

00461

6



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

(FCPYS/IIS/CISAN/CRIM)

LA DIVERSIFICACION COMO ESTRATEGIA DE LA POLITICA EXTERIOR DE MEXICO.

UNA EVALUACION DE LOS AÑOS NOVENTA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRIA EN ESTUDIOS EN RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A :

BIBIANA GOMEZ MUÑOZ



TUTORA: MTRA. GLORIA ABELLA ARMENGOL

MEXICO, D. F.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

2002



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

*Para Roberto,
por todo, por siempre.*

**LA DIVERSIFICACIÓN COMO ESTRATEGIA DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO.
UNA EVALUACIÓN DE LOS AÑOS NOVENTA**

INDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	i
CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES	
1.1 Política exterior y diversificación	1
1.2 Fundamentos de la diversificación de las relaciones internacionales de México	8
1.3 Antecedentes de la estrategia de diversificación hasta 1988	14
1.3.1 La diversificación durante el Porfiriato	15
1.3.2 La Revolución de 1910 y los regímenes posrevolucionarios	16
1.3.3 La diversificación y la "nueva" política exterior. De los años 60 a los años 80	21
1.3.3.1 El intento diversificador de Adolfo López Mateos	22
1.3.3.2 La diversificación en los años 70. La presidencia de Luis Echeverría A.	26
1.3.3.3 La diversificación durante los sexenios de José López Portillo y Miguel de la Madrid	30
CAPÍTULO 2. LA DIVERSIFICACIÓN EN LOS AÑOS NOVENTA: SU FUNDAMENTACIÓN	
2.1 La concepción de la política exterior y la fundamentación de la diversificación en los años noventa	36
2.2 La nueva fundamentación de la diversificación en la administración de Carlos Salinas	40
2.3 La diversificación en el sexenio de Ernesto Zedillo	49
CAPÍTULO 3. LA DIVERSIFICACIÓN ECONÓMICA EN LOS AÑOS NOVENTA	
3.1 Diversificación e integración económicas en los años noventa: las opciones de la política exterior	55
3.2 Las líneas de acción de la diversificación	59
3.2.1 La estrategia prioritaria hacia la Unión Europea	60
3.2.2 Las relaciones comerciales con América Latina	69
3.2.3 Canadá como alternativa diversificadora en el marco de la integración norteamericana	77
3.2.4 Las relaciones con Japón y la región del Asia-Pacífico	80
3.2.5 Las relaciones comerciales con otros países	84

CAPÍTULO 4. DIVERSIFICACIÓN Y CONTRAPESOS POLÍTICOS	
4.1 Diversificación y contrapeso hacia Estados Unidos: las nuevas condiciones en los años noventa	88
4.2 Diálogo y concertación política con América Latina y la Unión Europea	93
4.2.1 Los mecanismos de concertación con América Latina y el Caribe	94
4.2.2 El diálogo político con la Unión Europea	101
4.3 Consideración final	106
CONCLUSIÓN: EVALUACIÓN Y PERSPECTIVAS	109
ANEXO	127
BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA	133

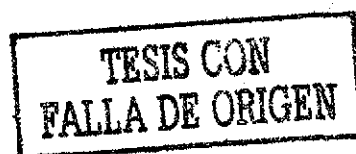
INTRODUCCIÓN

El trabajo de investigación que aquí se desarrolla aborda un tema que ha estado presente en las agendas de política exterior de México: la diversificación de las relaciones con el exterior. La ineludible cercanía con Estados Unidos y lo complejo de la relación entre ambos países han propiciado que, desde hace más de cien años, la diversificación de los nexos internacionales haya sido considerada como parte de una lógica de establecimiento de contrapesos encaminada a equilibrar las relaciones del país, con el objeto de alcanzar un mayor margen de maniobra frente a Estados Unidos.

Si bien no han sido pocos los intentos por generar mayores espacios de acción a través de la creación de una estrategia diversificadora, aquí nos interesa analizar en específico el esfuerzo prodiversificador que se experimentó en los años noventa, pues ello también nos permitirá conocer el proceso de transformación de la política exterior mexicana frente a determinados factores y condicionantes nacionales e internacionales y de cómo esto se reflejó directamente en la diversificación en tanto estrategia. Valdría la pena adelantar que uno de los factores que influyó en la actuación internacional del país en la última década del siglo xx es, sin duda, el establecimiento de una integración formal con Estados Unidos a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, lo cual no sólo modificó sustantivamente la orientación de la política exterior mexicana, sino que afectó directamente al proceso de diversificación.

Lo anterior nos parece un tema relevante no sólo porque nos permite estudiar la manera en que elementos internos y externos interactúan y afectan la instrumentación de la política exterior de nuestro país, sino también porque nos ayudará a evaluar los resultados de una estrategia como la diversificación y el impacto que ésta tuvo en el tipo de relación que México estableció con el exterior.

A lo largo del presente trabajo se expondrá, en primer lugar (en los capítulos 1 y 2), el conjunto de elementos conceptuales que nos permita ubicar a la política exterior como una realidad social que se encuentra sujeta a las modificaciones históricas del contexto en el que está inserta, pues en nuestro caso específico, desde hace más de diez años se han evidenciado cambios sustanciales en la manera en que el Estado mexicano se vincula con el medio internacional. Ante una realidad que se transforma, los problemas teóricos de la política exterior también se modifican. Así, el significado que tenían conceptos tradicionales cambia; tal es el caso de la diversificación. De hecho, esta investigación intenta contribuir a la construcción de un objeto de conocimiento dentro del estudio de la política exterior frente a una nueva realidad en la que se desarrollan los vínculos de México con el exterior.



Ante nuevas e inéditas circunstancias, tanto los temas tradicionales como los más recientes de la política exterior, necesitan ser abordados desde nuevas perspectivas. Por ello, consideramos que el estudio de la diversificación se coloca en una doble óptica: por un lado, debe estudiarse como una respuesta de la actuación internacional de México frente a los cambios internos y las tendencias que han experimentado las relaciones internacionales desde hace más de diez años, pero también debe abordarse a partir del marco de la relación existente con Estados Unidos y Canadá y del proceso de una virtual integración en América del Norte. De este modo, pretendemos ubicar los procesos reales de la diversificación, a través del logro de diagnósticos adecuados que contribuyan a la comprensión de su problemática en el marco general de la política exterior mexicana.

La investigación procurará fundamentarse a partir del enfoque teórico basado en la causalidad existente en la interacción del ámbito nacional con el internacional, pues si bien la estructura doméstica es una variable útil para la explicación de toda política exterior, es necesario averiguar hasta qué punto la estructura misma se ve influenciada por las exigencias del sistema internacional. Este enfoque del *vínculo nacional-internacional* nos ayudará a comprender los cambios estructurales que ha experimentado la política exterior de nuestro país en los últimos años, pues si algo se modificó significativamente en la realidad social, fue precisamente el fuerte influjo del medio internacional en su transformación. Y si bien la vida de las sociedades ha estado siempre influenciada por el intercambio entre lo doméstico y lo internacional, en los últimos años esta interacción ha cobrado nuevas dimensiones en las que no es posible separar las causas y efectos que se provocan mutuamente ambos niveles. Desde nuestra perspectiva, en esta línea se encuentra el estudio de la política exterior mexicana.

Este enfoque nos parece pertinente, además, porque contribuye al análisis histórico del desarrollo del país, así como del contexto situacional del Estado mexicano frente a las circunstancias mundiales que constriñen su actuación en el ámbito internacional.

En este sentido, la investigación implicará una revisión documental que permita conocer la manera en que se han procesado los cambios de la política exterior mexicana desde hace más de diez años frente a las transformaciones experimentadas en el sistema internacional. Dicha revisión se desenvolverá en dos vertientes principales: la primera abordará las nuevas orientaciones y los fundamentos de la política exterior luego del desgaste discursivo y normativo del nacionalismo revolucionario frente a una realidad internacional marcada fuertemente por los procesos de liberalización y globalización económicas; y, la segunda, se abocará al análisis de la instrumentación de la estrategia de diversificación en un contexto en el que la integración con Estados Unidos ha marcado y marcará un nuevo tipo de vinculación con el exterior.

De este modo, una variable explicativa de la actuación internacional del país en el decenio 1990-2000 es la referida a los elementos que componen el espacio regional, lo cual centra el análisis en el proceso de integración en América del Norte y de una mayor vinculación con Estados Unidos, así como en las condicionantes que ello implica para entablar un proceso de diversificación con otros países o bloques regionales.

Así, la política exterior mexicana se encuentra sobredeterminada y se ubica ya no sólo en la dimensión nacional e internacional sino también en la regional. Estas dimensiones por supuesto se influyen unas a otras en un sentido multidireccional, situación que arroja nuevas problematizaciones en torno a la política exterior como el tipo de diseño e instrumentación de una estrategia diversificadora que responda a las necesidades internas y externas del Estado mexicano.

La diversificación que se instrumentó en los años noventa partió de una concepción gubernamental que la situaba como un proceso complementario a la integración económica del bloque de América del Norte. Pero para los efectos de esta investigación, hemos decidido ubicarla como un proceso paralelo a la integración norteamericana con el fin de equilibrar las relaciones internacionales del país y de insertarlo en la economía global. Por ello, en la segunda parte de este trabajo (capítulos 3 y 4) se analizarán los resultados que la estrategia diversificadora obtuvo con las diversas regiones a las cuales se dirigió. En este punto, se pretende realizar un análisis de la evolución histórica y fáctica de los aspectos político y comercial de la diversificación y la manera en que ambos se interconectan y se determinan entre sí. Para ello, una vía central de la investigación consistirá en documentar e interpretar los resultados obtenidos en los últimos diez años en el terreno de la liberalización económica y de los intercambios comerciales, así como en el de la cooperación y diálogo políticos, pues sólo así se podrá valorar el impacto de la diversificación en el conjunto de la política exterior y del equilibrio de las relaciones internacionales del país.

Cabe adelantar que conjuntamente con las variables internacionales que han obstaculizado una mayor diversificación comercial, los factores internos juegan también un papel central. El más evidente es el de la capacidad productiva de México, pues a pesar de que el país ha experimentado cambios sustanciales, sobre todo en la política comercial, la planta industrial nacional y sectores fundamentales como el agrario y la tecnología aún presentan graves rezagos con respecto a sus principales socios comerciales tanto en América del Norte como en la Unión Europea. Así, las asimetrías económicas con respecto a sus socios industrializados se colocan como una de las principales limitaciones para una rápida y efectiva diversificación. Las limitaciones internas y externas serán abordadas en el apartado de conclusiones y sirven de base para realizar la evaluación final del esfuerzo diversificador de los años noventa, así como para conocer el alcance

real del mismo y del nuevo tipo de vinculación que desarrolló México con el exterior en esa década. En este mismo apartado se elaboró, por considerarlo pertinente, un breve estudio prospectivo de la diversificación de cara a los importantes cambios políticos ocurridos en nuestro país a partir de las elecciones del 2 de julio de 2000 y de las implicaciones que ello podría traerle a la diversificación.

Por otro lado, la diversificación de las relaciones externas de nuestro país se plantea en un contexto mundial marcado por una estrecha interconexión entre los distintos actores del sistema internacional, lo cual sin duda genera una serie de problemas en torno a cómo diseñar y ejecutar una estrategia acorde a las nuevas circunstancias. Factores como las prioridades en las alianzas comerciales; el ritmo de las mismas; la vinculación entre diversificación económica y contrapesos políticos; la capacidad industrial y comercial del país, son, entre otros, puntos que deben ser abordados para realizar una evaluación del diseño y ejecución de la diversificación. Empezar esta tarea, circunscribiendo el análisis al periodo 1990-2000, nos permitirá entender las modificaciones estructurales de la política exterior mexicana, la manera en que se concibió e instrumentó la diversificación, así como evaluar y ubicar la situación del país en el contexto internacional de nuestros días.

Como vemos, la importancia de este tema de investigación no puede ser menor. De hecho, se pretende contribuir a la reflexión que en los últimos años se ha hecho en torno al tema, pues consideramos que este trabajo aporta una visión integral, tanto de manera retrospectiva como prospectiva, de la vinculación de nuestro país con el exterior y del papel que en ello ha jugado la diversificación.

El estudio de la diversificación como estrategia de la política exterior de México es relativamente muy reciente. A pesar de ser la diversificación una realidad añeja de la vinculación del Estado mexicano con el mundo, es sólo hasta la última década del siglo xx que se menciona como un proceso singular dentro del desarrollo general de la política exterior mexicana. Uno de los primeros trabajos que trata de sistematizar el proceso de la diversificación bajo un marco teórico-conceptual, a través de un doble enfoque tanto histórico como institucional, es el llevado a cabo por Leopoldo González Aguayo, profesor-investigador de la Coordinación de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, de la UNAM. En su ensayo intitulado *La política de diversificación de las relaciones internacionales de México* establece que ésta presupone como 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. Desde esta perspectiva, el autor plantea como un punto fundamental la dificultad de México para establecer una efectiva política de diversificación de relaciones con el exterior en función de una falta de planeación e instrumentación de mecanismos adecuados para asegurar no

sólo dicha política sino para que ello se concrete en una mayor tangibilidad con respecto a los nexos o relaciones internacionales de México que reporten un beneficio al país.

Los primeros antecedentes de carácter teórico en torno a la conceptualización de la diversificación se comenzaron a desarrollar en la primera mitad década de los años noventa, en función de los cambios experimentados por la política exterior en los que se advertía, también, una nueva fundamentación e instrumentación de la estrategia de diversificación.

En nuestro país, son tanto la FCPyS, El Colegio de México y el Centro de Investigación y Docencia Económicas, las instituciones académicas que han tratado de dar coherencia teórica y/o conceptual a la diversificación, en tanto proceso subordinado a la orientación general de la política exterior, pero también como parte de una realidad sujeta a las condicionantes de la estrecha interdependencia entre las sociedades contemporáneas.

En este sentido, destacan los trabajos de profesores e investigadores de la FCPyS quienes han intentado sistematizar sus investigaciones sobre el tema, orientándolos a una región en particular con las que nuestro país ha establecido algún tipo de vínculo. En esta línea se encuentran los textos de Carlos Uscanga, tanto de manera individual como colectiva. En su trabajo *Las relaciones diplomáticas y económicas entre México y Japón en el marco de la Cuenca del Pacífico: un análisis del concepto de diversificación*, Uscanga centra el análisis en la vinculación que hay entre diversificación, modelo de desarrollo económico y contexto internacional.

Destacan también la coordinación de este autor de los trabajos *Los nuevos desafíos de la política exterior de México en los escenarios regionales* y *México frente a las grandes regiones del mundo*, en las cuales se analizan las disyuntivas de la política exterior mexicana frente a tres factores: la identificación de la situación económica y política interna ante las transformaciones mundiales; la respuesta de la política exterior a los cambios exógenos y las exigencias internas de un modelo político en transición; y, la interacción de México en cuatro espacios regionales: Estados Unidos, país al que se ha dirigido la política exterior con el fin de enfrentar los problemas de una relación compleja como la bilateral, la Unión Europea, la Cuenca del Pacífico y América Latina como áreas geográficas capaces de fortalecer el propósito de la diversificación comercial.

Vale la pena mencionar que la literatura en torno a la diversificación en los últimos años se dirige a la comprensión de su instrumentación hacia determinadas regiones, lo cual si bien pareciera dispersar la atención sobre un estudio global de la diversificación, advierte su diferenciación como un proceso en el que en cada caso contiene elementos y características distintas que, sin duda, nos hace suponer que la

diversificación no se orienta de la misma manera ni obtiene resultados idénticos hacia las regiones que se ha dirigido.

Gran parte de los trabajos sobre la diversificación se ha centrado en la relación con la Unión Europea. El caso de la diversificación hacia esta región ha despertado un gran interés de los especialistas mexicanos en la materia por contener una diversidad de temas que han afectado y propiciado cambios importantes en la política exterior mexicana recientemente, como los saldos de la relación comercial México-Unión Europea, la firma del acuerdo comercial y los compromisos con la democracia y el respeto a los derechos humanos, entre otros. Destaca el trabajo realizado por la profesora de la FCPyS, Gloria Abella, *México y la Unión Europea: ¿bilateralidad o contrapeso a Estados Unidos?*, en el que la relación con la Europa comunitaria es vista como mecanismo de contrapeso a Estados Unidos, pero desde la perspectiva de un replanteamiento global de la relación del Estado mexicano con el exterior. Señala también que en el intento por diversificar México sus relaciones comerciales, éstas no han experimentado resultados sustantivos debido a cuestiones tanto de índole política como estratégica. Sin embargo, establece que, con respecto a la construcción de contrapesos hacia Estados Unidos, se han observado avances que han incrementado los márgenes de maniobra de México con su país vecino. En este sentido, la importancia de la relación con la Unión Europea se ubica prioritariamente en el ámbito político.

Otra de las instituciones que constantemente publica textos en torno a la política exterior de México y los fundamentos de la diversificación es el CIDE; a través de las investigaciones de Jorge Chabat y Guadalupe González. El análisis de estos autores se centra en la manera en que México ha intentado insertarse en las grandes redes del desarrollo mundial, estableciendo el país un nuevo y específico tipo de vinculación con el exterior luego del término de la Guerra Fría, especificando, así, los rasgos más característicos de la política exterior mexicana de los últimos tiempos como su carácter pragmático y economicista, así como su “alineamiento” económico con Estados Unidos. En este marco, se destaca el *carácter discursivo* de la diversificación como respuesta del régimen a sus necesidades internas de legitimación en torno a sus respuestas a nivel internacional como lo fue en el caso de los años noventa la firma del TLCAN. Otra de las características de dichos trabajos en torno a la diversificación es la naturaleza de su enfoque cuantitativo.

Por su parte, El Colegio de México ha elaborado también algunos textos sobre el tema, tanto en el marco general de la política exterior, como en su orientación a regiones específicas, particularmente la Unión Europea. Destacan los trabajos de Humberto Garza y Francisco Gil Villegas.

Un texto interesante es el de Luis Rubio (CIDAC) *México, el NAFTA y la Cuenca del Pacífico*, en el que devela algunos procesos inherentes a la diversificación como comportamiento específico de la política exterior frente a la excesiva concentración económica con Estados Unidos en los años noventa.

En otra perspectiva, se encuentran los trabajos de la Revista Mexicana de Política Exterior, editada por la Secretaría de Relaciones Exteriores que incluso ha dedicado números temáticos a las relaciones de México con otros países o regiones. En esta misma línea está el libro *La política exterior de México en la era de la modernidad*, de Andrés Rozental, quien hace un recorrido por las motivaciones, acciones y resultados del cambio estructural de la política exterior en el sexenio de Carlos Salinas.

La diversificación, como se puede apreciar, es un proceso que busca contrapesar algunos de los elementos de la relación con Estados Unidos, a través de la búsqueda de nuevos mercados en el marco de la globalización económica. México no es el único país sujeto a estas condiciones internacionales. Por ello vale la pena revisar algunos de los trabajos realizados por investigadores de países de América Latina como Brasil, Argentina y Chile. Es significativo un libro compilado por Francisco Rojas Aravena, en el que se circunscribe el estudio de la diversificación de las relaciones de estos tres países a la propuesta del "relacionamiento estratégico", el cual simboliza una forma de vinculación que posee una relevancia sustantiva para al menos uno de los actores involucrados, en la cual no está asegurada una condición de reciprocidad. Este enfoque nos parece interesante, en virtud de que trata de dilucidar las opciones internacionales de estos países y sus capacidades para lograr penetrar en otras regiones, a partir de intereses bien localizados, renovados por el proceso de la globalización económica. Alternó a este texto, destacan publicaciones periódicas sudamericanas como *Estudios Internacionales*, *Diplomacia*, *Contexto Internacional*, *Tempo Brasileiro* y *Parceiras estratégicas*, entre otras, en las que se abordan temas referentes a los cambios en las políticas exteriores de estos países en función de los procesos de regionalización e integración económica.

Pero, sin duda, el tema de la diversificación requiere de una revisión sobre la manera en que la política exterior ha respondido a las condiciones tanto del medio internacional como del interno. Por ello, resulta necesario considerar las corrientes interpretativas que en los últimos diez años han enmarcado el desarrollo teórico de la política exterior mexicana. Como se ha señalado en páginas anteriores, un enfoque útil es el de la existencia de un vínculo entre la esfera nacional y la internacional, donde se localiza la política exterior.

Resulta relevante mencionar, entonces, que los recientes esfuerzos por teorizar en torno a la política exterior han sostenido una estrecha interconexión y mutua afectación entre el nivel nacional y el

internacional, punto de confluencia donde la política exterior se ve condicionada. En este horizonte, Blanca Heredia en su artículo *La relación entre política interna y política exterior: una definición conceptual. El caso de México* establece que “la política exterior se encuentra en la intersección de la dimensión nacional y la internacional, influyendo ambas profundamente una en otra y aunque la política exterior aparezca las más de las veces como extensión de la política interior, se halla estructuralmente condicionada por el medio internacional.” En la misma línea teórica se retomará el enfoque de Peter Gourevitch sobre la existencia de un carácter “circular” en la causalidad en la interacción nacional-internacional. De igual modo, el trabajo de Gabriel A. Almond es ilustrativo al referirse a la existencia de ese vínculo entre la esfera nacional y la internacional y la manera en que el desarrollo interno de los países se ve influido por el medio externo.

Siguiendo con esta perspectiva, encontramos el trabajo de Günther Maihlot *¿Primacía o interdependencia? La relación de política interior y política exterior en países en desarrollo; el caso mexicano*. En él este autor realiza una discusión sobre el valor analítico de la primacía de la política interna sobre la exterior y viceversa que tanto auge cobraron en épocas pasadas. Parte, pues, de la consideración de una mutua dependencia entre la política interior y la exterior que para el caso mexicano se hace evidente en función del tipo de sistema político que se desarrolló durante el siglo xx, así como de la manera en que la política exterior ha reaccionado a las variables internacionales dada su capacidad de lo que denomina “espacio de acción.” Otro elemento que destaca Maihlot y que resulta útil para comprender la estrategia de diversificación instrumentada en el decenio 1990-2000, es aquel que se refiere a la diferenciación de las relaciones exteriores políticas y económicas, en las que se siguen estrategias distintas y, por lo tanto, no permite el surgimiento de un patrón uniforme en la política interior y la exterior.

Por otro lado, en los últimos años se ha desarrollado una perspectiva teórica en la que podemos ubicar algunos elementos de análisis en torno a la manera en que la política exterior ha respondido a las formas de organización mundial y que de manera importante ha influido la fundamentación de la diversificación. Nos referimos a los estudios sobre el regionalismo en el continente americano y su impacto en la política internacional de los Estados. Gordon Mace, Jean-Philippe Thérien y W. Andrew Axline han realizado un análisis en torno a la manera en que los Estados se han visto afectados por las transformaciones del sistema internacional, sobre cómo los gobiernos han reaccionado a estas transformaciones en la orientación general de las políticas exterior y económica, así como en qué lugar se ubica el regionalismo en las prioridades en política exterior. Para el caso mexicano, la pertenencia al TLCAN ha implicado un cambio radical en su política interna y externa, mismo que ha traído como consecuencia una afectación importante en todos los ámbitos de la vida nacional.

En este mismo sentido, Peter H. Smith en su trabajo *The Talons of the Eagle. Dynamics of US-Latin American Relations*, al hablar de las opciones que se les han presentado a los países de América Latina, en general, y a México en particular, luego del desgaste de la Guerra Fría, reconoce una reorientación en la manera en que los países de la región se han vinculado al sistema internacional, especialmente a través del intento de acercamiento hacia los grandes centros del poder internacional. Así, este autor considera que la opción para México fue unirse a Estados Unidos; no obstante que a la par inició un proceso de diversificación de sus nexos comerciales con otros países, enfrentando el problema que denomina de “importancia asimétrica”; esto es, que el significado que imprime el establecimiento de relaciones, por ejemplo, con la Unión Europea y Japón, no coincide en intensidad con el interés que tienen esos países en México.

Así, uno de los objetivos de nuestro trabajo de investigación se relaciona con el tipo de contribución que pueda hacerse a la comprensión de los fenómenos sociales y políticos en los que está inmerso la realidad de nuestro país. Ello es relevante en función del tipo de institución académica en la que se desarrolla la investigación científico-social. La Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, a través de su Posgrado, tiene como una de sus funciones principales auspiciar este tipo de trabajos que puedan tener una relación directa con los procesos políticos, sociales y económicos contemporáneos. Por eso, este tipo de investigaciones debe mostrar la capacidad de sus estudiantes, a través de la combinación de rigor intelectual con sensibilidad social y política. Ante ello, la presente investigación tratará de estar a la vanguardia sobre los problemas que están incidiendo directamente en la vida del país; en este caso, en la dimensión externa del Estado mexicano, pues si aspiramos a que México ocupe un lugar no subordinado en la comunidad internacional, aprovechando sus ventajas comparativas no sólo en el plano económico sino también en los planos político, social, cultural e incluso histórico, es necesario conocer a fondo las características de ese entorno internacional en el que se mueve el país, así como las tendencias principales en la conformación de las relaciones internacionales. En concreto, México necesita saber enfrentar la globalización, conociendo sus riesgos, pero también valorando y aprovechando las oportunidades que ofrece. En este contexto, el estudio renovado de la política exterior es un instrumento esencial para darle un sentido moderno a la soberanía y al mismo tiempo asumir con claridad los procesos paralelos de la integración y la diversificación.

Por último, quisiéramos decir que este trabajo es resultado de un esfuerzo conjunto de profesores y alumnos del innovador Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, que empieza ya a rendir sus primeros frutos.

Por ello, quiero en primer término agradecer con mucho cariño el apoyo y guía de mi tutora de tesis, la maestra Gloria Abella Armengol, quien desde hace muchos años ha sido para mí un ejemplo de talento,

dedicación y sensibilidad. Su lectura paciente y atinadas observaciones fueron fundamentales para concebir, desarrollar y concluir este trabajo. Asimismo, agradezco cumplidamente los comentarios de los profesores que fungieron como sinodales y revisaron el trabajo antes de ser presentado formalmente en la evaluación oral: la maestra Ma. de Lourdes Sánchez, la doctora Aída Lerman, el doctor Carlos Uscanga y la maestra Consuelo Dávila. A esta última le agradezco especialmente su cercanía intelectual a lo largo de mis estudios de maestría. También reconozco aquí la labor de orientación de aquellos profesores que de manera directa o indirecta contribuyeron a mi formación como maestra en Estudios en Relaciones Internacionales, así como en la elaboración de este trabajo. Mi deuda es en este sentido con la doctora Graciela Arroyo, el maestro David Sarquís, el doctor José Arellano, la doctora Leonor Ludlow y el doctor Alejandro Chanona.

Finalmente, no quiero dejar de mencionar lo positivo que resultó para mí el haber contado con la continua retroalimentación de mis compañeros de generación. A todos ellos, también, muchas gracias.

México, D. F. abril de 2002.

II. ANTECEDENTES

1.1 POLÍTICA EXTERIOR Y DIVERSIFICACIÓN

Dadas las condiciones históricas de la vinculación del Estado mexicano con el mundo, la diversificación de las relaciones internacionales del país ha sido parte consustancial del desarrollo de la política exterior mexicana. A lo largo de la historia, la política exterior ha intentado equilibrar los nexos externos del país. Pero antes de responder sobre la efectividad de ello, valdría la pena ubicar los procesos reales de la diversificación en el marco general de su articulación con la política exterior.

La presente investigación tiene como propósito evaluar la estrategia de diversificación de los años noventa; años en los que se presentó un conjunto de fenómenos particulares como producto de las profundas transformaciones experimentadas tanto dentro como fuera de las fronteras de nuestro país y que tuvieron un efecto importante en la orientación de la política exterior. Pero dicho propósito se vería minimizado si no se realiza un recorrido histórico que nos ayude a comprender las motivaciones y fundamentos de la política exterior en el intento por diversificar los nexos del país, lo cual, por supuesto, nos ayudará a dilucidar las articulaciones entre la política exterior y la diversificación -una como política general y otra como estrategia-, en el entrecruce de la realidad nacional y su vinculación con el medio externo. Intentaremos, en este sentido, establecer las relaciones más significativas entre ambos procesos, para luego tratar de comprobarlos, o al menos ilustrarlos, a través del recorrido propuesto y de la explicación conceptual que se hará de los mismos.

Así pues, como proceso en el que se vinculan y afectan mutuamente elementos de índole interna y externa, la política exterior mexicana de los años noventa presentó una serie de transformaciones significativas, que se reflejó directamente en la manera en que fue concebida e instrumentada la diversificación de los nexos internacionales de México. Durante esos años, la conexión entre política exterior y diversificación se vio fuertemente influida por la globalización económica, que rápidamente permeó todos los niveles de la vida nacional. En tanto estrategia, la diversificación se subordinó al ordenamiento que hizo la política exterior de los asuntos internacionales del país de cara a las nuevas circunstancias nacionales y mundiales.

La política exterior actúa, de esta manera, como ordenadora de las necesidades externas del Estado, pero en función de los requerimientos internos del mismo, por lo que podemos definir a la política exterior como aquella política racional supeditada a la política general de un Estado, con el fin de vincular a éste con el medio internacional. La política exterior, además, "tiene como función lograr la adaptación del sistema estatal a su entorno, es decir, proceder a la orientación y materialización de las demandas que se generan en su seno y se dirigen al contexto internacional y, paralelamente, acomodar las posibilidades y condicionamientos que, procedentes del exterior, inciden en la vida interna del Estado... La política exterior es el núcleo principal de conexión entre la vida nacional y la realidad internacional."¹ Asimismo, "la política exterior se ubica en la intersección de la dimensión nacional e internacional, ambas influyéndose profundamente una en otra y, aunque la política exterior aparece las más de las veces como extensión de la interior, se halla estructuralmente condicionada por el medio internacional."²

Esta doble afectación –interna y externa- a la que está sujeta la política exterior, muestra cada vez más la complejidad de las decisiones y respuestas estatales frente a los condicionamientos del sistema internacional. Pero si bien es cierto que la interacción entre lo interno y lo externo se ha complejizado de manera extraordinaria en los últimos años, dicha interacción siempre ha estado presente en la evolución histórica de la política exterior, sólo que con diferentes grados de intensidad, afectación y penetración mutua.

En la actualidad, ello se expresa con mayor nitidez en la centralidad que ha adquirido el desarrollo económico de los países en el marco general de la política estatal y gubernamental. El modelo de crecimiento económico imperante en México durante los últimos 15 años, basado en la apertura y la liberalización económicas, ha guiado, en efecto, el comportamiento de la política exterior, pues ésta se ha desarrollado a la par de las necesidades del esquema económico nacional, pero también ha reaccionado a las transformaciones económicas mundiales, readaptándose, en ambos casos, tanto a requerimientos internos como externos. En este contexto, la diversificación en los años noventa se diseñó, predominantemente, como una estrategia capaz de contribuir al logro de los objetivos económicos del país

Pero la centralidad del orden económico en la consecución de la diversificación de las relaciones internacionales del Estado mexicano no es nueva. Es un hecho que los intentos diversificadores del país coinciden o se originan en el tipo de vinculación económica que históricamente se ha tenido con Estados Unidos. Vale la pena adelantar que a pesar de que la diversificación mantenga una doble racionalidad,

¹ Rafael Calduch, "La política exterior de los Estados", en *Dinámica de la sociedad internacional*, Madrid, España, Centro de Estudios Ramón Aceres, 1996, pp. 24 y 1.

² Cfr. Blanca Heredia, "La relación entre política interna y política exterior: una definición conceptual. El caso de México", en Humberto Garza, *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1986, p. 125.

económica y política con el fin de contrapesar la concentración de los asuntos del país con Estados Unidos, ha sido, efectivamente, la lógica económica la que ha predominado como elemento ordenador de la diversificación

Desde los primeros esfuerzos porfiristas hasta la instrumentación de una estrategia más racional en la última década del siglo xx, la relación estructural de la economía mexicana hacia la estadounidense ha condicionado esta lógica diversificadora. En este sentido, la diversificación ha tenido como fundamento principal, el de construir un contrapeso -a través de una mayor vinculación con otros países o regiones- a la dependencia que a lo largo de la historia se ha estructurado por la influencia del poderío estadounidense y la inmanencia de su economía. Dicha dependencia, cabe señalar, no parte de una relación causal que pueda darse, exclusivamente, por el grado de desarrollo entre los países -el caso de la política exterior canadiense frente a Estados Unidos es ilustrativo-,³ sino que más bien, puede explicarse, precisamente, por la excesiva concentración de poder mundial⁴ en un actor determinado y por el tipo de influencia que ejerza en otros actores con menor o escaso poder internacional en un marco de relaciones asimétricas que, además, los constriñe a desarrollar cierto tipo de interacción en el sistema internacional.

En estos términos, la política exterior mexicana se ve fuertemente compulsa por la estructura del sistema y poder internacionales, a lo cual responde con el diseño de respuestas, estrategias y acciones específicas. En tanto estrategia, la diversificación se origina, obviamente, en función de los diagnósticos que haga la política exterior de la ubicación del país en el contexto internacional y de sus necesidades internas. Como parte de la planeación que hace la política exterior, la diversificación se ha orientado por dos esferas de acción con el fin de minimizar la vulnerabilidad internacional del país: una referida al ámbito económico y otra al político. Así, diversificar las relaciones económicas del país ha obedecido al objetivo de disminuir la

³ Al igual que México, después de la Segunda Guerra Mundial, Canadá vio incrementada su dependencia comercial con Estados Unidos de manera considerable; alrededor de un 80% del total de su comercio exterior se dirigía a su poderoso vecino del sur. Ello se explica por la fuerte presencia que Estados Unidos comenzó a cobrar en el terreno económico en el marco de la Guerra Fría, en el cual tanto México como Canadá formaban parte de su esfera de influencia. Además, como señala Isabel Studer, "la creciente dependencia económica de México y Canadá determinaba el predominio del vecino poderoso en la agenda de política exterior de ambos países, con lo cual se estrechaban aún más los márgenes de independencia en otras áreas" Véase Isabel Studer, "Fundamentos y condicionamientos de una sociedad estratégica entre México y Canadá", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 51, otoño-invierno 1996-1997, pp. 49-56. En el mismo número de esa revista, revívese también, Herman W. Konrad, "Los vecinos del vecino: comprender la ecuación Canadá-México", pp. 37-38

⁴ Tradicionalmente, el poder de una nación se medía en función de su capacidad militar. En la actualidad, estamos experimentando una transformación importante en torno a la naturaleza del poder y sus mecanismos. El poder militar sigue teniendo un lugar significativo en la influencia de un país en el contexto internacional; sin embargo, por la esencia de los cambios mundiales recientes, el poder militar guarda una relación estrecha con otras formas de poder como el económico, el político, el cultural y el ideológico, así como con el que poseen entidades que no son precisamente estatales. El poder económico se ha convertido, de hecho, en la modalidad más importante de poder internacional. Cfr. Fred Halliday, "The End of the Cold War and International Relations: Some Analytic and Theoretical Conclusions", en Ken Booth y Steve Smith, *International Relations Theory*, Gran Bretaña, Polity Press, 1995, pp. 54-57.

dependencia económica con respecto a Estados Unidos, mientras que la diversificación de las relaciones políticas busca contrapesar y crear espacios de acción que generen mayores márgenes de autonomía en el exterior. Ambos objetivos se encuentran relacionados intrínsecamente, en tanto uno puede ser condición del otro, pues por ejemplo, la autonomía política puede darse en función del grado de independencia económica. Sin embargo, para el caso mexicano, la instrumentación de estos dos objetivos se ha visto limitada principalmente por el tipo de comportamiento al que ha estado expuesta la política exterior en el plano económico y político a partir de condicionamientos estructurales provenientes del ámbito externo. En estos términos, lo que nos interesa por el momento explicar es la condicionalidad a la que está sujeta la diversificación, como respuesta de la política exterior, tanto a factores internos como externos.

Como proceso, la diversificación se ve afectada, preponderantemente, por los condicionamientos de la estructura económica mundial, por lo que podemos decir en consecuencia, que la influencia internacional sobre la diversificación se refleja con mayor intensidad en su aspecto económico. Esto se ilustra de mejor manera en el peso que ha tenido el medio regional en el desarrollo de la economía y política exterior mexicanas. Con esto queremos destacar el papel que ha jugado la relación entre México y Estados Unidos en las opciones internacionales de nuestro país, pues es ésta una de las variables explicativas más claras del comportamiento de la política externa del país. De hecho, el peso del espacio regional explica en buena medida los condicionamientos a los que ha estado sujeta la actuación internacional de México, pero si bien es cierto que ha jugado un papel predominante en el desarrollo de la política exterior en general, y de la diversificación en lo particular, la disposición⁵ de otros actores en el espectro internacional en relación con México se convierte, de igual manera, en otra variable de explicación.

Pero la política exterior, su planeación y orientación, como ya mencionamos, es también producto de las necesidades internas del Estado. Si entendemos al Estado desde una perspectiva sociológica, como la organización política de una determinada comunidad, la política exterior concreta la expresión social y política de esa comunidad dirigida al ámbito internacional. Por ello es importante considerar la vinculación existente

⁵ Para Peter Smith, los intentos de los países latinoamericanos, incluido por supuesto México, de consolidar sus relaciones con otros actores extraregionales y de disminuir su dependencia con respecto a Estados Unidos, han encontrado un obstáculo importante en lo que él denomina una condición de "importancia asimétrica", la cual se refiere al esfuerzo desigual que se imprime para concretar mayores y mejores nexos entre los países. Esto representa para nuestras naciones, en efecto, una limitante significativa, pues mientras que América Latina puede dar una alta prioridad a las negociaciones extrahemisféricas para concretar el objetivo de disminuir la dependencia de Estados Unidos, la recíproca disposición de otros actores sustantivos como la UE y Japón no se concreta al dedicar mucho menos tiempo, energía y atención a los países latinoamericanos. En este sentido, Smith señala que América Latina tiende a buscar acuerdos de largo plazo que sean vinculantes, pero en respuesta, la UE y Japón se inclinan por establecer vagas declaraciones de principios. Es más, la UE y Japón no se comprometerían en ningún acuerdo con América Latina que pudiera poner en peligro sus intereses en otras partes del mundo; en particular, no antagonizarían con Estados Unidos. Véase Peter Smith, *Talons of the Eagle: Dynamics of U.S.-Latin American Relations*, Nueva York, Oxford University Press, 2000, p. 342.

entre el Estado y la sociedad mediada por el régimen político,⁶ porque la política exterior se encuentra, de igual modo, fuertemente influida por el sistema político en tanto guarda una situación singular dentro del orden político interno. En este sentido, la política exterior "tiene raíces diferentes y distintas exigencias de interés y apoyo en el sistema político que los restantes ámbitos políticos."⁷ Además, "la política exterior se distingue también por sus fines y medios, y por la condición de incertidumbre que enfrenta al responder a los condicionamientos del sistema internacional, en el que las entidades estatales mantienen un escaso control a diferencia del nivel interno en el que se tiene el monopolio de los instrumentos del orden social."⁸

Por consiguiente, la política exterior es producto de las necesidades, por un lado, del sistema político y, por otro, de las condicionantes internacionales; y se condensa como la política que media la interacción del régimen con el ámbito externo. De aquí también su carácter particular dentro del orden político.

En estos términos, la política exterior resulta ser un proceso muy complejo de planificación, diseño, toma de decisiones y ejecución, en el que se involucra una mecánica institucional también compleja. La política exterior responde, así, de manera racional, a las necesidades externas del Estado, las cuales encuentran su origen en causas tanto políticas, como históricas y económicas, con el fin de preservar su permanencia en el ámbito internacional. El tipo de régimen político en el que se inserta la política exterior es importante para explicar la dinámica de la misma.

Para el caso mexicano, lo anterior es ilustrativo para comprender las motivaciones, fundamentos y orientaciones de la política exterior, en virtud de la peculiaridad del régimen político y de su construcción histórica a lo largo del siglo xx, pues de ello se desprende su relación con el exterior. Desde esta perspectiva, podría considerarse a la política exterior como una política de corte "instrumental", que en muchos momentos actuó en función del tipo de régimen que predominó por varias décadas. Vale la pena adelantar que sólo en las últimas décadas, la política exterior comenzó a ser considerada como parte sustancial del desarrollo económico del país, intentando darle una nueva sistematicidad ya no solamente como política de Estado, sino también como una política pública.

⁶ Por régimen político entenderemos: las articulaciones o meditaciones institucionales entre Estado y sociedad que buscan resolver los problemas específicos de cómo se gobierna la sociedad, cómo se constituye la ciudadanía y cómo ésta representa y participa en la marcha general de la sociedad. Véase Manuel Antonio Garretón, *Reconstrucción y democracia. La doble problemática del sistema político chileno*, Santiago de Chile, FLACSO, Documento de trabajo núm. 364, diciembre de 1987, p. 3

⁷ Cfr. "Política Exterior", *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Madrid, Aguilar, 1979, p. 334

⁸ Cfr. Edward L. Morse, "The transformation of foreign policies: modernization, interdependence and externalization", en Richard Little and Michael Smith (eds.), *Perspectives on World Politics*, 2ª ed., Inglaterra, Routledge, 1994, p. 171.

Con esto lo que queremos ilustrar es el efecto que provocó la política interna en la política exterior en lo general, y en la diversificación en lo particular. La caracterización del sistema político mexicano durante casi todo el siglo xx -en el que por más de siete décadas gobernó el Partido Revolucionario Institucional-, como un sistema de corte autoritario de partido hegemónico,⁹ en efecto, tuvo algunas implicaciones para el curso de la política exterior. Por una parte, ésta tuvo que mediar la relación del régimen con el mundo externo, defendiendo los intereses nacionales de una sociedad que se transformaba con los años, pero que había emergido de un movimiento revolucionario. Por otra parte, en muchas ocasiones sirvió de instrumento para las élites gobernantes como mediadora de la legitimidad del régimen al interior del país. Lo anterior por supuesto tuvo un impacto directo en la manera en que la diversificación fue instrumentada.

Podemos ver, así, que la diversificación es un proceso que mantiene una doble condicionalidad. Como estrategia de la política exterior, en mayor o menor medida, se subordina a los constreñimientos provenientes del exterior, reflejándose nitidamente en su aspecto económico, pero también se ve supeditada a las necesidades internas del régimen político, las cuales se han transformado, a través del tiempo, con el tipo de interacción que ha establecido con el medio internacional. Estas motivaciones o situaciones provenientes del ámbito interno o externo han propiciado cierta orientación en la diversificación, a partir de las necesidades que causan el comportamiento político y económico de la política exterior.

Hay que añadir, además, que la diversificación ha dependido de los diferentes ritmos del cambio económico y político en México.¹⁰ Ello obviamente tiene una relación directa con la manera en que la política exterior se ajusta a las condiciones cambiantes de la evolución histórica de las sociedades, pues ninguna política exterior es inmutable. Como toda realidad social, se encuentra sujeta a las modificaciones históricas del contexto en el que está inserta. En nuestro país, "las diversas crisis económicas y políticas han provocado, de hecho, reajustes en los proyectos de desarrollo interno, pero también han propiciado cambios de actitud en su política exterior"¹¹

Este cambio natural de la política exterior reordena constantemente las acciones internacionales del Estado en función de sus necesidades, tanto primarias o básicas (supervivencia y reproducción) como

⁹ Véase Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Universidad, 1980

¹⁰ Cfr. Jorge Chabat, "La política exterior mexicana después del TLCAN. Los instrumentos de la interdependencia", en Rodolfo O. de la Garza y Jesús Velasco, *México y su interacción con el sistema político estadounidense*, México, Miguel Ángel Porrúa, CIDE, 2000, p. 89.

¹¹ Cfr. Consuelo Dávila, "La política exterior de México en épocas de crisis", en *Relaciones Internacionales*, núm. 40, septiembre-diciembre de 1987, p. 17

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

secundarias (proyección internacional).¹² La diversificación se transforma a la par de este reordenamiento y se ve fuertemente vinculada al modelo de desarrollo económico del país. Así pues, podemos encontrar una estrecha relación entre el tipo de modelo económico con la orientación de la diversificación, pues como se demostrará en los apartados siguientes, la diversificación ha sido fundamentada bajo diversos criterios, pero normados siempre por el objetivo formal de disminuir la dependencia económica que nuestro país mantiene con Estados Unidos. Hay que mencionar, también, que la diversificación se operacionaliza en función de las condiciones específicas del modelo de desarrollo económico.

Si hacemos un recorrido a través de la evolución del desarrollo económico del país que comience con la política nacionalista de los años 1917-1940, continúe con el modelo de sustitución de importaciones de los treinta años siguientes, hasta llegar a la liberalización económica de nuestros días, podemos apreciar que la política exterior ha orientado el propósito diversificador a partir de su propia rearticulación en torno al desarrollo económico, lo cual, como intentaremos demostrar, se expresa con mayor claridad en los años noventa. Pero en esta (re)orientación, existe por supuesto otro tipo de factores. Está, por ejemplo, el fuerte influjo que proviene del exterior que establece las normas de actuación e inserción de los actores al entramado internacional. Sólo en los últimos años la política exterior mexicana ha tenido que hacer frente a los requerimientos internacionales sobre el “comportamiento político democrático” de los Estados. En este aspecto, la diversificación ha recibido, también, un impacto directo.

Así, a lo largo de los años, la diversificación ha evolucionado en tanto estrategia como un proceso que, partiendo de una racionalidad concreta, da sentido al conjunto de operaciones que de ella se desprenden, pero que en todo momento sigue los grandes lineamientos de la política exterior. Esta subordinación a la que se ve sujeta la diversificación forma parte de una lógica determinada en la que se utilizan diversos instrumentos (ya sean políticos o económicos) encaminados a crear una situación más favorable en el largo plazo. Parte, en todo momento, de una visión de futuro deseable en la que se espera que las relaciones con otros países se desarrollen a través de interacciones significativas que abarquen varios campos de vinculación.

Desde esta perspectiva, entenderemos por diversificación al cuerpo de acciones encaminado a reordenar las relaciones internacionales de un país con el fin de equilibrar sus contactos económicos y

¹² En virtud de sus necesidades externas, el Estado tiene tanto funciones básicas como secundarias. Entre las básicas encontramos la supervivencia misma del Estado, así como la reproducción estable y pacífica de la comunidad a la que representa. Frente a ello, el Estado debe generar y proporcionar los medios necesarios para garantizar la viabilidad de esa comunidad. Por otro lado, tenemos a la proyección internacional del Estado como una función secundaria. Ésta se relaciona con la visión o perspectiva que pueda tener, por ejemplo, sobre la manera en que deba ordenarse el sistema internacional. Aquí son esenciales los principios que ordenan la actuación de la política exterior.

políticos externos y de minimizar su vulnerabilidad internacional, frente a una real o potencial concentración de sus asuntos internacionales en un país o más. Pero también queremos entenderla como un proceso que busca la generación de un comportamiento mediante el cual el país amplíe sus espacios de acción y/o de vinculación internacional a través del establecimiento de relaciones sustantivas con otros actores

En el caso nuestro, el alcance de dicho reordenamiento dependerá de las condiciones, exigencias y limitaciones internas y externas que posibiliten la disminución de los grados de vulnerabilidad del país, pero que también contribuyan a sentar las bases de un nuevo comportamiento de acercamiento hacia otros actores. En tanto estrategia, la diversificación parte de la consideración de varios elementos que se ordenan en función de una priorización de metas específicas. Así, se desarrolla a través de un proceso de definición de fines, delimitación de cursos de acción y de la cantidad de recursos asignados para alcanzar los fines definidos por el diseño elaborado. Como planeamiento estratégico, constituye el camino que debe ser transitado para alcanzar una determinada visión sobre el desarrollo nacional en su vinculación con el sistema internacional, y se evalúa en forma *ex post* sobre la base de los resultados alcanzados.¹³

Con el seguimiento de este modelo, se analizará en las próximas páginas al esfuerzo diversificador tanto desde una perspectiva histórica como procedimental.

1.2 FUNDAMENTOS DE LA DIVERSIFICACIÓN DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE MÉXICO

Como hemos visto, uno de los episodios constantes en la historia de la vinculación de México con el exterior ha consistido en tratar de equilibrar las relaciones externas del país con el fin de generar un espacio de acción¹⁴ suficiente que permita el libre ejercicio de sus actividades en el ámbito internacional. Ello se ha derivado, en particular, de la compleja relación que históricamente ha mantenido México con Estados Unidos, la cual ha incidido de manera directa en el tipo de respuestas que ha dado la política exterior mexicana.

Ciertamente, la búsqueda de contrapesos en potencias extranjeras, incluso hasta nuestros días, ha sido una respuesta recurrente de la política exterior. De hecho, dicha búsqueda formó parte importante del

¹³ Véase Francisco Rojas Aravena, "El relacionamiento estratégico: un concepto que requiere ser desarrollado", en Francisco Rojas Aravena (ed.) *Argentina, Brasil y Chile: integración y seguridad*, Venezuela, Flaco/Nueva Sociedad, 1999, p. 13-29. Para este autor, un planteamiento estratégico conlleva la definición de metas y objetivos, el establecimiento de cursos de acción o caminos a través de los cuales se llegará a dichas metas y los recursos que serán usados, entendidos éstos en su más amplio espectro: económicos, políticos, diplomáticos, militares, de información, tecnológicos, entre otros.

¹⁴ Por *espacio de acción* se entenderá la capacidad internacional 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. Citado por Günther Maihold, "¿Primacía o interdependencia? La relación de política interior y política exterior en países en vías de desarrollo; el caso mexicano", en *Relaciones Internacionales*, núm. 38, vol. IX, enero-abril, 1987, p. 72.

proceso formativo del Estado mexicano durante el siglo *xx*, baste sólo recordar las pugnas entre las facciones liberal y conservadora que sirvieron de marco a las invasiones extranjeras. Pero fue a partir de la consolidación del Estado liberal mexicano que Estados Unidos se convirtió en la variable más significativa bajo la cual la política exterior mexicana instrumentaría gran parte de sus principios, acciones y estrategias. Así pues, la irrupción pacífica que comenzó con los gobiernos de Benito Juárez y de Porfirio Díaz, a través de inversiones y capitales extranjeros, pero particularmente estadounidenses, pronto obtuvo mayor significación que las invasiones militares que sufrió el país hasta la década de 1860. Pues como señala Gabriel A. Almond, “la penetración de la política doméstica por influencias internacionales no sólo ocurre en circunstancias dramáticas, sino que se verifica mediante un proceso constante en niveles medios y bajos de visibilidad, afectando la estabilidad política, económica y social en formas tanto positivas como negativas”.¹⁵

Desde esta perspectiva, el predominio que, a fines del siglo *xix* y principios del *xx*, fue adquiriendo Estados Unidos como hegemón en América Latina tuvo una influencia directa en México y su vinculación con el exterior. En diversas ocasiones, esta excesiva influencia en los asuntos internos y externos del país se ha presentado como un factor que ha constreñido la capacidad de respuesta de México.

La diversificación de las relaciones internacionales del país se ha fundamentado, en este sentido, como una respuesta de la política exterior orientada a la búsqueda de balances y contrapesos que generen un mayor margen de maniobra y/o negociación internacional en función de la relación que tiene con Estados Unidos. Sin embargo, es importante aclarar que la búsqueda de dicho equilibrio ha variado de acuerdo con las necesidades internas y los condicionamientos externos en distintos momentos de la vinculación internacional del Estado mexicano, lo cual se ha manifestado tanto en las transformaciones de la política exterior en cuanto a sus orientaciones, como en los cambios en la fundamentación de la diversificación de las relaciones internacionales del país.

Así pues, dada la evolución histórica de la relación bilateral entre México y Estados Unidos, la diversificación se ha presentado como uno de los objetivos tradicionales de la política exterior mexicana, aunque hay que mencionar que ésta no se ha desarrollado como un proceso constante ni sistemático que haya redundado en la instrumentación de una política que efectivamente equilibre las relaciones del país. No obstante tal inconsistencia en la política exterior, durante gran parte del siglo *xx*, y sobre todo a partir del movimiento revolucionario que comenzó en 1910, el Estado mexicano intentó consolidar su autonomía frente

¹⁵ Gabriel Almond, “El vínculo nacional-internacional”, en *Una disciplina segmentada. Escuelas y corrientes en las Ciencias Políticas*, México, FCE, 1999, p. 377

al exterior, y específicamente ante Estados Unidos, a través de una serie de acciones políticas y actos jurídicos que se fundamentaron, en un primer momento, en el ideario del nacionalismo revolucionario, así como posteriormente, en la conducción de una política exterior activa y defensiva a partir de 1970. En este marco general del desarrollo histórico del país, el objetivo general de la política exterior se basó en la idea de garantizar la autonomía del Estado mexicano frente a Estados Unidos, fuera a través de la contención nacionalista y la confrontación, o mediante la ampliación de sus espacios de acción a nivel internacional.

En los años noventa, la diversificación se presentó con matices diferentes, puesto que se realizó a partir de una fundamentación y orientación específicas que se enmarcaron en un conjunto de transformaciones tanto al interior del país como en el ámbito internacional. La relación de dependencia con respecto a Estados Unidos se mantuvo como el factor principal para la búsqueda de contactos económicos y políticos con otros países, pero entraba un nuevo factor: la búsqueda de la internacionalización de la economía mexicana. A partir de esta nueva consideración gubernamental, la diversificación de las relaciones económicas del país se concibió como una estrategia complementaria a la integración económica norteamericana en función del plan general de crecimiento y desarrollo económico del país, planteamiento tal que desde el principio parece contener más elementos de carácter discursivo que prácticos, pues resulta obvio que el tipo de lazos que se crearían a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio en América del Norte (TLCAN) limitarían considerablemente el propósito diversificador.

No obstante el cambio en torno a la concepción de la diversificación, se seguía creyendo necesaria la creación de condiciones más favorables que pudieran equilibrar las relaciones externas del país, así como ampliar sus márgenes de maniobra a nivel internacional, pero su instrumentación dependería en adelante de la relación de México con sus socios comerciales de América del Norte y del virtual proceso de integración económica.

Así pues, en sus diferentes niveles, la diversificación ha intentado ser un instrumento que disminuya la excesiva concentración de varios de los asuntos de México con Estados Unidos. La complejidad de la relación entre ambos países se ha reflejado concretamente en dos esferas que han orientado el objetivo diversificador: la económica y la política. Preponderantemente en la primera, la diversificación se ha dirigido a equilibrar los niveles de intercambio comercial con el exterior, los cuales se han visto fuertemente concentrados en Estados Unidos; con lo cual se ha pretendido, por lo tanto, aminorar la dependencia económica hacia ese país. En la segunda, se ha intentado la creación de contrapesos políticos que contribuyan a la generación de espacios de acción suficientes para México en la conducción de sus asuntos internacionales. Cabe resaltar, que a pesar de que ambas esferas pueden ser concebidas como

complementarias para el logro del equilibrio de las relaciones externas del país, han obedecido racionalidades que, vinculadas o desfasadas en diversos momentos, han generado resultados disímolos en el marco general del desarrollo de la diversificación.

De hecho, este desfase ha sido parte consustancial del desarrollo histórico de la diversificación y explica las divergencias existentes entre el ámbito político y el económico con respecto a su instrumentación, resultados y consecuencias. Así pues, a pesar de la fundamentación formal de la diversificación, su implementación práctica ha seguido diversas rutas a partir de condicionantes tanto estructurales como contingentes.

Tal desfase puede explicarse por la manera en que el Estado mexicano ha reaccionado frente a los requerimientos económicos y políticos de crecimiento y legitimación internos. En este sentido, "la acción del Estado mexicano tanto en materia económica como en materia internacional ha estado históricamente condicionada por la situación político-militar y económica del país".¹⁶ Como ya habíamos adelantado, lo anterior tiene una estrecha vinculación con el tipo de régimen político que se conformó en el México moderno del siglo xx y de sus relaciones con el exterior, pues las necesidades propias del régimen se han reflejado en las prioridades y orientaciones de la política exterior.

Durante los regímenes revolucionarios y posrevolucionarios, por ejemplo, la consolidación de la autonomía estatal y de la soberanía bajo las premisas de una reivindicación nacionalista, se convirtió en la base mediante la cual el Estado mexicano se relacionaría con el medio externo. Con respecto "al entorno internacional, la soberanía estatal se construyó sobre bases estrictamente políticas. La reivindicación de la soberanía nacional se detenía en el reclamo de respeto a las determinaciones estatales.."¹⁷ Bajo esta circunstancia "... se estableció una dicotomía entre las relaciones económicas del país con el resto del mundo y sus relaciones políticas. Cada uno de esos campos de la actividad internacional del país se rigió con racionalidades propias. Ciertamente, la racionalidad predominante durante un largo periodo fue la política, pero es preciso observar que su límite estaba fijado por la soberanía estatal; es decir, que en tanto no se cuestionara la facultad del Estado para normar los ritmos, intensidades y rumbos del desarrollo económico, las relaciones económicas internacionales del país y las propias relaciones económicas internas se regían por una lógica convencionalmente capitalista.. Esta diferenciación de premisas y de factores determinantes es

¹⁶ Blanca Heredia, "El dilema entre crecimiento y autonomía: reforma económica y reestructuración de la política exterior en México", en Varios autores, *La política exterior de México*, México, El Colegio de México/IMRED, 1997, p. 85.

¹⁷ David Ramírez, *La política exterior ante las transformaciones del régimen político mexicano*, tesis de licenciatura, FCPYS, 1994, p. 8

una de las explicaciones para la distinta actitud que México sostuvo durante el siglo xx en su política exterior y en su política económica externa. ¹⁸

Efectivamente, la política exterior mexicana ha experimentado momentos en los que se hace evidente un desfase entre el aspecto político y el económico ¹⁹ Ello, por supuesto, ha afectado a la diversificación en cuanto a sus orientaciones, pero sobre todo con respecto a sus resultados, lo cual nos sugiere que el diseño de la política exterior no puede hacerse considerando las facetas política y económica de manera separada.

En este marco, el proceso evolutivo de la diversificación se ha desarrollado a partir de las coyunturas histórico-políticas en las que se ha intentado instrumentar la misma, pues como se demostrará más adelante, la diversificación no ha sido un proceso cuya instrumentación haya sido constante ni exitosa. Partiendo de esta consideración, la diversificación se ha desarrollado a la par de las necesidades del régimen político mexicano, así como en función de los cambios en el contexto internacional, y sus resultados han variado en intensidad y orientación de acuerdo con las singularidades de dichas coyunturas

La conflictividad en la relación con Estados Unidos ha sido uno de los factores principales que ha mantenido la necesidad por diversificar las relaciones del país. Particularmente, la relación de dependencia económica hacia ese país se ha manifestado como la variable más importante para la instrumentación de la diversificación. Por la naturaleza de esta dependencia, resulta incluso paradójico que la diversificación se busque tanto por el deterioro de las relaciones económicas con Estados Unidos como por un acercamiento con ese país. Establecer nuevos contactos comerciales con otros países a largo plazo que aminoren la dependencia hacia el país vecino, ha sido una necesidad reiterada que al parecer concreta el sentido mismo de la diversificación, en virtud de que la vinculación económica externa se ha desarrollado como la parte más vulnerable y sensible de la interacción internacional del país.²⁰

En estos términos, el primer intento por diversificar las relaciones internacionales del país tuvo lugar durante el régimen de Porfirio Díaz. La diversificación fue concebida como un instrumento que pudiera

¹⁸ Cfr. *Ibid.*, p. 9.

¹⁹ El debate en torno a la existencia o no de una tensión entre política económica y política exterior ha desarrollado una extensa bibliografía que centra el análisis en la complejidad de la dinámica de la relación entre ambas políticas, que sustenta que más allá de una tensión inevitable entre ellas, cada una tiene una vinculación directa con la otra y un nivel de afectación que varía por determinado tipo de condiciones. Para el caso mexicano, Blanca Heredia señala que siempre ha sido difícil formular e instrumentar políticas capaces de conciliar la promoción del crecimiento económico con la defensa de la autonomía frente al exterior, presentándose a lo largo de la historia, momentos en que ambos propósitos coinciden o no. De hecho, considera también esta autora, que la relación de suma-positiva entre política económica y política exterior que caracteriza al periodo 1940-1970, empezó a resquebrajarse en los años 70 cuando se comenzó a observar una recurrencia de las crisis de la economía nacional. Para una mayor comprensión del tema, véase Blanca Heredia, "El dilema entre crecimiento y autonomía...", pp. 81-99

²⁰ Véase Leopoldo González Aguayo, "La política de diversificación de las relaciones internacionales de México", en César Sepúlveda (comp.) *La política internacional de México en los años ochenta*, México, FCE, 1994, p. 121

contrarrestar la creciente influencia de los intereses económicos estadounidenses, pero también que pudiera legitimar el proyecto modernizador de la dictadura porfirista. La preponderancia de la esfera económica de la diversificación fue privilegiada por el régimen porfirista, aunque ello no resta importancia al establecimiento y restablecimiento de relaciones políticas con países de América Latina, Europa y Asia.

Durante el siglo xx fueron varios los esfuerzos diversificadores. En esta parte de la investigación enfatizaremos en aquellos que se comenzaron a desarrollar a partir de la década de 1960 y en los que el aspecto económico siguió siendo parte sustantiva, pero en los cuales también la búsqueda de nuevas conexiones políticas intentó minimizar la vulnerabilidad internacional del país. Los periodos presidenciales de Adolfo López Mateos y Luis Echeverría Álvarez coincidieron con cambios importantes en la política exterior mexicana tradicional, sobre todo durante la última administración. En estas coyunturas, la diversificación de las relaciones políticas del país se orientó, en gran medida, como parte importante para la recuperación de la legitimidad del régimen revolucionario; cobrando la dimensión económica, por otro lado, una relevancia significativa en el conjunto general de la política exterior, y de la diversificación en lo particular. Con los sexenios de José López Portillo y Miguel de la Madrid Hurtado continuaría esta misma fundamentación, sólo que la crisis económica limitaría considerablemente las opciones internacionales del país -lo cual nos remite a recordar que la ausencia de una autonomía económica se ubica como uno de los factores obstaculizadores para consolidar la autonomía política del país frente al exterior.

De hecho, este mismo factor continuaría influyendo, aunque bajo nuevas circunstancias, en el intento por diversificar los nexos del país en el periodo al que se abocará esta investigación, el de los años noventa. En este decenio, la política exterior mexicana presentó una serie de peculiaridades que encuentra su explicación en la dinámica de los cambios en la política interna, así como en las transformaciones de la realidad mundial y regional que se comenzaron a experimentar luego del desgaste del conflicto bipolar. En esta coyuntura, el espacio económico de la diversificación cobró gran relevancia en función del predominio de la racionalidad económica que ha caracterizado la conducción de la política exterior del Estado mexicano en los últimos años. En consecuencia, la dimensión político-diplomática se vio, en cierta medida, supeditada a esa racionalidad económica, por lo que el reforzamiento de los contactos políticos con otros países o regiones también presentó transformaciones considerables.

Pero lo que nos llama la atención es el tipo de resultados políticos y comerciales reales (y relativos) que se han obtenido a raíz de la diversificación, así como los fundamentos en que el Estado mexicano ha basado su vinculación reciente con el exterior, luego de la consideración en la que la diversificación continúa concibiéndose como una estrategia que contrarreste la excesiva concentración de varios de los asuntos de

México con Estados Unidos -particularmente en el ámbito comercial-, pero que también logre insertar y potenciar a la economía mexicana en la economía globalizada.

1.3 ANTECEDENTES DE LA ESTRATEGIA DE DIVERSIFICACIÓN HASTA 1988

Como ya se ha establecido, diversificar las relaciones internacionales de México ha sido uno de los objetivos tradicionales de la política exterior, lo cual se ha manifestado consecuentemente en el tipo de vinculación internacional del Estado mexicano. El predominio de la relación bilateral con Estados Unidos, así como la evolución histórica de la misma, han sido dos de las variables que han impulsado la diversificación. Pero a pesar de ser dos de los factores más importantes tanto de la política exterior mexicana como de la diversificación, ambas encuentran gran parte de su explicación en el desarrollo de varios elementos de la política interna, sus necesidades, sus condiciones y sus peculiaridades.

De este modo, la diversificación, en sus distintos intentos de instrumentación, ha estado influida por una doble causalidad: Por un lado ha estado sujeta a la condicionalidad internacional -predominantemente la inherente a la relación con Estados Unidos-, y por otro, ha sido instrumentada en función de las necesidades internas del régimen político y del Estado mexicanos.

En sus diversos momentos, la diversificación ha continuado desarrollándose bajo la misma fundamentación; sin embargo, la racionalidad de la política exterior para instrumentarla se ha transformado a lo largo de los años y de diversas coyunturas. Estos intentos han sido parcialmente recurrentes a partir de la segunda mitad del siglo xx; sin embargo, su desarrollo no fue sistemático, o al menos no se ha reflejado de manera consistente, por ejemplo, en un decremento en la dependencia económica hacia Estados Unidos. No obstante, la búsqueda de una relativa autonomía política frente a Estados Unidos fue parte importante de la instrumentación de la política exterior mexicana en el mismo periodo.

Como veremos en las páginas siguientes, la diversificación es un proceso de larga duración que tiene sus orígenes a finales del siglo xix, y que como respuesta de la política exterior a los constreñimientos externos se ha desarrollado casi de manera uniforme, aunque con algunas diferencias sustanciales en algunos momentos de su desarrollo histórico.

1.3.1 LA DIVERSIFICACIÓN DURANTE EL PORFIRIATO

La diversificación de las relaciones internacionales del país encuentra su primer antecedente en el régimen de Porfirio Díaz. Al advertir la influencia de la penetración de inversiones y capitales estadounidenses, que el propio régimen porfirista había propiciado, Díaz fue el primero en intentar la instrumentación de dicha diversificación. Así pues, a partir de 1879 se entablaron y restablecieron relaciones diplomáticas con países de América Latina, Europa y Asia.²¹ De ellas destacan las que se orientaron a la potencia mundial de la época, Inglaterra, así como a Japón, pues a través de ellas se podían cristalizar los objetivos del régimen tanto en materia interna como externa. A través del establecimiento de este tipo de relaciones se pretendía, por un lado, disminuir el creciente influjo de Estados Unidos en sectores importantes de la economía mexicana; pero se veía por otro, como un instrumento para consolidar el modelo de modernización en el que se fundamentó el gobierno de Díaz, y que sin duda, comenzó con la atracción de inversiones²² de Estados Unidos al inicio del Porfiriato.

El acercamiento a Japón es un ejemplo de la manera en que se buscaba ejercer un contrapeso a Estados Unidos mediante mayores contactos con naciones importantes. En el caso de este país asiático, que surgía como una nueva potencia militar y económica que al igual que la Unión Americana tenía intenciones expansionistas en su propia esfera de acción regional, el gobierno de Díaz aprovechó esta situación a fin de disminuir el predominio estadounidense, pues desde el punto de vista de Washington Japón comenzaba a ser un país peligroso, ya que consideraba que la influencia japonesa podría expandirse más allá de su esfera regional; es decir, podría tocar intereses estadounidenses en América Latina. Pero también, como se mencionó líneas arriba, con dicho acercamiento se buscaba entablar relaciones comerciales a fin de potenciar el impulso de sectores fundamentales para la modernización de la economía nacional como el ferroviario, el eléctrico y la construcción de buques, entre otros.²³

²¹ De acuerdo con datos de Silvio Zavala, en 1873 el cuerpo diplomático acreditado en México se componía tan sólo del ministro de Estados Unidos y los de Alemania, Italia, España y Guatemala. En 1879 se entablaron relaciones con Portugal y Bélgica. En 1880 se restablecieron con Francia y en 1885 con Inglaterra. Para 1900, la representación que existía en la ciudad de México incluía a los siguientes países: Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Grecia, Holanda, Inglaterra, Italia, Portugal, Rumania, Rusia, Serbia, Suecia y Noruega, Suiza, Confederación Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, República Dominicana, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, El Salvador, Uruguay, Japón e Islas Hawai. Cfr. Silvio Zavala, *Apuntes de historia nacional 1808-1974*, 5ª ed., México, FCE, 1990, p. 121.

²² Para los porfiristas, la radicación del capital extranjero en México significaba, por sobre todas las cosas, la más real posibilidad de acrecentar la capacidad productiva del país y de promover el desarrollo del mismo. Véase Arnaldo Córdova, *La ideología de la Revolución Mexicana. La formación del nuevo régimen*, 3ª ed., México, Ediciones Era, 1980, p. 79.

²³ Véase González Aguayo, *op. cit.*, p. 119.

La vinculación con países europeos, particularmente con Inglaterra, seguía la misma lógica: atraer fuertes inversiones que sirvieran de apoyo al propósito progresista del régimen. "Los porfiristas no concebían otra forma de resistencia al extranjero que el crecimiento material del país, al que, coadyuvaría la misma inversión proveniente del exterior. Para ello, era necesario, en primer lugar, mantener el gobierno personal; en segundo lugar, favorecer la competencia entre las mismas naciones capitalistas, a fin de que ninguna lograra un predominio absoluto sobre la economía mexicana, y entre ellas, en la libre lucha del mercado, se equilibraran y permitieran así un considerable margen de acción al gobierno personal..."²⁴ Así, desde finales del siglo XIX se estableció un "juego de equilibrios entre la penetración de capitales norteamericanos y una política de puertas abiertas al capital europeo bajo la creencia de que dicha competencia se daría en una lucha fecunda y noble del comercio y de la industria que acabaría por engrandecer al país..."²⁵ Lo anterior, sin embargo, no ocurrió así, pues más bien propició un régimen de privilegios que desataría el estallido del movimiento de la Revolución mexicana

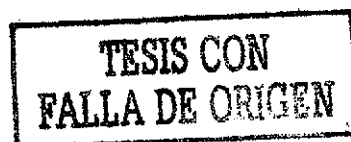
1.3.2 LA REVOLUCIÓN DE 1910 Y LOS RÉGIMENES POSREVOLUCIONARIOS²⁶

Con el fin de la dictadura porfirista no sólo emergería un nuevo régimen a raíz del proceso revolucionario de 1910-1917, sino que también surgió un nuevo tipo de vinculación del Estado mexicano con el exterior. En esta coyuntura histórica, los intentos (como tales) por diversificar las relaciones externas del país se vieron aplazados hasta bien entrado el siglo XX, con la presidencia de Adolfo López Mateos a principios de la década de 1960. Sin embargo, por la naturaleza y origen de los regímenes de la Revolución y la posrevolución hubo varias acciones internacionales que, en clara defensa de la autonomía y soberanía estatales, buscaron

²⁴ Cfr. Arnaldo Córdova, *op. cit.*, p. 80.

²⁵ En 1880, Justo Sierra proclamaba en un discurso: "Nosotros no podemos olvidar que a una aplicación enérgica de la Doctrina Monroe debemos en parte haber vuelto en los tiempos de la intervención francesa al ejercicio pleno de nuestra autonomía nacional, y en prueba de que no olvidamos tamaño servicio, hemos solicitado y recibido con aplausos cuantas tentativas se han hecho para aclimatar en nuestro suelo la concurrencia americana a las empresas europeas... protestamos contra todas las declaraciones de la prensa americana que tienden a alejar los intereses europeos del suelo hispanoamericano, por otros medios que los que la lucha fecunda y noble del comercio y la industria ofrecen, y porque no hemos abdicado nuestro dominio sobre nuestro suelo, porque tenemos una voluntad soberana en nuestras cosas interiores y porque nosotros entendemos que la fórmula más ingenua de la Doctrina Monroe y que no nos excluye, es ésta: *América para los americanos*, y no esta otra que nos humilla y nos afrenta: *América para los yanquis*" Cfr. *ibid.*, pp. 83-84.

²⁶ Para efectos prácticos, la periodización del proceso revolucionario se divide en tres segmentos: el periodo destructivo, durante el cual se derrocó por la fuerza de las armas al régimen porfirista, extendiéndose de 1910 a 1917; el periodo legislativo, por el cual la Revolución convirtió en leyes los principios o ideales que le dieron origen, consumándose de 1917 a 1927 y, el periodo de la reconstrucción sobre las nuevas bases (institucionales) establecidas por la Revolución. Nota de Luis Cabrera, citada por Federico Novelo, *La política exterior de México en la era de la globalización*, México, UAM/Plaza y Valdés, 2000, p. 181.



neutralizar políticas y amenazas provenientes del extranjero. De hecho, en la primera etapa del proceso revolucionario, tal como señala Arnaldo Córdova, “la lucha contra la dictadura (de Porfirio Díaz) se planteaba como una negación global del sistema de privilegios, entre los cuales los mayores y más perjudiciales para México venían a ser los que se concedían a los intereses extranjeros. Desde el comienzo, y del modo más coherente, la lucha contra la dictadura se dio al mismo tiempo como una lucha contra la dominación exterior.”²⁷

La política exterior de estos regímenes, cuya tarea principal era consolidar el ideal revolucionario, se articuló en torno a la ideología del nacionalismo revolucionario que tenía como principal reivindicación la defensa de la soberanía nacional y la recuperación de la nación como propietaria originaria de los recursos económicos y naturales del país. Bajo este criterio, “los derechos de propiedad privada no detendrían el progreso social y económico de la colectividad nacional. Esta tesis la sostuvo con éxito la Revolución mexicana dentro de sus fronteras y, a través de su diplomacia, fuera de ellas.”²⁸

En este marco, uno de los propósitos centrales del ideario revolucionario consistía en el logro de un desarrollo interno que se tradujera en justicia social, a través de la consolidación de una infraestructura nacional capaz de desarrollarse con independencia del exterior, pues como ya lo hemos mencionado, uno de los motivos de la Revolución mexicana fue la lucha contra la clase oligárquica porfirista y el capital extranjero que además de generar dependencia económica, propiciaba poder y control políticos.

Desde esta perspectiva, revisaremos algunos casos que se contrapusieron abiertamente a intereses estadounidenses que buscaron menoscabar la soberanía nacional y la autonomía estatal. En 1917, por ejemplo, durante la Primera Guerra Mundial, Alemania intentó -a través del episodio conocido como el “Telegrama Zimmerman”- colocar al gobierno de Venustiano Carranza en una posición de enfrentamiento con Estados Unidos capitalizando el nacionalismo revolucionario en un sentimiento antiestadounidense. Con la oferta de regresar a México los territorios perdidos durante el siglo XIX, los alemanes pretendían entablar una alianza ofensiva con nuestro país para así concretar sus intereses bélicos y dar un golpe a Estados Unidos, quien había decidido incorporarse a la Gran Guerra. Sin embargo, la intercepción de dicho telegrama por las fuerzas aliadas hizo que dicha oferta fracasara, además que las prioridades del gobierno carrancista obedecían a la consolidación del proyecto constitucionalista. La posibilidad de haber aceptado la propuesta alemana, sin duda, hubiera colocado a Estados Unidos en una situación difícil.

²⁷ *Ibid.*, p. 248

²⁸ Cfr. Luis Quintanilla, “La política internacional de la Revolución Mexicana”, en Secretaría de Relaciones Exteriores. *Política exterior de México 175 años de historia*, México, Tomo III, 1985, p. 86

Pero el hecho que, durante el gobierno de Venustiano Carranza, representó no sólo la reivindicación de la soberanía nacional, sino también una clara contraposición a las pretensiones hegemónicas de Estados Unidos fue, sin duda, la Doctrina Carranza, la cual contiene los siguientes postulados: a) no aceptar que los extranjeros adquirieran una posición de predominio respecto de los nacionales; b) igualdad jurídica de todos los Estados; c) no reconocer la llamada "Doctrina Monroe" por constituir una interferencia en los asuntos internacionales de los países latinoamericanos; d) establecer una relación de solidaridad real entre los países latinoamericanos basada en el principio de la no intervención; e) establecer tratados y alianzas entre América Latina y cualquier país o grupo de países cuando así conviniera a sus intereses; f) el objetivo de esta solidaridad continental era, entre otras cosas, adquirir el control de los propios recursos naturales de la región e impulsar su industrialización como la mejor vía para afianzar la independencia.²⁹

Como se mencionó líneas arriba, si bien es cierto que la diversificación no ha sido un proceso constante y que tampoco experimentó ningún tipo de instrumentación durante las primeras décadas del siglo xx, la Doctrina Carranza en varios de sus puntos delinea parte del objetivo de dicha diversificación: establecer relaciones con otros países que pudieran ejercer un contrapeso a la influencia estadounidense, en este caso, con los países de América Latina. Así, este tipo de actos jurídicos iniciaría una nueva era en la vinculación externa del Estado revolucionario, pues como señala Luis Quintanilla, "la *independencia diplomática* que se alcanzó con la Revolución sería uno de los rasgos esenciales del gran movimiento social mexicano."³⁰

En el mismo sentido de asegurar la autonomía del Estado mexicano se encuentran las acciones internacionales de los gobiernos de Alvaro Obregón y Lázaro Cárdenas. El establecimiento de relaciones político-diplomáticas con la Unión Soviética durante el mandato del primero también significó una actitud poco amable para Estados Unidos, pues si bien la animadversión entre ambos países se evidenciaría claramente terminada la Segunda Guerra Mundial, el surgimiento de un país de las dimensiones de la Unión Soviética que fundamentara su desarrollo en un modo de producción distinto al capitalista fue visto con recelo.

Pero indudablemente, durante la administración cardenista se experimentó uno de los hechos que además de contravenir directamente los intereses de Estados Unidos, representó la muestra más significativa de reivindicación nacionalista: la expropiación de la industria petrolera de 1938, misma que afectó tanto a empresas estadounidenses como a británicas y holandesas, concretándose este hecho como uno de los mayores logros del nacionalismo mexicano. Asimismo, en este periodo, el presidente Lázaro Cárdenas vendió petróleo a los países del Eje en plena conflagración mundial. Y es en estos años que México comienza a

²⁹ Véase Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer, *México frente a Estados Unidos (Un ensayo histórico 1776-1988)*, México, FCE, 1992, p. 145.

³⁰ Cfr. Luis Quintanilla, *op cit.*, p. 93

delinear los principios rectores de su actuación internacional en el ámbito multilateral. La entrada a la Sociedad de Naciones y la postura condenatoria del país frente a las políticas de invasión europea lo constatan. Pero si bien estas acciones se constituyeron como movimientos reivindicativos de la autonomía estatal y provocaron momentos conflictivos con Estados Unidos, se encontraban lejos de ser parte de una estrategia general de diversificación, por lo que valdría la pena adelantar una de las causas por las cuales la diversificación no se instrumentó sistemáticamente en los gobiernos de la posrevolución: la ideología del nacionalismo revolucionario. De acuerdo con ese conjunto de principios, la justicia social, el desarrollo interno, la soberanía nacional y la independencia frente al exterior, regirían la rectoría del Estado como representante jurídico de la nación. En este sentido, la apertura al exterior se convertía en un factor secundario frente a la prioridad de realizar la reforma social.³¹

A partir de 1940, sin embargo, el régimen posrevolucionario experimentaría transformaciones importantes tanto en el nivel doméstico como en el externo. Internamente se instrumentaba un nuevo modelo de desarrollo económico, conocido como de "sustitución de importaciones" que, si bien pretendía garantizar el desarrollo autónomo del país, pronto dejaría ver sus mecanismos de operación, tales como la disminución de la política de reparto agrario y la atracción de inversión extranjera para el desarrollo interno. A la par de ello se transfiguraba la relación con Estados Unidos, experimentándose una creciente concentración de los asuntos internacionales con esa nación, particularmente los económicos, lo cual sentaría las bases de una nueva vinculación entre ambos países. Pero sin que dicha concentración implicara un aislamiento de México de los asuntos internacionales, la actividad externa del país hasta fines de los años 50 se centró, casi exclusivamente, en una participación activa en organismos multilaterales mundiales y regionales, como la Organización de Naciones Unidas y las reuniones interamericanas. Bajo los fundamentos y la defensa del derecho internacional, México sustentó las bases de su política exterior en temas tan relevantes como la paz y la seguridad internacionales, a la vez que mantenía una posición propia frente a los conflictos regionales derivados, por ejemplo, de la intervención estadounidense en Guatemala en 1954 y de la conflictiva relación entre Estados Unidos y Cuba, en la segunda mitad de la década de los 50. No obstante lo anterior, nuestro país permaneció relativamente desvinculado de otros países que hubieran contribuido al propósito diversificador.

En este punto es importante destacar el contexto internacional de la segunda Guerra Mundial y el del inicio de la Guerra Fría, pues se presentaba como poco propicio para una vinculación más estrecha con el

³¹ Cfr. Roberto Gutiérrez, "Cultura política en el nacionalismo revolucionario", en *Revista A*, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, Vol IX, núms 23-24, enero-agosto de 1988, pp. 39-41.

exterior. Con la conflagración bélica y sus consecuencias directas en las economías europeas, por ejemplo, México vio disminuidas sus transacciones comerciales con Europa. De este modo, la política exterior mexicana en los inicios de este periodo se caracterizó por una "cautela o franca abstención en los asuntos internacionales.... Lo cierto es que el país atravesaba entonces por una época de acentuado nacionalismo que, unido al ambiente creado por la Guerra Fría, no propiciaba el interés de sus dirigentes por acontecimientos internacionales sin repercusión inmediata y evidente en la vida del país. Por ello, su política exterior carecía de grandes perspectivas; las metas principales eran el mantenimiento de la buena vecindad con los Estados Unidos y la exaltación de los principios de derecho internacional que se veían como parte integrante de la ideología de la Revolución mexicana."³² Lo anterior explica, en buena medida, el desinterés por diversificar las relaciones internacionales del país. Al respecto, Olga Pellicer menciona algunas de las circunstancias internas y externas que evitaron un acercamiento a otras áreas geográficas: 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 periodo de entendimiento mexicano-norteamericano.³³ Todas estas causas hacían imposible buscar una diversificación de las relaciones exteriores del país. Por lo demás, los dirigentes de la época carecían de verdadero interés por los asuntos internacionales, por ejemplo, Ruiz Cortines asignó un papel muy secundario a la política exterior dentro de su proyecto gubernamental.³⁴

Durante este periodo se experimentó un cambio en la relación del país con Estados Unidos, y de la "confrontación se pasó a una cooperación relativamente estrecha... En el ámbito comercial, por ejemplo, las exportaciones mexicanas aumentaron de 117,800,000 dólares en 1940 a 262,300,000 dólares en 1945; este hecho, aunado a la desaparición temporal del mercado internacional de un buen número de bienes de

³² Véase Olga Pellicer de Brody, "Las relaciones internacionales", en Olga Pellicer y Esteban Mancilla, *Historia de la Revolución Mexicana 1952-1960. El entendimiento con Estados Unidos y la gestión del desarrollo estabilizador*, 2ª reimp., México, El Colegio de México, 1988, p. 13.

³³ Como han señalado estudiosos de la política exterior mexicana de ese periodo, a partir de 1940 se experimentó un entendimiento entre México y Estados Unidos que si bien no dio inicio a una era de total colaboración, sí provocó un cambio en la relación bilateral que la alejaba de la conflictividad que se observó con el movimiento revolucionario de 1910-1917. Durante este periodo, los gobiernos mexicanos buscaron establecer y aprovechar una "relación especial" con Estados Unidos, con el fin de permitir la industrialización del país, atraer inversiones extranjeras y lograr un tratamiento preferencial a las exportaciones mexicanas. Pero este entendimiento cordial se sustentó en un cambio radical de la política cardenista en 1940 con Manuel Ávila Camacho y sus sucesores, en el que se frenó el reparto agrario y la inclusión de sectores de la izquierda a la organización obrera, por ejemplo. En este contexto, los intereses de ambos países se armonizaron, aunque no hay que dejar de mencionar que fue también en este periodo en el que la exaltación y la defensa de los principios de la política exterior encontraron una alta resonancia, como lo fue el caso de su expresión en el ámbito interamericano. Véase, *ibid.*, pp. 11-102. También consúltese Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976, y Blanca Torres, *De la guerra al mundo bipolar*, Colección México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores, México, Senado de la República, Tomo VII, 2000.

³⁴ Véase Pellicer, *op. cit.*, pp. 81-82.

consumo, ampliaron las bases para que México iniciara su industrialización por medio de la sustitución de importaciones, lo que a su vez afianzó el desarrollo del capitalismo y fortaleció a la burguesía nacional....”³⁵

Pero al acercarse el inicio de la década de 1960 esta situación cambió. Desde 1956, el crecimiento de la agricultura mexicana decayó a la par del auge de las exportaciones experimentado durante los diez años anteriores. La relación comercial con Estados Unidos comenzó a deteriorarse, y la balanza comercial presentaba un déficit acumulado, pues a pesar de la vigencia del proteccionismo del modelo sustitutivo de importaciones, éstas se hicieron necesarias para solventar el rápido crecimiento de la economía y de la producción industrial. Por otro lado, en el nivel de la política interna, se comenzó a ver un debilitamiento de las bases del consenso en torno al régimen político. Amplios sectores de la sociedad mexicana -tanto el sector campesino como el urbano- demandaban mayores salarios y movimientos sindicalistas surgieron en un contexto en el que se exigía la democratización de sus organizaciones sindicales. En este marco, la política exterior sufriría un cambio importante a partir de los años 60, mismo que se enmarca en una serie de transformaciones tanto al interior del país, como en el contexto internacional.

1.3.3 LA DIVERSIFICACIÓN Y LA “NUEVA” POLÍTICA EXTERIOR. DE LOS AÑOS 60 A LOS AÑOS 80

Con la década de los 60, la política exterior mexicana comenzaría a experimentar importantes transformaciones tanto en su concepción y diseño, como en su orientación. Se observaría, desde entonces, una vinculación entre política interna y política exterior, tanto por el lado de su relación con la economía nacional y el crecimiento económico, como por el de la legitimidad del régimen político. El surgimiento de una “nueva” política exterior más dinámica o activa, sin embargo, se confirmaría a partir de 1970, año en el que se observa un quiebre con los rasgos característicos de la política exterior mexicana tradicional. Dicho cambio respondió a las transformaciones mundiales que comenzaban a cobrar mayor importancia para su conducción. Así pues, desde 1960 hasta finales de la década de 1980, éste será el contexto por el cual la diversificación se instrumentaría como respuesta al cambiante entorno internacional, pero sobre todo a la condicionalidad que ejerce la relación económica con Estados Unidos con respecto a México.

³⁵ (fr. Vázquez y Meyer, *op cit.*, p. 190).

1.3.3.1 EL INTENTO DIVERSIFICADOR DE ADOLFO LÓPEZ MATEOS

Hasta fines de la década de 1950, México tenía concentradas sus relaciones exteriores y económicas en Estados Unidos. La presidencia de Adolfo López Mateos (1958-1964) pronto reflejó los cambios de la sociedad mexicana y del contexto internacional de esos años. En el ámbito interno, la sociedad comenzaba a ser más participativa y exigía el cumplimiento de sus demandas, como lo prueban los movimientos y huelgas de los sindicatos del ferrocarril, del petróleo y la electricidad, así como del magisterio, entre otros. Alternamente, la izquierda mexicana se rearticulaba en torno a estas demandas sociales y sindicales.

El contexto internacional también presentaba sus singularidades. La Guerra Fría continuaba reorganizando el equilibrio de poder internacional, y a pesar del surgimiento de eventos que llevaron al punto más álgido la confrontación entre la Unión Soviética y Estados Unidos, como la construcción del Muro de Berlín y la crisis de los misiles en Cuba, también se experimentó el inicio de una coexistencia pacífica que serviría de base al periodo de distensión de la segunda mitad de los años 60. Este panorama, por supuesto, tuvo claras incidencias en la política exterior mexicana, la cual se caracterizó por un renovado cambio hacia una conducción activa de la misma.

Pero en este marco internacional hubo varios factores -tanto internos como en la relación con Estados Unidos- que favorecieron dicho cambio. Uno de ellos fue el agotamiento de la "relación especial" que México había mantenido con Estados Unidos en los años anteriores. Aunado a ello, se encontraba la vulnerabilidad de la economía mexicana. El déficit de la balanza comercial y el deterioro de las relaciones comerciales entre ambos países fueron, también, dos de los elementos que propiciaron un cambio en la política exterior y en sus posiciones tradicionales. Ante esta situación, el nuevo activismo en la política exterior se vio como una necesidad frente a las variables económicas que comenzaban a tener un efecto negativo en el país y en la calidad de vida de sus habitantes.

Al iniciar su mandato, López Mateos estableció las premisas bajo las cuales se conduciría la política exterior mexicana. En un discurso declaraba a la política exterior como "un instrumento auxiliar de nuestro desarrollo general, conscientes de que no vivimos ni podemos vivir aislados."³⁶ Iniciaba con ello una nueva era no sólo de la vinculación externa del país, sino del nuevo papel que se le otorgaba a la política exterior en el marco general del régimen político mexicano.

³⁶ Véase Blanca Torres, *De la guerra al mundo bipolar*, Tomo VII, 2ª ed., México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores, México, Senado de la República, 2000, p. 132

En este contexto, una conducción “parcialmente” activa de la política exterior dio origen al primer intento diversificador del siglo xx como tal, continuando con la búsqueda por mantener una autonomía relativa frente a Estados Unidos, sobre todo en situaciones internacionales como la del conflicto cubano-estadounidense a raíz de la Revolución socialista en Cuba de 1959.

En el ámbito de la diversificación se presenta un cambio cualitativo en la política exterior mexicana, pues se inició un movimiento de establecimiento y fortalecimiento de relaciones con diversos países del continente americano, así como de Asia, África y Europa. En 1959, por ejemplo, el presidente visitó Canadá, país con el cual, a pesar de la cercanía geográfica, se mantenían vínculos muy escasos. A principios de 1960 se realizó una gira a países de Sudamérica (Venezuela, Brasil, Argentina, Chile y Perú) con el propósito de estrechar las relaciones económicas y comerciales en un marco de complementación de las economías de la región. De hecho, México participó activamente hacia 1960 en la creación del primer intento de integración económica subregional: la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)

En 1962, en su viaje presidencial por Asia, López Mateos, acompañado por dirigentes empresariales del país, buscó abrir nuevos mercados para las exportaciones mexicanas y atraer inversiones extranjeras, pero también aprovechó su visita para sostener la postura de México en torno al desarme nuclear. Con la gira presidencial a Japón, India, Indonesia y Filipinas, la política exterior habría de experimentar un cambio significativo. La búsqueda de mercados e inversiones, cuyo principal punto de atracción fue seguramente el Japón industrializado, pretendía, de hecho, aminorar la dependencia comercial con Estados Unidos. Pero quizá, lo más novedoso fue el acercamiento hacia dos de los países miembros del Movimiento de los No Alineados, India e Indonesia. Ello es importante por el contexto internacional en el que se realizó la gira. En plena Guerra Fría, con dicho acercamiento México al menos develó cierta posición frente a los conflictos mundiales y la manera en que debían ser tratados. Pero también con este nuevo comportamiento, la política exterior mexicana mostraría su carácter pragmático; pues mientras la postura de México experimentaba un cambio importante en el marco del surgimiento de nuevos actores internacionales, no participó tan activamente ni se adhirió al Movimiento de los No Alineados. De hecho, en Asia declaraba Adolfo López Mateos que si bien se hacía necesaria una “especial importancia de delinear una política internacional independiente... en una actitud de no abstención... México era fiel a los organismos internacionales a los que pertenecía (ONU y OEA) y no aspiraba a formar un ‘tercer bloque’, ni siquiera al ‘neutralismo.’”³⁷

Para 1963, López Mateos dirigió sus esfuerzos diversificadores a Europa, visitando tanto a países del lado occidental como del oriental. Con su visita a Francia, la República Federal Alemana y Holanda, se

³⁷ *Ibid.*, p. 173.

pretendió aumentar el intercambio económico con la Comunidad Económica Europea (CEE). Al respecto, relevante fue también la acreditación de una misión especial de México ante la CEE en 1960, en virtud de la creciente importancia que comenzaron a tomar otros países al margen del conflicto bipolar y cuyo poderío se basaba en su capacidad económico-industrial.

Las visitas a Francia y Polonia fueron significativas; la primera por que el nacionalismo francés de Charles de Gaulle se oponía abiertamente a la hegemonía estadounidense dentro del bloque occidental y, la segunda, porque Polonia era un país perteneciente a la esfera de influencia de la Unión Soviética. De igual modo, la primera visita de un país latinoamericano a la Yugoslavia socialista bajo el liderazgo de Josip Broz Tito dentro del Movimiento de los No Alineados, tuvo un significado relevante, pues las reivindicaciones de estos países pronto se convertirían en una postura común de los países en desarrollo. Además, tanto en Polonia como en Yugoslavia, López Mateos reconocía que a pesar de las diferencias entre los sistemas políticos de las tres naciones, existía un objetivo común en la lucha por la paz mundial.

Los años 60 fueron también los años de la descolonización africana y asiática. En este contexto, luego de la gira por Asia, López Mateos envió misiones de buena voluntad a once países de África, de los cuales se establecieron relaciones diplomáticas con 6 de ellos y se enviaron delegados a las ceremonias de independencia. Del mismo modo, se entablaron relaciones con cuatro países asiáticos, con lo cual se pretendió establecer una mínima presencia en ambos continentes.³⁸

Alternamente a este intento diversificador, hay que mencionar que la política exterior mexicana comenzaría a tomar actitudes que le otorgaban una relativa independencia frente a Estados Unidos, además de cierto prestigio internacional, tal como sucedió con el surgimiento de la Revolución cubana en 1959 y la posición de México con respecto a la expulsión de Cuba de la Organización de Estados Americanos en 1962.

Pero si bien estas acciones reafirmaron los principios tradicionales mediante los cuales el Estado mexicano conducía sus relaciones con el exterior -la no intervención en los asuntos internos de los Estados y la autodeterminación de los pueblos-, la postura internacional frente a estos temas no dejó de ser ambivalente, pues aunque México enarbolara fuertemente el derecho de los países a la libre autodeterminación -lo que para Cuba era un apoyo político y moral-, con el desarrollo de la Revolución cubana y su radicalización hacia un régimen socialista, el pragmatismo volvió a hacerse presente en la política exterior mexicana, pues, por un lado, nunca se pretendió un cambio sustancial en la relación con Estados Unidos, mientras que por el otro, tampoco se fortalecieron los vínculos con Cuba, por ejemplo, con

³⁸ *Ibid.*

respecto a un mayor intercambio económico con la isla.³⁹ Además, cabe mencionar que la posición de México frente al conflicto cubano-estadounidense le otorgó cierta legitimidad al régimen político sobre todo frente a ciertos sectores de la sociedad, así como a nivel interamericano e internacional hacia mercedora a la política exterior de cierto reconocimiento.

Haciendo una evaluación temprana de este esfuerzo diversificador, puede decirse que el mismo fue importante por dos aspectos: el establecimiento de relaciones bilaterales y una reducción en el intercambio comercial con Estados Unidos. Pero si bien es cierto que el flujo del comercio hacia el vecino del Norte se vio disminuido alrededor de un 10%, pues "en 1955 el comercio exterior de México con ese país representaba el 78% del total, para 1963 el porcentaje había bajado a 69%,"⁴⁰ no se percibieron ni una diversificación ni intercambios comerciales importantes con otros países. Además, durante ese gobierno no se experimentó realmente una modificación sustancial en la que México orientara sus relaciones con el exterior hacia otras naciones. De hecho, lo iniciado en ese sexenio, se revirtió con la política exterior, de nuevo pasiva, de Gustavo Díaz Ordaz, la cual se caracterizó por la búsqueda de un estrechamiento en las relaciones comerciales con Estados Unidos, así como por la apertura de los mercados centroamericanos. Mientras tanto, se le otorgaba una mayor importancia a los factores internos de la política mexicana.

Al tomar posesión, Díaz Ordaz destacó su disposición a mejorar las relaciones con los vecinos inmediatos (del sur y del norte) de México, pero reiteró, también, "el desinterés de México de ejercer un liderazgo político. Las palabras del presidente parecían reflejar la convicción de que "la participación poco activa en cuestiones internacionales de orden político y militar (era) la mejor forma de impedir que elementos extraños (intervinieran) en el país."⁴¹

Así, la política exterior de esa administración se centró casi exclusivamente en mejorar las relaciones con los países de América Central y con Estados Unidos, y si bien es cierto que se continuó con la búsqueda de un acercamiento comercial hacia Europa y Japón, ésta fue mucho menos intensa de lo que se experimentó

³⁹ Al parecer, el pragmatismo ha estado presente en el desarrollo de la política exterior. Durante la Guerra Fría, señala Gloria Abella, "la política exterior mexicana desempeñó un doble papel. En el terreno diplomático, predominó una posición que ha sido calificada como 'defensiva y jurídicista', derivada de su participación en el sistema interamericano y, específicamente, su actuación en los casos de Guatemala, Cuba y República Dominicana, en los cuales mantuvo una relativa independencia frente a Estados Unidos. Sin embargo, 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 ese país". Gloria Abella, "El pragmatismo en la política exterior de México", en *Revista del Senado de la República*, vol. 3, núm. 7, abril-junio de 1997, p. 94

⁴⁰ Cfr. Vázquez y Meyer, *op cit.*, p. 203

⁴¹ Véase Blanca Torres, *op cit.*, p. 185

durante el sexenio anterior.⁴² De igual modo, en el ámbito político se abandonó la activa participación del país en esquemas multilaterales y en otro tipo de movimientos como el de los Países No Alineados.

Al término del sexenio, la centralidad que había adquirido la "relación especial" con Estados Unidos pronto mostraría las limitaciones de la política exterior instrumentada en esos años, pues la llegada de Richard Nixon al gobierno estadounidense y su cambio de actitud frente a los asuntos internacionales hicieron ver a México que el trato preferencial hacia nuestro país había terminado.

1.3.3.2 LA DIVERSIFICACIÓN EN LOS AÑOS 70. LA PRESIDENCIA DE LUIS ECHEVERRÍA ÁLVAREZ

Con la presidencia de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) se experimentó un nuevo intento por diversificar y estrechar las relaciones políticas y económicas del país con el exterior, con el fin de disminuir la estrecha dependencia económico-comercial que aún México mantenía con Estados Unidos.⁴³ Dicho intento se enmarcó en un proceso de profundas transformaciones que provenían tanto del sistema internacional como de igual modo se generaban en la política interna del país. Frente a ambas condicionantes, la acción externa del país se transformó de manera tal, que se ha insistido en adjetivar a la política exterior de este periodo como "activa."⁴⁴

Así pues, la década de los años 70 atestiguó una serie de transformaciones en la que la crisis y el cambio fueron dos de sus variables más importantes. Las relaciones entre los Estados comenzaron a evidenciar un sinnúmero de influencias y efectos recíprocos en los ámbitos político, económico, cultural y social; lo comprueban, por ejemplo, las medidas de la economía estadounidense que pronto tuvieron un efecto inmediato en México. En 1971, Estados Unidos decidió imponer una sobretasa de 10% a sus importaciones, hecho que tuvo consecuencias perniciosas para las exportaciones mexicanas a ese país, ya que éstas ascendían al 70% del total del flujo exportador. Con ello, la "relación especial" había llegado a su

⁴² *Ibid.*

⁴³ Algunos autores han denominado a este intento <<diversificación de la dependencia>>, "la cual plantea la deseabilidad de disminuir la subordinación frente a un solo centro externo por medio de la expansión de los contactos económicos, políticos y culturales con otros centros que, en el caso mexicano, estarían constituidos por Europa occidental, Japón, los países socialistas y otros países de América latina y del Tercer Mundo". Véase Francisco Gil Villegas, "El estudio de la política exterior en México: enfoques dominantes, temas principales y una propuesta teórico-metodológica", en *Foro Internacional* 116, vol. XXIX, núm. 4, abril-junio de 1989, pp. 671-672. Véase también, Rosario Green, *México: la política exterior del nuevo régimen, continuidad y cambio en la política exterior de México, 1977*, México, El Colegio de México, 1977, p. 4.

⁴⁴ Mario Ojeda caracteriza a la política exterior de Luis Echeverría como más dinámica, en función tanto de las presiones políticas y económicas internas como del cambiante contexto internacional de los años 70. Véase Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, 1ª. reimp., México, El Colegio de México, 2001, pp. 203-256.

agotamiento total. Aunado a esto, la situación de la economía nacional pasaba por una etapa difícil. El modelo económico que había imperado desde 1940 mostraría un serio desgaste que se reflejaría, con los años, tanto en los niveles de desempleo y subempleo, en el déficit acumulado de la balanza comercial, así como en la pérdida de dinamismo de los sectores primarios de la economía.⁴⁵

En estos años se hizo más evidente la relación directa que tenía el crecimiento de la economía mexicana con los factores de la economía internacional. En estas circunstancias, el manejo de la política exterior se vinculó con las necesidades de la política económica interna, mismas que se veían sujetas a las condicionantes económicas internacionales. La política exterior comenzaba a cobrar importancia como una política articuladora entre los requerimientos internos y la situación externa. La promoción de exportaciones a otros países y regiones geográficas se inserta, de hecho, en esta lógica de desarrollo económico, en la que el modelo de sustitución de importaciones había llegado a una serie de contradicciones con la capacidad real del país frente a sus exigencias internas.

La diversificación de relaciones políticas y económicas se propuso como uno de los objetivos principales de la política exterior mexicana durante el sexenio de Echeverría. Alternó a esta búsqueda de nuevos contactos internacionales, se instrumentó un activismo internacional que buscaba nuevos espacios de acción para el Estado mexicano, así como una presencia en los diferentes foros multilaterales. Pero esta nueva vinculación externa no sólo se explica por el cambiante contexto internacional, sino que también tiene en la legitimidad del régimen político mexicano otra de sus explicaciones.

La nueva política exterior activa y la diferenciación de la actuación internacional de México se enmarcan, entonces, en una serie de transformaciones internas que evidenciaban el desgaste del sistema político y económico del país. La búsqueda de nuevos mercados y contactos políticos se fundamentó como un instrumento que legitimara al régimen político mexicano frente a la crisis del sistema político que se experimentó a raíz de los lamentables hechos ocurridos en octubre de 1968 -en los que de manera autoritaria se violentó al movimiento estudiantil. En este contexto, la reactivación del nacionalismo mexicano y una inclinación hacia los postulados y las prácticas de la izquierda en la conducción de la política exterior intentaron resarcir la pérdida de legitimidad del régimen. Un ejemplo de ello fue la visita a Chile durante el gobierno socialista de Salvador Allende, en la que se reafirmó la legitimidad del régimen revolucionario mexicano. De hecho, una variable explicativa de lo anterior, radica en la manera en que los conflictos

⁴⁵ Véase Vázquez y Meyer, *op. cit.*, p. 212

domésticos son manejados a través de la externalización; es decir, de cómo un líder político manipula su posición interna a través de una política exterior agresiva.⁴⁶

Así pues, la diversificación y el multilateralismo se conjugaron al inicio de la administración de Luis Echeverría con la iniciativa mexicana de la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados en el seno de la Organización de Naciones Unidas, la cual pretendía un orden económico internacional más equitativo para los países en desarrollo. Las primeras giras presidenciales que realizó al extranjero se dirigieron a las principales potencias industriales con dos objetivos: abrir nuevos mercados para las exportaciones mexicanas y buscar apoyo para la aprobación de la Carta; propósitos, ambos, que no satisficieron las expectativas del presidente, sobre todo el último, pues los países industrializados se resistieron a aprobar por unanimidad la iniciativa mexicana.

Alternamente, el impulso diversificador se desarrolló en un contexto internacional en el que la distensión entre las dos grandes superpotencias permitió que nuevos actores tomaran un papel más activo tanto en la política como en la economía internacionales, así como en la distribución del poder mundial. La Europa comunitaria se convirtió en el primer objetivo de la diversificación económica. En la visita a esa región durante el primer periodo de su sexenio, Luis Echeverría ejerció una "diplomacia presidencial"⁴⁷ con el objeto de buscar mercados para contrarrestar los efectos negativos que provocaba la unilateralidad de las medidas económicas de Estados Unidos.

Para 1975, México consiguió la firma de un Acuerdo Marco con la Comunidad Económico Europea, el cual le otorgaba un trato de nación más favorecida, pero que a lo largo de los años no tuvo ningún efecto sustantivo en el intercambio comercial. A la Europa socialista también se dirigió el esfuerzo diversificador. Para el mismo año, el país signó un Acuerdo con los países del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), que si bien incluía aspectos científicos y culturales, no tuvo mayor trascendencia en el ámbito económico. Con América Latina y el Caribe, a través de una innovadora iniciativa, el país propició la creación del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), así como prestó apoyo para el surgimiento de la Empresa Naviera del Caribe con el propósito de fomentar en libre comercio en la región.

⁴⁶ Cfr. Miles Kahler, "Introduction", en M. Kahler (ed.), *Liberalization and Foreign Policy*, Nueva York, Columbia University Press, 1997, p. 12

⁴⁷ Complementando la nota anterior, el estilo de gobernar de los presidentes mexicanos ha sido un factor importante en la conducción y orientación de la política exterior. De ello ha dependido, en ocasiones, la confusión existente en el desarrollo de la política exterior en cuanto a su naturaleza como política de Estado o de gobierno -refiriéndonos en este caso a la élite en el gobierno. Esta confusión se deriva del tipo de régimen político que imperó en el país, en el cual uno de sus rasgos inherentes se refiere a la exacerbación de la figura presidencial y sus atribuciones metaconstitucionales. En el caso de Luis Echeverría, su activismo personal, como señala Mario Ojeda, "...hizo difícil discernir hasta qué punto muchas de sus iniciativas y de sus actos respondían a una política de Estado y hasta qué punto respondían más bien a una política de prestigio personal." Véase Mario Ojeda, *op. cit.*, pp. 247-248.



Pero quizá fue en el ámbito político tanto el plano bilateral como en el multilateral, en el que la diversificación tuvo resultados más evidentes. Se instrumentó una estrategia, que tan sólo en el campo de las relaciones político-diplomáticas, logró que México estableciera relaciones con 64 países. En su segundo Informe de Gobierno, el presidente Echeverría señalaba:

“México no puede crecer en soledad. Nada de lo que ocurre fuera de nuestras fronteras nos es ajeno y es imposible el aislamiento en una época de creciente interdependencia... Necesitamos multiplicar e intensificar nuestras relaciones con todos los países y no renunciar a ningún intercambio que favorezca nuestra evolución”.⁴⁸

En los últimos años de la administración echeverrista, la diversificación de los contactos políticos se dirigió a los países del mundo en desarrollo a través de la instrumentación de una diplomacia multilateral. La participación de México en el “tercermundismo económico” en las reuniones de la UNCTAD y del Grupo de los 77, así como la participación en el Movimiento de los No Alineados y el acercamiento a países socialistas, sin duda estimularon no sólo una política exterior bien diferenciada, sino también una relativa independencia del país frente a ciertos asuntos internacionales que condicionaban la actuación de los Estados bajo el esquema bipolar. Así pues, esta política exterior activa y prodiversificadora le dio a México cierto prestigio internacional que se convirtió, parcialmente, en una fuente de legitimación del sistema político mexicano.

En su dimensión política, México sostuvo una actuación internacional que rompía con la política exterior tradicional abstencionista. De la defensa de los valores jurídicos en el seno de la sociedad internacional como comportamiento principal se inauguró una participación activa que enarbolaba los valores del “tercermundismo” y del pluralismo ideológico. Pero en el ámbito económico, los resultados de la diversificación fueron poco alentadores. El país seguiría manteniendo una relación de marcada dependencia hacia Estados Unidos y, además, se agravaría la crisis económica que a finales de la década de 1960 comenzaba ya a evidenciar el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones.

Aunque la concentración de las exportaciones mexicanas hacia Estados Unidos entre 1970 y 1975 disminuyó de 68.4% a 59.9%, ello se explica más por la contracción de la demanda estadounidense que por la apertura de otros mercados.⁴⁹ Además, tan sólo cinco años más tarde el intercambio comercial con Estados Unidos se incrementaría a 66%, mientras que el comercio de aquel país al nuestro ascendía sólo al 5%. Así pues, como señala Lorenzo Meyer, “la dependencia comercial, producto de la desigualdad, no

⁴⁸ Varios autores, *Política exterior para un mundo nuevo*, México, CIDAC, 1992, p. 75

⁴⁹ Cfr. *Ibid.*, p. 15

cambió. Lo mismo ocurrió en otros campos. El déficit de la balanza comercial de México, que en 1970 arrojó un saldo de 1,045.5 millones de dólares, para 1976 era de 2,731 mdd, lo que, entre otras cosas, llevó a una seria crisis económica en el último año de la administración de Echeverría y a una devaluación de 50% del peso frente al dólar. El déficit acumulado era el resultado de varios factores: las políticas proteccionistas de las grandes potencias industriales, la falta de competitividad de la industria mexicana, la gran demanda de insumos importados de la planta industrial, la sobrevaluación del peso y un rápido aumento de las importaciones de alimentos. La contrapartida de este fenómeno, el endeudamiento externo, se convirtió en otro problema. En 1971, la deuda externa del sector público era de 4, 543 mdd, pero cuando Echeverría abandonó el poder ascendía a 19,600 mdd...⁵⁰. Sin duda, esta situación colocaba a México en condiciones muy frágiles.

1.3.3.3 LA DIVERSIFICACIÓN DURANTE LOS SEXENIOS DE JOSÉ LÓPEZ PORTILLO Y MIGUEL DE LA MADRID

A pesar de la nueva posición que había adquirido México como actor e interlocutor en la comunidad internacional, la crisis económica de los años 70 colocó a México en una situación de considerable vulnerabilidad frente al exterior. En el ámbito comercial, por ejemplo, el país seguía manteniendo una relación de dependencia con Estados Unidos, misma que se vio agravada por el contexto de crisis de la economía mexicana.

Pero el descubrimiento de pozos petroleros en la administración de José López Portillo no sólo atemperó la crisis económica heredada del gobierno de Luis Echeverría, sino que le permitió a México continuar con el desarrollo de una política exterior bien diferenciada, pues distinto del sexenio anterior, el petróleo era un poderoso instrumento que permitía la negociación internacional del país. De hecho, la diversificación de las relaciones políticas y comerciales se reactivó en función del potencial petrolero, así como se retomó el activismo internacional a favor de las posturas tercermundistas, aunque no con la intensidad del periodo de Luis Echeverría, pero sí con acciones más concretas. La autonomía que logró alcanzar la política exterior frente a Estados Unidos se cristalizó, sobre todo, en asuntos regionales como el reconocimiento franco-mexicano al Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional como parte beligerante durante la guerra civil en El Salvador, así como la ruptura de relaciones con la Nicaragua de Anastasio Somoza.

⁵⁰ Vázquez y Meyer, *op cit*, p. 215

Sin embargo, cabe mencionar que luego de la devaluación del peso mexicano en 1976, la relación con Estados Unidos siguió siendo parte sustantiva para la política exterior mexicana, pues frente a la magnitud de la crisis, el apoyo estadounidense era necesario dada la estrecha relación de dependencia con ese país. Al inicio del sexenio, México y Estados Unidos intentarían delinear una nueva agenda que estaría fuertemente marcada por el tema energético. Pero el fracaso de las ventas de gas y de suministro de petróleo a ese país provocó no sólo tensiones en la relación bilateral sino incluso un alejamiento que, por otro lado, potenció el activismo internacional de la presidencia de López Portillo, ubicándose éste en el conflicto centroamericano. Se reactivó también el tercermundismo iniciado por Echeverría reflejado en la política multilateral a favor del desarme y del diálogo Norte-Sur.

El potencial petrolero abría las posibilidades de México para diversificar sus relaciones externas. En el curso de este nuevo esfuerzo se firmarían acuerdos con Francia, España, Japón, Israel, Brasil y Canadá que incluían concesiones en campos tales como transferencia de tecnología, apertura de mercados y aún financiamiento a cambio de acceso al petróleo mexicano.⁵¹ Se reactivaba, así, "la diversificación de las relaciones económicas externas orientada a ampliar el margen de independencia económica frente a Estados Unidos, pero sobre bases más pragmáticas y selectivas."⁵²

El petróleo se convirtió no sólo en el recurso energético más importante del país, sino que también en la principal fuente económica y de exportación. Por ello, con la caída de los precios del petróleo y junto con el endeudamiento externo del gobierno eran esperables las graves consecuencias de la crisis económica de 1982. Ante tales circunstancias, la vuelta hacia Estados Unidos se volvió imperiosa no sólo por el carácter estructural de la relación económica con ese país, sino también porque hasta el momento la diversificación no había dado sus frutos: consolidar los nexos económicos y financieros con otros países o regiones.

El sexenio de López Portillo se caracterizó por un *boom* petrolero que colocaba al país en condiciones más favorable para instrumentar la diversificación de las relaciones externas del país, pero su efectiva sistematización se volvía difícil en un contexto marcado por severos desequilibrios estructurales en la economía mexicana. De hecho, la crisis financiera de 1982, como señala Carlos Rico, se explica por diversos factores: "los signos de reajuste se multiplicaban ya desde años anteriores: pérdida de competitividad en el sector turismo; creciente carga financiera por servicio de la deuda externa, agudizada como resultado de los aumentos experimentados en las tasas de interés imperantes en los mercados financieros internacionales;

⁵¹ Citado por Carlos Rico, *Hacia la globalización*, Tomo VIII, 2ª ed., México y el Mundo. Historia de sus relaciones exteriores, México, Senado de la República, 2000, p. 110.

⁵² Cita de Guadalupe González, *ibid.*

incremento en las importaciones como resultado del efecto combinado de la apertura comercial instrumentada en esos años; insuficiencia de la producción agrícola nacional y la sobrevaluación del peso.⁵³

En estas circunstancias, la posición internacional de México se vería fuertemente vulnerada. Aunado a la débil situación financiera del país, el marco externo al llegar a la presidencia Miguel de la Madrid era poco propicio para que el país mantuviera suficientes márgenes de maniobra y de negociación. El resurgimiento de la tensión bipolar con la llegada de Ronald Reagan a la presidencia de Estados Unidos y los efectos del endeudamiento externo en los países de América Latina redujeron las opciones internacionales del país. Así pues, el acercamiento financiero hacia Estados Unidos se volvió central para la política exterior mexicana. De hecho, a partir de ese momento, la relación económica bilateral comenzaría a reconocerse como la más importante para el país.

La crisis financiera y económica de 1982,⁵⁴ la más grave que había experimentado hasta entonces el país, evidenció el desgaste del modelo económico que se había instrumentado desde 1940 y abrió las puertas para un cambio estructural que trastocaría no sólo a la política económica interna sino también a la política exterior. A partir de entonces, el Estado mexicano presentaría cambios radicales en sus relaciones externas, los cuales se fundamentarían en la nueva y estrecha vinculación que tendrían la política económica y la política exterior, así como un mayor condicionamiento por factores internacionales.

Con dicha crisis emergió también una nueva clase política que, al menos en el terreno económico, convertiría a la reforma en su signo distintivo. La reactivación de la economía se basaría en la racionalidad económica internacional en la que eran centrales la apertura de mercados y la liberalización comercial, con lo cual se pretendía la internacionalización de la economía mexicana. Ello explica, por ejemplo, la entrada de México al Acuerdo General de Aranceles y Tarifas (GATT por sus siglas en inglés), misma que había sido rechazada por la administración de López Portillo hacia el final de su administración.

La estrategia para la recuperación económica y el desarrollo nacional encontró su fundamento en una nueva concepción de la participación de México en los flujos económicos y comerciales internacionales. En el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 se establecía la inserción 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,

⁵³ Véase Carlos Rico, *op cit.*, p. 113

⁵⁴ El desplome en los precios del petróleo a nivel mundial provocó que la economía mexicana, al estar sustentada en la producción petrolera, entrara en franca crisis. Así, a finales de 1981 el déficit de la cuenta corriente era de 10,800 millones de dólares, de los cuales más de tres cuartas partes se habían generado en el intercambio con Estados Unidos. La deuda pública externa aumentó de 48,700 mdd en 1981 a 87,588 mdd un año más tarde. Cfr. Vázquez y Meyer, *op cit.*, p. 226

como el turismo.⁵⁵ La diversificación seguía estando presente en las líneas de acción del gobierno mexicano, sólo que bajo otras circunstancias. Ante la supervivencia de la economía mexicana, la política exterior se reorientó radicalmente, y a través de la instrumentación de una “diplomacia económica” buscó atraer del extranjero los recursos suficientes que logran reactivar el desarrollo del país.

De hecho, uno de los cambios que causaría un fuerte impacto para la política exterior de los próximos años, fue el giro que favorecería la integración de la economía mexicana a la estadounidense. En virtud de la recuperación económica, el gobierno de Miguel de la Madrid propició una nueva relación tanto con Estados Unidos como con el sistema financiero internacional. Esta nueva reconcentración de los asuntos económicos con Estados Unidos contrastaría, sin embargo, con la posición mexicana frente a los conflictos regionales, a los cuales se abocó gran parte del esfuerzo diplomático de la política exterior mexicana.

La creación de mecanismos de concertación para la pacificación de Centroamérica le dio a México cierto margen de autonomía frente a Estados Unidos, incluso llegando a la confrontación por la manera en que ambos países concebían la naturaleza y consecuencias del conflicto. Para el gobierno mexicano, el conflicto centroamericano residía en factores internos como la marginación y la pobreza, y desde el punto de vista de la seguridad nacional era necesario contenerlo para que no traspasara las fronteras mexicanas; mientras que para los estadounidenses era parte de la ofensiva soviética en el marco del resurgimiento de las tensiones bipolares. Así, la percepción mexicana seguía siendo muestra de la diferenciación de la política exterior como una política, que al menos en el ámbito regional, era propositiva y activa, lo cual además le otorgó prestigio al gobierno mexicano. Pero la concertación latinoamericana sólo se tradujo en la instrumentación de mecanismos de resolución a los problemas de la región, como lo fue en 1986 la creación del Grupo de Río, dejando de lado las iniciativas de integración económica que durante los sexenios anteriores habían tenido un papel importante dentro del discurso gubernamental

Por otro lado, y como ya se ha mencionado, una de las limitaciones para que México pudiera ampliar sus márgenes de maniobra en el exterior, radicó en el excesivo peso de la deuda externa y sus implicaciones al conjunto de la economía nacional. Sin embargo, la puesta en práctica del nuevo modelo económico influyó en el surgimiento de una nueva orientación de la política exterior mexicana. Por primera vez, México aceptaría participar y/o vincularse a los principales centros y tendencias del capitalismo mundial. Su entrada al GATT, por ejemplo, dio certeza a muchos países y actores económicos internacionales sobre la voluntad reformista del gobierno en el ámbito económico. Asimismo, las autoridades mexicanas dejaron de mostrar reticencia para participar en otro tipo de foros internacionales distintos a los tradicionales, como los

⁵⁵ Rico, *op. cit.*, pp. 122-123

mecanismos emergentes de cooperación en la Cuenca del Pacífico, decidiendo, de este modo, buscar una participación activa en esta región del mundo. Esta disposición contrastaba con el desinterés que mostró José López Portillo a una invitación para participar en la Conferencia Económica de Cooperación del Pacífico.⁵⁶ No obstante el interés, la crisis económica se convirtió en la principal limitación para establecer nuevos contactos internacionales.

Pero sin duda, el efecto más importante del nuevo modelo económico fue la vinculación con Estados Unidos, pues tanto la adhesión al GATT como la firma de acuerdos bilaterales en materia comercial en 1987 con ese país, dieron paso a un nuevo tipo de relación bilateral que se concretaría más adelante con el gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

Como resultado de lo anterior, al terminar el sexenio de Miguel de la Madrid la economía mexicana presentaba ya una reorientación clara hacia Estados Unidos, producto de la continuidad de un patrón de concentración con ese país, incluso a pesar de los intentos de diversificación comercial de sexenios anteriores. La recesión económica seguía estando presente, pues a finales de 1987 la economía mexicana presentaba severos rasgos de debilidad luego de las políticas de ajuste que se comenzaron a instrumentar en 1982, con el fin de resolver la crisis de ese año. En 1987, la inflación ascendía a 159.2%, y aunque un año más tarde ésta había descendido a 51.7%,⁵⁷ las condiciones aún eran muy negativas, pues por ejemplo, la deuda nacional (107,470 millones de dólares) llegó a representar 94.8% del producto interno bruto, alrededor de 25 puntos porcentuales más del producto que en 1982.⁵⁸

Por el lado de la concentración comercial con Estados Unidos, para 1984 y 1985, la proporción de exportaciones a Estados Unidos fue del 59% y 62.78%, respectivamente; mientras que por el lado de las importaciones, para los mismos años, éstas ascendieron a 65.44% y 67.9%.⁵⁹

En este marco, para 1988 la estrategia de diversificación presentaba resultados disímolos en la instrumentación de su esfera económica y política. En el primer aspecto, la concentración económica con Estados Unidos prevaleció como el patrón predominante del comportamiento comercial externo, pero en el aspecto político el saldo que se presentaba hasta ese momento fue de un éxito relativo, en virtud de que México logró mantener una posición de cierta independencia en el espectro internacional.

⁵⁶ Cfr. Carlos Uscanga, *Las relaciones diplomáticas y económicas entre México y Japón en el marco de la Cuenca del Pacífico un análisis del concepto de diversificación*, Nagoya, Japón, Centro de Estudios de América Latina, 1997, p. 32.

⁵⁷ Cfr. Carlos Elizondo y Blanca Heredia, "La política y la reforma económica: México, 1985-2000", en Carlos Elizondo y Luis Maira (eds.), *Chile-México. Dos transiciones frente a frente*, México, CIDE/Grijalbo, 2000, p. 173.

⁵⁸ Cfr. Enrique Cárdenas, *La política económica en México, 1950-1994*, México, FCE, 1996, p. 153.

⁵⁹ Cfr. Guadalupe González, "1983-1985: ¿cambio de rumbo o repliegue temporal?", en Humberto Garza Elizondo, *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1986, p. 264.

Así pues, al finalizar la década de los ochenta, los resultados de la diversificación eran poco favorables para concretar su objetivo primordial: el de reducir la dependencia con Estados Unidos. El alcance y limitaciones de esta estrategia se explican por varios elementos, tanto de orden histórico-geográfico, como económico y político. Uno de los factores de mayor relevancia para el tipo de resultados generados por la diversificación ha sido, sin duda, la debilidad estructural de la economía mexicana. Una economía que, además, depende fuertemente de los intercambios comerciales con Estados Unidos en un marco de relaciones asimétricas. Adicionalmente, cabe señalar que las crisis económicas consecutivas que afectaron al país desde los años setenta y que se agudizaron en los ochenta han limitado fuertemente los intentos prodiversificadores.

Esta debilidad se relaciona directamente con el tipo de infraestructura con la que contaba el país hasta finales de la década de 1980. La crisis de 1982 fue el resultado del desgaste del modelo de sustitución de importaciones que no logró cristalizar la industrialización del país. La ineficiente productividad y la ausencia de competitividad de la industria mexicana provocaron que la economía fuera incapaz de generar un impacto en otras economías a las que al país le interesaba contactar a través de la diversificación.

A ello de igual modo contribuyó la manera en que fue operada la estrategia de diversificación. En la práctica, el comportamiento internacional del Estado mexicano no se orientó, consistentemente, hacia un efectivo acercamiento a otros países o regiones. Durante muchos años, los gobiernos mexicanos más que intentar crear nuevos espacios de ampliación e intercambio comercial, se esforzaron por encontrar modos de hacer disminuir la importancia relativa de los Estados Unidos en los asuntos nacionales.⁶⁰ El efecto legitimador que provocaban algunas acciones internacionales, convirtió a la política exterior en un instrumento útil para el régimen político frente a su deslegitimación en el orden interno. Estos factores explican, en algún sentido, por qué la diversificación no se ha convertido en un comportamiento bien diferenciado que se base en acciones sistemáticas y consecutivas, capaz de generar un contrapeso a la relación con Estados Unidos y de crear mayores espacios de autonomía.

⁶⁰ Cfr. Luis, Rubio. "México, el NAFTA y la Cuenca del Pacífico", en Shoji Nishijima y Peter H. Smith (coords.) *¿Cooperación o rivalidad? Integración regional en las Américas y la Cuenca del Pacífico*, México, Miguel Ángel Porrúa/CIDAC, 1997, p. 158

2. LA DIVERSIFICACIÓN EN LOS AÑOS NOVENTA: SU FUNDAMENTACIÓN

2.1 LA CONCEPCIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y LA FUNDAMENTACIÓN DE LA DIVERSIFICACIÓN EN LOS AÑOS NOVENTA

Para finales de 1988, la transformación estructural de la economía mexicana -iniciada durante la administración de Miguel de la Madrid- ya había trastocado la situación económica y social del país, a la par que transformaba de manera evidente el tipo de vinculación internacional del Estado mexicano. La interconexión que se evidenciaba desde hacía ya varios años entre la política interna -exclusivamente en su dimensión económica-¹ y la política exterior daba una nueva racionalidad a esta última. Dicha racionalidad no respondía solamente al cambio de estrategia del desarrollo económico del país; a ello se aunaba el ascenso de una nueva élite gubernamental integrada por cuadros de funcionarios que se habían desempeñado en instituciones financieras estatales. En estas nuevas condiciones internas, la política exterior adquiriría un sentido renovado que, por otro lado, recibiría un fuerte influjo proveniente del exterior que rompía con los viejos paradigmas de la confrontación bipolar, y configuraba una nueva distribución del poder mundial. La actividad internacional del Estado mexicano se vio, así, influida por cambios sustantivos tanto en el orden interno como en el externo.

La emergencia de un nuevo sistema internacional, unipolar en lo político y multipolar en lo económico, incidió directamente en la política exterior mexicana y su agenda. Esta nueva realidad mundial también comenzaría a marcar las pautas de conducta de los Estados. El ámbito económico, por ejemplo, se convirtió en el nuevo ordenador de la hegemonía internacional, por lo que los mecanismos de inserción al sistema internacional obedecerían la racionalidad de la economía. Del lado de la política, el predominio de la democracia y su corolario ideológico se convertiría, también, en un elemento importante para los intercambios entre las naciones. Así, economía de mercado y democracia liberal han constituido, desde los

¹ Vale la pena adelantar aquí la desigual influencia que ha tenido el proceso de liberalización económica y el de la política en la política exterior del país. A lo largo de los años noventa, la liberalización de la economía nacional guió, en gran medida, las valoraciones y decisiones de la actuación internacional del gobierno mexicano, con el propósito de insertar plenamente al país a las nuevas reglas (económicas) del juego. Esta clara influencia contrastaba, sin embargo, con el lento proceso de democratización política del país y la manera en cómo ello afectaría directamente a la política exterior. Como se demostrará en los siguientes capítulos, la renuente actitud de las autoridades gubernamentales mexicanas frente a los condicionamientos (o reglas del juego) internacionales relativos a la calidad de la democracia, provocó un evidente desfase en el activismo económico y político del país en el exterior. Para una mejor apreciación del impacto del proceso de liberalización económica y política en las prioridades y actitudes de la política exterior, véanse Miles Kahler (ed.) *Liberalization and Foreign Policy*, Estados Unidos, Columbia University Press, 1997, pp. 1-23, y Guadalupe González, *Foreign Policy Strategies in a Globalized World: the case of Mexico*, México, CIDE, División de Estudios Internacionales, núm. 63, 2000.

años noventa, los patrones de comportamiento de integración de los Estados a las principales corrientes y tendencias mundiales.

Evidentemente lo anterior influyó de manera importante en la concepción de la política exterior mexicana. A partir de entonces, la vinculación internacional de México se fundamentaría en una nueva visión que descansaba en la liberalización económica y la apertura comercial como mecanismos de inserción al ámbito internacional. Se concebía, así, que sólo a través de la adhesión a los grandes centros mundiales el país podría alcanzar la modernidad y el desarrollo. Por supuesto, esta nueva orientación de la política exterior se enmarcó en una concepción de la realidad internacional, por parte de las élites gubernamentales, en la que el mundo exterior ya no era concebido como una amenaza, sino como una oportunidad capaz de propiciar la integración del país a un mundo interdependiente. La nueva racionalidad del Estado mexicano se fundamentaba en una percepción que privilegió la inserción plena de México a la economía internacional.

Bajo esta lógica, en la que la conformación de megabloques regionales y la integración económica eran los principales instrumentos de inserción, aunado a la creciente importancia que han adquirido las relaciones regionales, la política exterior mexicana se reconfiguró significativamente. Como sugiere Guadalupe González, al comienzo de los años noventa el gobierno mexicano decidió encarar, en vez de resistir, el proceso de globalización económica introduciendo un amplio programa de reformas estructurales económicas con consecuencias de largo plazo irreversibles, tal como se experimenta con el estrechamiento de la relación con Estados Unidos, a través de la firma del TLCAN. El vuelco de la política exterior de esa década se ejemplifica con cuatro características principales: a) primacía de lo económico, en donde la liberalización económica orientó las prioridades internacionales de México; b) alineamiento *económico* con los Estados Unidos, derivado de la necesidad de asegurar el acceso a los mercados internacionales de flujo de capital a través de la búsqueda de nuevos aliados económicos industrializados; c) orientación pragmática, que sustituyó al carácter ideológico antiestadounidense de la política exterior mexicana a medida que la lógica de liberalización económica reforzó la dependencia del país con Estados Unidos; y, d) empleo de una diplomacia multilateral ambivalente, en la que existía una contradicción entre la activa diplomacia económica que integró al país a las instituciones internacionales en la materia, y una renuente posición frente a la agenda multilateral de la democracia y los derechos humanos.²

² Cfr. G. González, *op cit.*, pp. 1-16.

Sin duda, el cambio más importante que experimentó y, posteriormente orientó a la política exterior mexicana, fue el acercamiento con Estados Unidos a partir de la institucionalización de las relaciones comerciales con la firma del TLCAN. Pero no obstante la creciente importancia que comenzó a cobrar la relación bilateral, la globalización económica fue un factor esencial que de igual modo orientó a la política exterior a fin de internacionalizar a la economía mexicana a través de la búsqueda de nuevos contactos. Es precisamente este contexto, en el que se expresó un vuelco de fondo en la fundamentación de la diversificación de las relaciones del país con el exterior, pues ahora diversificar implicaba vincularse con los principales centros de la economía mundial, lo cual tampoco dejaba de lado la pretensión discursiva del gobierno mexicano de hacer un contrapeso a la relación con Estados Unidos. A diferencia de los intentos anteriores, la diversificación de la última década del siglo xx partiría de condiciones muy distintas, pues cualquier pretensión por buscar y estrechar nexos con otros países o regiones dependería en adelante de la intensidad de la relación entre México y su vecino del norte luego del deliberado proceso de integración económica formal que ambos países iniciaron en la década.

Así pues, en el periodo 1990-2000, la diversificación se retomó como una estrategia necesaria, pero bajo nuevos fundamentos y orientaciones. El predominio de los asuntos económicos en la agenda de la política exterior, la inserción de México a la economía globalizada y el estrechamiento de relaciones con los grandes centros del poder económico mundial, darían nuevo contenido a la vinculación internacional del país.

En este marco, la instrumentación de la diversificación obedeció a la racionalidad económica de la política exterior mexicana. De hecho, el cambio cualitativo que experimentaba ésta se reflejó en la manera en que era concebida la diversificación como estrategia para (re)insertar al país en el sistema internacional bajo las nuevas condiciones. Durante las dos administraciones que abarcan los años noventa –la de Carlos Salinas de Gortari y la de Ernesto Zedillo Ponce de León-, y tomando en cuenta las exigencias de un mundo crecientemente globalizado, la diversificación se presentó como una estrategia que debía enfrentar las nuevas formas de interrelación que impone tanto la globalización económica, como el proceso de integración de América del Norte en el que el país participa formalmente desde 1994.

El carácter pragmático que comenzó a caracterizar las acciones externas del gobierno mexicano en función de los procesos homogeneizadores de la realidad mundial, advirtió en la práctica un proceso de *paralelización* entre diversificación e integración económica en América del Norte. En otras palabras, mientras que se buscaron mayores espacios de negociación a través del esfuerzo diversificador a fin de asegurar una disminución en la dependencia económica de Estados Unidos, paralelamente se priorizaron y profundizaron los nexos con ese país. Y a pesar de que la política exterior le otorgó al esfuerzo diversificador un papel

importante como estrategia, el peso diferencial que le confirió a la integración económica norteamericana provocó una serie de desfases con respecto a la manera en que fueron operacionalizados los aspectos económico y político de la diversificación, lo cual se evidencia con la anteposición de los temas comerciales sobre los políticos y su ritmo e impacto en el desarrollo del país.

De hecho, es común que los objetivos y opciones internacionales de un país presenten desfases en el logro de sus resultados, pues "debido a que la agenda internacional de cada país es compleja y heterogénea, su política exterior debe perseguir con frecuencia objetivos múltiples y contradictorios."³ Para México ello se hace realidad en función de la enorme influencia que ejerce Estados Unidos en los asuntos nacionales, pero también deben tomarse en cuenta factores internos, tanto políticos como económicos que evidencian dichas contradicciones; factores éstos que serán abordados más adelante. No hay que olvidar por ello, que la diacronía en los resultados políticos y económicos de la diversificación en los años noventa son consecuencia del desarrollo de un patrón histórico en el que no ha habido un desarrollo complementario de la esfera política con la económica; pues más allá de sistematizarse como parte del proyecto general de toda política exterior en el que no pueden considerarse ambas esferas de manera separada, en la práctica éstas se han desarrollado como procesos con ritmos y exigencias distintos.

En consecuencia, los alcances que tuvo el efecto diversificador en el decenio 1990-2000 fueron disímolos. En el terreno comercial, la diversificación de los nexos internacionales se vio obstaculizada por un esquema de desarrollo económico que liga estructuralmente a la economía mexicana con la estadounidense, sobre todo a partir de la firma del TLCAN. Sin embargo, durante los dos sexenios se sentaron ciertas bases institucionales a través de la signatura de acuerdos comerciales con casi una treintena de países, que si bien no contribuyeron a un decremento importante en la dependencia económica de México hacia Estados Unidos, sí pueden propiciar en el mediano o largo plazos un nuevo tipo de relación que traduzca sus dividendos en otros aspectos de la vinculación internacional de México. Además, en el intento por desarrollar relaciones más sólidas con otros polos de poder, se han generado responsabilidades y obligaciones para México que han incidido tanto en la agenda de la política exterior del país como de la interior.

En todo caso, la diversificación que se instrumentó en esa década se desarrolló en un contexto mundial y nacional que generó una serie de problemas en torno a cómo diseñar y ejecutar una estrategia acorde a las nuevas condiciones, por lo que, cuestiones como las prioridades en las alianzas, el ritmo de las mismas y el criterio económico y/o político que las sustentó; la vinculación entre diversificación económica y fortalecimiento de las relaciones políticas del país; la capacidad e

³ Luciano Tomassini, "Elementos para el análisis de la política exterior", en *Revista de Estudios Internacionales*, p. 144.

infraestructura existentes, así como la generación de los consensos políticos nacionales que la impulsarían, se convirtieron en los factores centrales mediante los cuales se abordó la diversificación como estrategia de la política exterior en los sexenios de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo

Con mayor o menor intensidad, estos factores expresaron la continuidad entre ambas administraciones, a pesar de los distintos estilos de gobernar de los presidentes Salinas y Zedillo. El contexto nacional marcaría las diferencias; de tal manera que la conducción de los asuntos internacionales se insertaría en un proceso de cambios internos que exigirían, en el corto y mediano plazos, una reconceptualización de la política exterior mexicana de cara a las necesidades nacionales y las condicionantes del mundo externo.

2.2 LA NUEVA FUNDAMENTACIÓN DE LA DIVERSIFICACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN DE CARLOS SALINAS

Cuando Carlos Salinas de Gortari asumió la presidencia del país en diciembre de 1988, la economía nacional seguía sumida en el estancamiento. A ello se agregaba una crisis de legitimidad política en torno a su incierto triunfo en las elecciones presidenciales de ese mismo año. Su ascenso al poder marcaría una serie de transfiguraciones significativas, particularmente en el ámbito económico y externo de la política estatal, que encuentran su explicación en la conformación de una nueva sociedad a nivel interno y de un sistema internacional que se reconfiguraba al comienzo de la última década del siglo xx.

El contexto interno al iniciar la administración salinista era indicativo de cambios profundos en la sociedad mexicana. La crisis económica de 1982 y sus efectos negativos en la calidad de vida de la población erosionó muchas de las bases en torno al viejo consenso "revolucionario" del sistema político mexicano. Consecuentemente, se experimentaba el surgimiento de movimientos políticos y sociales pro democráticos, dando muestras de que la sociedad mexicana era ya más participativa y demandaba mayores espacios para ejercer su pluralidad. Era evidente, pues, la gestación de un cambio tanto en el tejido social, como en las formas de convivencia política, pero sobre todo, comenzaba a desarrollarse un proceso en torno al tipo de interacción del sistema político mexicano con el mundo, de lo cual dependería una nueva relación ya no sólo del Estado mexicano con el exterior, sino también de la sociedad. Dicha relación se expresaría nítidamente a lo largo de la década de los noventa, en la que el impacto de la globalización económica afectaría la

percepción de los mexicanos sobre el mundo, lo cual se observa visiblemente, por ejemplo, en el nuevo papel que jugaron los empresarios en torno a la apertura comercial y la búsqueda de mercados.

Alternamente, la realidad internacional también comenzaba a transformarse de manera radical. El desgaste del conflicto bipolar daría fin al orden internacional que imperó por más de cuatro décadas, para configurar en el bienio 1989-1991 las nuevas bases de interacción entre los Estados, así como la complejidad de las relaciones internacionales de la última década del siglo xx. En este contexto, en el que Estados Unidos emergía como la única potencia militar y principal economía mundial, la política exterior mexicana sufriría cambios sustanciales. De hecho, a partir del inicio del gobierno de Carlos Salinas de Gortari la vinculación exterior del Estado mexicano se concebiría de una manera muy distinta a la que había imperado hasta entonces, pues no sólo se había transformado el contexto internacional, sino que los cambios de la política interna incidirían también en el tipo de política exterior que se instrumentaría.

Además de la influencia de la realidad mundial en la conducción internacional del país, el proceso de reforma en el modelo de desarrollo que comenzó Miguel de la Madrid tuvo un impacto muy significativo en la política exterior. Uno de los principales objetivos de la administración de Salinas se enfocó a la profundización de la reforma estructural de la economía, para lo cual era necesaria la transformación del Estado mexicano, a través de un proceso de modernización del país. Desde esta perspectiva, “la modernización sería la vía fundamental para superar la crisis económica, para fortalecer al Estado y ubicar su actividad como el centro regulador —no productor— de la actividad económica, para consolidar la democracia, garantizar las libertades individuales y defender el interés nacional y la soberanía. Ideológicamente, el planteamiento correspondió a un esquema interpretativo que postuló la compatibilidad entre el liberalismo y la justicia social, la independencia nacional con la competencia capitalista internacional, la soberanía con un Estado fuerte que tuviera capacidad de negociación con el exterior en términos de igualdad y no de subordinación.”⁴

El proceso de cambio estructural de la economía que continuó en 1989 profundizó dos de los aspectos centrales del nuevo modelo económico: la liberalización del mercado nacional y la privatización de empresas paraestatales, con lo cual se dejaba atrás aquella visión proteccionista y populista que había imperado en el Estado mexicano de la posrevolución. En estas nuevas condiciones, la política exterior adquirió un nuevo sentido: se le otorgó un papel importante dentro del plan gubernamental y del desarrollo nacional. La política exterior se reconfiguró en torno al proyecto modernizador de la administración salinista. Como señala 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

⁴ Gloria Abella, “La política exterior en la administración de Carlos Salinas de Gortari: la propuesta del cambio estructural”, en *Relaciones Internacionales*, núm. 62, abril-junio de 1994, p. 56.

que el maestro Daniel Cosío Villegas llamó 'el estilo personal de gobernar'. La política exterior fue concebida, entonces, como parte sustantiva de un *nuevo proyecto*".⁵

En estos términos, el proyecto modernizador se sustentaría también en una percepción distinta del tradicional nacionalismo "revolucionario" y de la soberanía nacional. El acercamiento a Estados Unidos y el fin de la retórica antiestadounidense formaron parte de un "renovado" nacionalismo que se conjugaría con una concepción de la soberanía en la que no había contradicción con la apertura de fronteras y la inclusión a un mundo interdependiente y crecientemente globalizado.

Durante el gobierno de Carlos Salinas, la modernización del país sería posible profundizando el cambio estructural de la economía tanto en lo interno como en el sector externo. Pero ello tenía también un propósito político. "La reforma económica *fue*, en este sentido, un fin en sí mismo; *fue* también y de forma igualmente importante, un instrumento con el cual se *buscaba* tanto reconstituir la vitalidad y capacidad de gobierno del régimen, como consolidar el poder de un nuevo grupo".⁶ De hecho, "los primeros meses de gobierno se concentraron en reanimar las fuerzas internas del país y en restablecer la credibilidad de los centros financieros internacionales en el futuro económico".⁷

De este modo, el ascenso de una nueva élite política que desplazó los viejos estilos de operar el quehacer gubernamental tuvo un impacto significativo en la conducción de la política exterior de México. El pragmatismo⁸ se convirtió en un principio explícito de ésta transformando la relación que había mantenido tradicionalmente el Estado mexicano con el exterior. La importancia que le otorgó Carlos Salinas a la vinculación con el mundo, la convirtió en uno de los elementos centrales de su plan de gobierno. El despliegue de una política exterior *activa* era respuesta a los requerimientos del modelo económico. La política exterior se convertiría, pues, en un instrumento para la promoción del desarrollo del país. Ante ello, la internacionalización de la economía mexicana se volvía una necesidad imperiosa.

⁵ Cfr. *Ibid.*, p. 53.

⁶ Véase Carlos Elizondo y Blanca Heredia, "La política y la reforma económica: México, 1985-2000", en Carlos Elizondo y Luis Maira (eds.), *Chile-México. Dos transiciones frente a frente*, México, CIDE/Grijalbo, p. 180

⁷ Véase Andrés Rozental, *La política exterior de México en la era de la modernidad*, México, FCE, 1994, p. 46.

⁸ En los últimos años se ha insistido en calificar a la política exterior mexicana de los noventa como pragmática. Si bien es cierto que el pragmatismo ha normado el criterio de muchas de las decisiones y acciones internacionales del Estado mexicano en determinados momentos de la historia, no siempre de manera recurrente y sistemática, puede señalarse que en la última década del siglo xx, la política exterior, efectivamente, partió de bases distintas. Por ello, consideramos necesario definir al pragmatismo como "un sistema filosófico que propone, como único criterio válido para juzgar la verdad de las doctrinas científicas, políticas, morales o religiosas, *el de los resultados que ellas producen en la práctica*. Nada es bueno o malo, verdadero o falso, independientemente de sus resultados... La verdad de las ideologías, siempre vinculada a su utilidad, no existe independientemente de los resultados que sus principios producen en la realidad". Cfr. Rodrigo Borja, *Enciclopedia de la política*, México, FCE, 1997, pp. 773-774. Véase también José Luis Orozco, "Pragmatismo", en J.L. Orozco y Consuelo Dávila (comps.), *Breviario político de la globalización*, México, FCPyS/Fontamara, 1997, pp. 399-409

En este contexto, la diversificación de las relaciones políticas y económicas del país adquiría un nuevo significado, en tanto se concebía como respuesta a los condicionamientos de un mundo interdependiente y de globalización económica. En el discurso se seguía estableciendo como un elemento estratégico "continuar los esfuerzos para lograr la diversificación de las relaciones políticas y económicas, con el objeto de crear condiciones más equilibradas en las relaciones con el exterior".⁹ La economía de México continuaba siendo dependiente de la estadounidense y por ello se pretendía de nuevo el equilibrio. Pero ahora se destacaba la posición geográfica de México como una de sus principales ventajas comparativas. Con un enfoque geográfico, las líneas de acción de la administración salinista reconocían una relación de "extraordinaria importancia" con Estados Unidos por la magnitud de los intercambios financieros y comerciales. También se expresaba una posición orientada hacia el estrechamiento de lazos con regiones que, por distintas razones, daban un nuevo contenido a la diversificación. De hecho, se planteó que "la diversificación e intensificación de las relaciones de México abarcaban a *todos* los países y regiones del mundo. Pero se utilizan 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".¹⁰ Así pues, éste sería el criterio normativo para la búsqueda de equilibrios que le otorgaran a México mayores espacios de acción a nivel internacional.

En este orden de prioridades, la Europa comunitaria se convertiría en la región que, por sus potencialidades, podría concretar una diversificación más sustantiva. En 1990, en una gira presidencial por el continente europeo con motivo del Foro Económico Mundial de Davos, en Suiza, el presidente Salinas mantuvo pláticas con dirigentes de países como Portugal, Reino Unido y la República Federal Alemana. En dichas conversaciones les manifestó el interés de su gobierno por estrechar vínculos comerciales y atraer inversiones, a lo cual los europeos respondieron con un aplazamiento. Luego del fin de la Guerra Fría, México y América Latina no eran una prioridad en los planes de cooperación económica de la entonces Comunidad Europea. Los procesos políticos que se estaban desarrollando en los países de Europa del Este llamarían la atención inmediata en función de una futura ampliación de la entidad supranacional.

⁹ *Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994*, p. 29

¹⁰ Véase *La política exterior de México en el nuevo orden mundial. Antología de principios y tesis*, México, FCE, 1993, p. 127

Ante tal situación, al gobierno mexicano se le presentaba la alternativa de integrarse con América Latina o con Estados Unidos.¹¹ Para principios de los años 90, los procesos de integración económica y de regionalización con una gran capacidad comercial y productiva como la Comunidad Europea se convertían en la forma de organización más viable para los países. En virtud de ello, Carlos Salinas se decidió por la integración con América del Norte, con lo cual se dio un vuelco definitivo a las orientaciones internacionales del Estado mexicano.

Así pues, el nuevo comportamiento internacional de México se siguió subordinando —aunque esto no quiere decir que no lo hiciera antes— a los condicionamientos estructurales del sistema internacional, que en la época actual define con mayor fuerza las conductas de los Estados y limita sus opciones internacionales. Como señala Peter Smith, “durante los años noventa los líderes de la región (América Latina) confrontaron dos imperativos. Uno fue encontrar una posición viable en la emergente economía mundial, esto es, un nicho que pudiera sustentar un crecimiento y desarrollo de largo plazo. El otro se refiere a la elaboración de una respuesta a los patrones cambiantes en la distribución del poder internacional, y, en particular, con respecto a la intensificación de la hegemonía estadounidense en el Hemisferio Occidental.”¹²

Para el caso mexicano, las limitaciones son claras, puesto que dependen de la capacidad de los Estados para incidir en la estructuración del sistema internacional. En este contexto, nuestro país se vio constreñido por dicha estructura. Sin embargo, aunque limitadas, varias eran las opciones que el nuevo contexto internacional y regional le presentaba a México en los años noventa, tal como considera Smith: a) instrumentar de manera unilateral programas de liberalización económica con el fin de fortalecer los vínculos comerciales y financieros con el centro industrializado; b) vincularse al Norte, particularmente con Estados Unidos; c) fortalecer los mecanismos de integración subregional; d) buscar socios comerciales en potencias extrac Continentales; y, e) crear una política multilateral regional.¹³

La lectura pragmática de este entorno hizo que el país se decidiera por la vinculación con Estados Unidos, incluso a pesar de los evidentes niveles de desigualdad y asimetría entre las economías de ambos países y de las consecuencias que esa situación podría conllevar. La determinación de integrarse

¹¹ Andrés Rozental, en uno de los trabajos más conocidos sobre los fundamentos de la política exterior del sexenio de Carlos Salinas, señala que en este marco de atracción de inversiones, México requería insertarse adecuadamente en las tendencias internacionales de globalización de los procesos productivos y de conformación de bloques comerciales. Desde esta óptica, las opciones más viables y realistas eran las de ensayar que la integración fuese con América Latina o con los Estados Unidos. Si bien destaca que la decisión de Carlos Salinas no fue excluyente, puesto que se comenzaron pláticas para una eventual firma de acuerdos comerciales con países latinoamericanos, la coyuntura interna e internacional presentaba condiciones más viables de acercamiento con Estados Unidos. Véase Rozental, *op. cit.*, p. 61.

¹² Peter H. Smith, *Talons of the Eagle: Dynamics of U.S.-Latin American Relations*, Estados Unidos, Nueva York, Oxford University Press, 2000, p. 319.

¹³ *Ibid.*, pp. 325-352.

económicamente al bloque de América del Norte se tomó, como señala Andrés Rozental, por razones tanto internas como externas: “El Tratado de Libre Comercio representa al mismo tiempo un ajuste respecto de la posición asumida por México frente a las propuestas al inicio de los ochenta y una adecuación del proyecto económico emprendido por el gobierno de Salinas frente a las condiciones imperantes en el sistema internacional. El TLC simultáneamente representa una parte de la nueva estrategia de desarrollo económico de México y constituye un símbolo de la forma en que el país se adapta a los grandes cambios internacionales.”¹⁴

Bajo esta óptica, Estados Unidos se convertía en la mayor oportunidad internacional para el desarrollo interno del país. Pero también dicha relación colocaba a México en una situación privilegiada dentro del sistema internacional, pues el tamaño de la economía estadounidense serviría como polo de atracción hacia el mercado mexicano de inversiones provenientes de otras regiones comerciales igualmente potenciales que su nuevo asociado estratégico. Esto por supuesto tuvo un impacto considerable en el diseño de la diversificación como estrategia de la política exterior mexicana. Desde la perspectiva gubernamental, la diversificación adquiriría una doble significación: por un lado, se seguía concibiendo como un instrumento capaz de hacer un contrapeso a la excesiva complejidad de los nexos con Estados Unidos, pero por otro lado, y trastocando su percepción tradicional, se concibió como una estrategia de *complementariedad* con la integración económica hacia Estados Unidos para insertar al país en la economía internacional. Pero quizá, lo más relevante es el planteamiento de que a partir de la integración México podría diversificar sus nexos con el exterior.

En el esquema general de la política exterior mexicana, el presidente Salinas siguió un curso de acción distinto en virtud de las grandes transformaciones económicas mundiales. Desde su propia perspectiva, México debía hacer frente a las nuevas condiciones internacionales a través de las normas y mecanismos de inserción que se comenzaron a operar entre los países. La globalización económica imponía nuevos retos, por lo que fundamentó a la diversificación de la siguiente manera: “Para aprovechar las ventajas de la globalización, negociamos el TLC. Para enfrentar los riesgos hubo que poner en marcha una estrategia internacional que diversificara las relaciones.... Se trataba de contar con nuevos contrapesos diplomáticos y políticos ante la relación intensificada con nuestro poderoso vecino del norte.”¹⁵

Como puede observarse, integración y diversificación formaron parte de una visión complementaria para la internacionalización de la economía mexicana. Pero diversificar los nexos del país parecía una tarea difícil debido a las condiciones internas del mercado mexicano y de su competitividad internacional. Al

¹⁴ Cfr. Rozental, *op cit.*, pp. 62-63.

¹⁵ Carlos Salinas de Gortari, *México Un paso difícil a la modernidad*, México, Plaza Janés, 2000, p. 234.

comenzar los años noventa, las posibilidades de diversificación se cristalizarían, desde la óptica del presidente Salinas, con la relación comercial con Estados Unidos: "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."¹⁶

Con lo anterior puede decirse que en dicha estrategia de complementariedad, la diversificación se vio subordinada a la integración, en tanto proceso que sigue un comportamiento determinado; es decir, la diversificación formó parte complementaria de la conducta imperante de la política exterior -la integración económica en América del Norte-, con el fin de internacionalizar a la economía mexicana y no se concibió como la opción más viable para el país, a través de la búsqueda de contactos con nuevos polos de desarrollo. Pero más que complementariedad, como lo planteamos antes, lo que parece haberse experimentado es más bien un proceso de *paralelización*, en el que se seguían dos velocidades distintas. Dicho ritmo en el establecimiento de prioridades obedecía, de igual manera, a una dualidad que experimentó la política exterior en cuanto a sus acciones. En este sentido, Guadalupe González y Jorge Chabat señalan "la coexistencia de dos políticas exteriores: una pragmática y económicamente orientada, dirigida hacia el Norte para alcanzar el objetivo de insertarse al mundo industrializado; y otra, tradicional e ideológicamente dirigida a América Latina, por ejemplo, que utiliza como instrumento la diplomacia multilateral. Desde esta perspectiva, la primera orientación responde directamente a los requerimientos del modelo económico, mientras que la segunda se encuentra arraigada en los requerimientos políticos de la legitimidad interna del régimen político. Esta argumentación sugiere que la retórica gubernamental sobre la diversificación juega básicamente un papel legitimador y no se relaciona necesariamente con un esfuerzo real de balancear la influencia de Estados Unidos."¹⁷

Efectivamente, la política exterior otorgó un peso diferencial a la integración económica como parte de la evolución histórica de la relación con Estados Unidos, y en menor medida instrumentó una serie de acciones que abrieran otro tipo de opciones internacionales al país, que obviamente no tenían el fin de sustituir la primacía de la relación con Estados Unidos. Sin embargo, a pesar del efecto legitimador que tradicionalmente ha tenido la diversificación, ello no significa que la búsqueda por conseguir nuevos espacios no tuviera un impacto en la ubicación de México en el espectro internacional.

En estas condiciones, la diversificación que se instrumentó en el sexenio de Carlos Salinas fue concebida como una estrategia complementaria y alterna a la integración, orientada a potenciar

¹⁶ *Ibid.*, p. 241.

¹⁷ Véase Guadalupe González y Jorge Chabat, "Mexico's Hemispheric Options in the Post-Cold War Era", en Gordon Mace y Jean P. Thérien, *Foreign Policy and Regionalism in the Americas*, Estados Unidos, Lynne Rienner Publishers, 1996, p. 42.

las relaciones económicas del país, pero que fuera capaz de ejercer, a su vez, un contrapeso político y diplomático a la excesiva concentración con Estados Unidos. Más allá de la factibilidad de este planteamiento gubernamental, en efecto, el país inició una nueva era de vinculación internacional a través de diversas acciones. Entre 1989 y 1994, el Estado mexicano estableció relaciones diplomáticas con 29 países recién creados, producto de la conformación de una nueva sociedad internacional surgida a raíz del término de la Guerra Fría. También se articularon, en este contexto, una serie de iniciativas que, bajo criterios selectivos y pragmáticos, pretendieron una nueva posición de México en el mundo. Dichos criterios obedecieron sobre todo a las tendencias económicas mundiales por lo que se hizo necesaria la firma de acuerdos comerciales o de complementación económica con países de América Latina, así como la entrada a esquemas económicos como el Mecanismo de Cooperación Económica del Asia Pacífico (APEC), además de la búsqueda de un mayor acercamiento con la Europa comunitaria. Todas estas acciones fueron parte sustancial de la estrategia de diversificación en el espacio económico. En el ámbito político México también participó en iniciativas y mecanismos, sobre todo en el espacio regional.

Como parte del discurso gubernamental, se argumentaba que la diversificación era "una respuesta a un mundo interdependiente y globalizado... Muestra claramente conciencia del sentido que el gobierno de México le requiere imprimir a su actividad internacional. Se trata de una estrategia que ha permitido diseñar, simultáneamente, nuevos esquemas de concertación política y complementación económica con países y regiones de diverso grado de desarrollo. Se trata, también, de una toma de postura frente a los principales dilemas que afrontan todas las naciones."¹⁸

Bajo esta óptica, el criterio normativo de la diversificación se basó en el establecimiento de prioridades regionales que selectivamente se dirigió a crear, mantener o estrechar los vínculos económicos y/o políticos del país. La diversificación se inscribió también en un cambio importante de la participación de México en instituciones internacionales. A diferencia de otros sexenios, el país se involucró en una serie de organismos y esquemas internacionales más allá de su tradicional participación en foros como la Organización de las Naciones Unidas y Organización de los Estados Americanos. Se presentó un cambio cualitativo con respecto a los nuevos instrumentos de la política exterior.

En este escenario, la política exterior mexicana desplegó una serie de acciones que, más allá de sus resultados inmediatos y efectivos -ellos serán analizados en los capítulos subsecuentes-, confirmó la

¹⁸ Cfr. *La política exterior de México en el nuevo orden mundial*, p. 127.

transformación de la actuación internacional de México, particularmente en el espacio de la economía. La integración con América del Norte fue, como ya se ha mencionado, el nuevo eje rector de la política exterior, pero paralelamente el gobierno de Carlos Salinas alentaba una diversificación que abarcó los planos bilaterales y multilaterales.

En el marco del TLCAN, las relaciones entre México y Canadá se vieron fuertemente impulsadas y, aunque la relación sustancial es con Estados Unidos, la entrada de Canadá ayudó a que el gobierno mexicano amortiguara la repercusión política de suscribir un tratado comercial sólo con Estados Unidos¹⁹

Con América Latina, la cooperación y concertación política normaron el nuevo acercamiento hacia la región, pues a pesar de la firma de acuerdos comerciales con varios países latinoamericanos, los mayores logros de la diversificación hacia la región se obtuvieron en el ámbito político. Resaltan iniciativas y la creación de mecanismos de concertación política como el Grupo de los Tres –con Venezuela y Colombia– en 1989, así como la Conferencia Iberoamericana en 1991. Se continuaba con la participación en el Grupo de Río, así como en nuevos esquemas como el Grupo de los Quince (1989) y en mecanismos de integración regional como el Banco para la Cooperación e Integración Centroamericana (1990), la Corporación Andina de Fomento (1989) y los pertenecientes a la “tercera frontera” de México: el Banco del Caribe (1989) y la Asociación de Estados del Caribe (1994). En el plano económico, México firmó un Acuerdo de Complementación Económica con Chile (1990), un Acuerdo de Libre Comercio con Costa Rica (1993), y otros con el Grupo de los Tres y Bolivia (1994), entrando en vigor los tres últimos en 1995.

Pero a las regiones a las que se dirigieron los mayores esfuerzos diversificadores por el impacto que pudiera generarse en cuanto a sus resultados fueron Europa y el Asia Pacífico. Luego del intento fallido por fortalecer sustancialmente la relación con la Comunidad Europea, en 1991 se suscribió el Acuerdo Marco de Cooperación Económica, Comercial, Financiera y Científico-Técnica que sustituía al acuerdo firmado en 1975. México también fue socio fundador del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (1990) y se incorporó en 1994 a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, lo cual obligó al país a dejar de participar en otro tipo de organizaciones multilaterales en las que se postulaban demandas de países menos desarrollados, como el Grupo de los 77.

Con la región del Asia Pacífico se instrumentó una diplomacia “activa” para insertar al país en los mecanismos de uno de los mercados más grandes de mundo. Además de la apertura de nuevas embajadas, México se incorporó al Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (PBEC) en

¹⁹ Véase Jorge Chabat, “La política exterior mexicana después del TLCAN: los instrumentos de la interdependencia”, en Rodolfo de la Garza y Jesús Velasco (coords.) *México y su interacción con el sistema político estadounidense*, México, Miguel Ángel Porrúa/CIDE, 2000, p. 83

1989, al Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC) y al Foro Parlamentario Asia-Pacífico (APPF) en 1991, así como al Mecanismo de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC) en 1993.

La instrumentación de la diversificación a través de estas acciones colocó al país, efectivamente, en una nueva posición internacional que no se tradujo en lo inmediato en una disminución considerable de la vulnerabilidad externa del país. Además, los hechos políticos ocurridos en 1994 —el surgimiento de un movimiento armado en Chiapas y el asesinato del candidato del Partido Revolucionario Institucional a la presidencia, Luis Donaldo Colosio— pusieron al país en el centro de un debate internacional en torno a la legitimidad del régimen político mexicano, lo cual evidentemente tuvo un impacto significativo en el tipo de interacción del régimen con el mundo.

2.3 LA DIVERSIFICACIÓN EN EL SEXENIO DE ERNESTO ZEDILLO

Ernesto Zedillo Ponce de León asumió la presidencia del país en diciembre de 1994 en circunstancias políticas nacionales muy difíciles. El levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), los asesinatos de personajes del más alto nivel de la política y de la Iglesia católica, así como la desconfianza en las instituciones electorales, se convirtieron en signos de una fuerte crisis política. Pero al tomar posesión del cargo, el gobierno de Ernesto Zedillo enfrentó otra crisis de mayores magnitudes, la económica. Este panorama mostró, en efecto, la realidad de un México inestable políticamente y débil y vulnerable en lo económico. En otras palabras, México estaba lejos de ser un país plenamente democrático y una economía fuerte.

Elo, obviamente tuvo un impacto en la posición internacional de México. Por el lado económico, el gobierno mexicano tuvo que recurrir de nueva cuenta a la ayuda financiera internacional, tanto de instituciones como el Fondo Monetario Internacional como de su nuevo socio comercial: Estados Unidos. La vulnerabilidad externa del país no sólo se reflejó en una reconcentración de los asuntos con Estados Unidos, sino que, consecuentemente, provocó una grave crisis al interior del país que afectó a considerables sectores de la sociedad, como fue el caso de los deudores de créditos.

Por el lado político, la frágil situación del país también tuvo un efecto importante en la ubicación de México en el espectro internacional, pues las relaciones internacionales se reconfiguraron en torno a la globalización de los procesos económicos y la conformación de bloques regionales, y la democracia y los

derechos humanos permearon la agenda internacional convirtiéndose en códigos de conducta para integrarse a las principales corrientes mundiales. Esto generó, quizás por primera vez o al menos con mayor intensidad, una influencia externa directa en el régimen político mexicano que se evidenció en el tipo de vinculación y condicionamiento internacional del Estado mexicano, como lo fueron las negociaciones con la Unión Europea para concretar un acuerdo comercial.

La administración de Ernesto Zedillo se caracterizó por seguir las grandes líneas que había trazado su antecesor Eilo se evidencia sobre todo en el aspecto económico, pues se continuó con la reforma estructural a través del desmantelamiento de los principales controles sobre la economía y la liberalización de sectores como la inversión extranjera directa en el sistema financiero, las telecomunicaciones, la distribución de gas, los aeropuertos y los ferrocarriles.²⁰ La política exterior siguió también el mismo comportamiento: el afianzamiento de la relación bilateral con Estados Unidos y el despliegue de la diplomacia económica a favor de acuerdos de liberalización comercial con diversos países y regiones. Pero dichas acciones internacionales, a diferencia de las realizadas durante el sexenio de Carlos Salinas, se enmarcaron en un contexto interno distinto al de su predecesor. Dos factores hacen la diferencia: el estilo personal del presidente Zedillo y el cambio político.

A diferencia de la política exterior “activa” de Carlos Salinas, el periodo presidencial de Ernesto Zedillo “se caracterizó por un retraimiento parcial toda vez que México había abierto su economía y firmado el TLCAN. El surgimiento de severos problemas domésticos tanto económicos como políticos y de seguridad llevaron a un refrenamiento parcial y a un perfil bajo en política exterior. Durante el primer año de la administración de Ernesto Zedillo, el gobierno mexicano centró sus esfuerzos internacionales en superar la seria crisis de credibilidad derivada del colapso financiero de 1994 y de la crecientemente conflictiva situación en Chiapas al comenzar 1995. La imagen internacional de México fue seriamente dañada por estos eventos. El primer mensaje presidencial de Zedillo reflejó la difícil situación de México después de la crisis financiera de diciembre de 1994: por primera vez, el tradicional capítulo sobre política exterior no fue leído en el Primer Informe de Gobierno ante el Congreso de la Unión.²¹

Estas condiciones se conjugaron con el estilo de hacer política de Ernesto Zedillo, dando prioridad a ciertos temas y dejando otros en un segundo plano.²² Tal fue el caso de la política exterior. Pero a pesar de

²⁰ Cfr. Elizondo y Heredia, *op cit.*, pp 182-184.

²¹ Guadalupe González, *op cit.*, p. 21

²² El conflicto armado en Chiapas fue otro de los asuntos relevados de la agenda política interna, pues luego de la firma de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar en 1996, las negociaciones entre el gobierno y el EZLN se vieron estancadas.

este bajo perfil, la política exterior se movió en dos frentes principales: la creación de un “nuevo entendimiento”²³ con Estados Unidos y la diversificación de las relaciones económicas del país.

Se reconocía el interés estratégico de la relación de México con Estados Unidos y Canadá en virtud de que en ese espacio se producían las principales interacciones del país con el mundo, pero también se señalaba a la diversificación en las prioridades de la política exterior. El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 establecía a la diversificación 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.”²⁴

En función de la consideración de las “pertenencias múltiples”, la diversificación que se instrumentó se basó en criterios selectivos y bajo un esquema de prioridades. Al respecto, José Angel Gurría, canciller durante la primera mitad del sexenio, decía lo siguiente: “La nueva posición de México en el escenario internacional ha conducido a un cambio sustancial en nuestra estrategia diplomática. Atendiendo al interés nacional, México busca capitalizar su condición de país latinoamericano, de integrante de la geografía y los mercados de América del Norte, de país ribereño y socio comercial de la Cuenca del Pacífico y también su antigua y profunda vinculación con Europa.”²⁵ En la práctica, el acercamiento con la Unión Europea se convirtió en la máxima prioridad de la estrategia de diversificación, siendo precisamente este intento en el que la política exterior mostraría su capacidad para responder a los requerimientos internacionales.

Así, para el gobierno mexicano “el acuerdo con la UE *representó* la máxima prioridad en materia de diversificación. El acercamiento a la UE pretende ser un contrapeso respecto a la relación con Estados Unidos. También responde al hecho de que la Cuenca del Pacífico no es aún alternativa tangible, y América

²³ Juan Rebolledo Gout, subsecretario para América del Norte y Europa durante la gestión de Ernesto Zedillo definió al nuevo entendimiento con Estados Unidos en función de cuatro lineamientos: a) creación de reglas bilaterales que restaran incertidumbre y ofrecieran mecanismos para la administración de la cooperación y el conflicto; b) flexibilidad en el manejo diferenciado de los temas más conflictivos de la agenda, en el marco de una concepción global de la relación. Dicha concepción global está en la voluntad de aprovechar coincidencias, dirimir las diferencias y conflictos al interior de cada ámbito y, cuando éstos son irresolubles, aprender a vivir con las diferencias; c) adopción de visiones de largo plazo, y d) privilegio de consultas políticas de alto nivel para evitar sorpresas y prever reacciones. Cfr. Juan Rebolledo, “En búsqueda de un entendimiento con Estados Unidos”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 61, octubre de 2000, p. 15.

²⁴ *Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000*, p. 13.

²⁵ José Angel Gurría, “La nueva estrategia diplomática de México”, en Ilán Bizberg (comp.) *México ante el fin de la guerra fría*, México, El Colegio de México, 1998, p. 22.

Latina representa más bien un competidor.”²⁶ Aquí se evidencia, por ejemplo, el impacto del factor selectivo de la diversificación, el cual si bien para efectos prácticos puede sistematizar las acciones internacionales del país en función del establecimiento de prioridades claras, puede propiciar un descuidado tratamiento de la relación con otras regiones, como de hecho sucedió.

Aunque sin resultados claros, y atendiendo más al efecto legitimador de la diversificación, la Europa unida representaba una asociación potencial para México, no sólo por ser, en términos relativos, su segundo socio comercial, sino también por la capacidad de inversión de la UE

Hacia Europa se dirigieron, pues, los principales esfuerzos de la diplomacia mexicana. En mayo de 1995 se firmó una Declaración Conjunta Solemne entre México y la UE. Sin embargo, la concreción de un acuerdo comercial, que era el objetivo principal del gobierno mexicano, aún se veía lejana. Durante ese año y el siguiente, las autoridades de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de Comercio y Fomento Industrial utilizaron el cabildeo como instrumento para el logro de sus fines, tal como Carlos Salinas lo había hecho para la aprobación del TLCAN en el Congreso estadounidense. Para finales de 1997, México y la UE firmaron el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación, que serviría de marco para la negociación del acuerdo comercial. Pero la situación política de México y su déficit en torno a la democracia y las violaciones a los derechos humanos hicieron más difícil el camino de dicha negociación. De hecho, la relación con la UE mostraría las limitaciones tanto de la política exterior, como del régimen político en su vinculación con el exterior.

A diferencia del caso estadounidense, el cabildeo que se desplegó en Europa confrontó a la realidad interna del país, y por lo tanto a la política exterior mexicana. La reprobación máxima de los parlamentarios europeos hacia México se centraba en la situación del conflicto en Chiapas. Con ello, el gobierno mexicano enfrentó importantes dificultades políticas para la diversificación que se aunaron a las económicas. Frente a los requerimientos internacionales, pero específicamente ante los europeos, con el fin de acceder a una mejor relación con tan importantes socios comerciales, el gobierno mexicano se esforzó, como en otros momentos de la historia del país, por que el Estado mexicano fuera reconocido, pero ahora como un Estado democrático de derecho. Así pues, la firma del Acuerdo de Libre Comercio entre México y la Unión Europea en marzo de 2000, se concretó como el mayor logro de la administración zedillista en materia internacional. Para esa fecha, la realidad política interna del país se había transformado de manera importante, aunque seguían

²⁶ Citado por José Antonio Sanahuja, “México y la Unión Europea: ¿Hacia un nuevo modelo de relación?”, en Rosa Ma Piñón, *La regionalización del mundo. la Unión Europea y América Latina*, México, FCPYS/Delegación de la Comisión Europea, 1998, p. 353.

persistiendo problemas de fondo. La reforma electoral de 1996 y los resultados de las elecciones legislativas de 1997 en donde el PRI perdía la mayoría en la Cámara de Diputados, así como la reforma política del Distrito Federal y el triunfo electoral de la oposición en la persona de Cuauhtémoc Cárdenas como jefe de gobierno, fueron parte sustancial del cambio político en México, que si bien se desarrolló como un proceso con motivaciones y causas políticas y sociales de tipo endógeno, se vio fuertemente influido por el contexto internacional, pero sobre todo por la radical vinculación que unos años antes el Estado mexicano decidió instrumentar, y la cual debía seguir las normas dictadas por los principales actores del sistema internacional. En este contexto, resulta importante señalar que una mayor pluralidad política en el país tendría efectos directos en la política exterior, particularmente en torno al tipo de consenso que se generaría a partir de una mayor confrontación por parte del poder legislativo frente al ejecutivo.

A pesar de las dificultades, el acuerdo comercial con la Unión Europea fue, en efecto, el mayor logro de la administración zedillista. El relativo abandono de la política exterior hacia otras regiones fue respuesta al bajo perfil de ésta, pero también se debió al criterio de prioridades establecido.

Con América Latina, no obstante la firma de tratados de libre comercio, se experimentó una disminución en el dinamismo de las relaciones en cuanto a la capacidad de convocatoria e iniciativas multilaterales, relativas a la participación en los mecanismos regionales de diálogo político. De hecho, la política exterior de Ernesto Zedillo priorizó la liberalización comercial en detrimento de la concertación política, no obstante sus excepciones, como lo fue la condena en torno a la extraterritorialidad de la Ley Helms-Burton y la posición frente a la participación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte en el conflicto bélico en Kosovo.

La diversificación que se implementó hacia América Latina se basó en los valores culturales de la región y en los procesos de integración regional. Así pues, la canciller Rosario Green, señalaba: "Desde los inicios del proceso de integración, México ha demostrado su permanente vocación latinoamericanista, no sólo como parte de su historia y cultura, sino como resultado de su convicción política... Para México, la integración económica de la región ocupa un lugar fundamental dentro de sus objetivos de política exterior y

un carácter prioritario en el ámbito de su política comercial.²⁷ Efectivamente, México firmó acuerdos comerciales con países de la región, otorgando importancia a los países de Centroamérica. En 1998 se firmó un tratado de libre comercio con Nicaragua y en el año 2000 otro con los países integrantes del llamado Triángulo del Norte²⁸ (Guatemala, Honduras y El Salvador); asimismo, se firmó un acuerdo comercial con Chile en 1999 que sustituyó el Acuerdo de Complementación Económica de 1991.

Con la región del Asia Pacífico y Japón, a pesar de reuniones bilaterales y multilaterales a las que asistieron tanto el presidente como funcionarios de alto nivel, lo que se experimentó hacia esa región fue una política exterior poco clara, caracterizada por acciones coyunturales desarticuladas.

Así pues, para el término de la década de los noventa, el país había firmado alrededor de una decena de acuerdos comerciales, pues además de los mencionados con la Unión Europea y América Latina, en el año 2000 México signó tratados con Israel, la Asociación Europea de Libre Comercio (integrada por Noruega, Suiza, Islandia y Liechtenstein), mientras que con Singapur firmó una declaración de libre comercio.²⁹

A la luz de los resultados arrojados tras diez años de la instrumentación de la nueva diversificación, puede decirse que ésta es un proceso complejo y dilatado, que experimenta distintas etapas con necesidades, exigencias y resultados diferenciados, en función tanto de las demandas y condiciones internas como de los condicionamientos internacionales.

Por otro lado, a partir de las exigencias de un mundo crecientemente globalizado, si bien la diversificación se presentó como una alternativa prácticamente ineludible de la política exterior mexicana, ésta enfrentó y deberá enfrentar las nuevas formas de interrelación que impone el mismo proceso de globalización, pero sobre todo el de integración regional en el que se encuentra inserto México, particularmente, en lo referente a un mayor intercambio comercial intrarregional en América del Norte y los nexos de interdependencia que ello genera.

²⁷ Rosario Green, *Discursos de la secretaria de Relaciones Exteriores Rosario Green*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, enero-marzo de 1998, p. 134.

²⁸ Este tratado junto con el firmado con los países de la AELC entrará en vigor cuando sean aprobados por sus respectivos cuerpos legislativos.

²⁹ De acuerdo con Notimex, a finales de la primera quincena de noviembre de 2000, México y Singapur firmaron una declaración de libre comercio con miras a concretar un acuerdo comercial. Véase *El Financiero*, 14 de noviembre de 2000.

3. LA DIVERSIFICACIÓN ECONÓMICA EN LOS AÑOS NOVENTA

3.1 DIVERSIFICACIÓN E INTEGRACIÓN ECONÓMICAS EN LOS AÑOS NOVENTA: LAS OPCIONES DE LA POLÍTICA EXTERIOR

Como se ha establecido en los capítulos anteriores, uno de los rasgos más significativos de la política exterior mexicana en los años noventa se refiere a la priorización de los asuntos económicos del país. Este predominio del tema económico se debió al proceso mismo de la modernización de la economía mexicana que comenzó a mediados de los años ochenta y que continuó, hacia su consolidación, a lo largo de toda la década de los noventa. En este contexto, la modernización iniciada por Carlos Salinas de Gortari tuvo entre sus propósitos fundamentales la transformación de la economía nacional. En su primer informe de gobierno, por ejemplo, Carlos Salinas señalaba al *cambio* como el signo distintivo de su administración, cuya estrategia se sustentaría en la modernización de México.¹

Una de las palancas para lograr lo anterior la constituía la consolidación de la estabilidad económica, la ampliación de los recursos para la inversión y la modernización de la planta productiva.² En este escenario, el sector externo de la economía adquirió una nueva importancia. El comercio exterior se convirtió en uno de los principales instrumentos del crecimiento y desarrollo económicos del país, por lo que las relaciones económicas externas de México se regirían, en adelante, por nuevos criterios relacionados directamente con la internacionalización de la economía mexicana y el acceso a los principales mercados externos. En este escenario, el sector exportador de la economía sufriría una transformación importante. En 1990, por ejemplo, del total de las exportaciones mexicanas, sólo el 24% se refería a exportaciones petroleras, mientras que en 1985 dichas exportaciones representaban el 55.2% del total. Para 1999, la exportación petrolera sólo alcanzó el 7.2%, en contraste con el 89% de las manufacturas.³

Dada esta transformación, al comienzo de los años noventa -como se establecía el Plan Nacional de Desarrollo del sexenio de Carlos Salinas-, México proclamaba un comercio internacional amplio y justo que se desarrollara, predominantemente, en el marco de relaciones multilaterales, pues hasta ese momento, la idea particular de integrarse a un bloque económico o de privilegiar los vínculos bilaterales no estaba contemplada en los primeros lineamientos de la administración salinista. Luego de un diagnóstico que

¹ Primer Informe de Gobierno, 1º de noviembre de 1989, p. 9

² *Ibid.*, p. 31

³ Información del Banco de Comercio Exterior. Dirección de Evaluación Financiera y Estudios Económicos, con base en información del Banco de México, <http://www.bancomext.com.mx>

reconocía cambios en las relaciones internacionales y que advertía una configuración distinta de las alianzas estratégicas,⁴ se concibió de manera explícita como un objetivo primordial de la política exterior la inserción de México en la economía internacional como palanca para el desarrollo económico, político y social del país.

Pero ¿cuáles serían los mecanismos o estrategias para insertar a México en el contexto internacional frente a las nuevas condiciones que enfrentaba el país? Una de las primeras estrategias recayó en el esfuerzo por diversificar las relaciones políticas y económicas, a través de la cooperación y el acercamiento con otras regiones como América Latina, la Cuenca del Pacífico y la entonces Comunidad Europea. De hecho, hacia esta última se dirigieron los primeros grandes esfuerzos en la década por diversificar los nexos económicos, con el fin de lograr un mayor intercambio comercial y atraer inversiones.

No obstante la intención mexicana, el contexto regional de Europa obstaculizó el interés inmediato del gobierno mexicano por crear un nuevo tipo de conexión económica con la Comunidad, lo cual por supuesto frustraba el propósito diversificador. Ante tal situación, la administración salinista tomó una decisión que cambiaría en lo fundamental el tipo de vinculación que el país tendría con el exterior; nos referimos al acercamiento formal con Estados Unidos. Dicha decisión obedeció al análisis que hicieron las autoridades mexicanas en torno a la viabilidad de las posibilidades de inserción del país en las principales corrientes de los flujos económicos mundiales. Pero también obedeció, indudablemente, a una realidad incontrovertible: la generación de nexos "informales" entre las sociedades mexicana y estadounidense que se materializaba por la magnitud de los intercambios comerciales, financieros y humanos.

Cabe recordar, sin embargo, que en los primeros meses del gobierno de Carlos Salinas la disposición de México a integrarse a un bloque económico en América del Norte era casi nula.⁵ Pero después de un diagnóstico sobre las opciones internacionales del país al terminar la Guerra Fría y generarse una nueva correlación de fuerzas a nivel mundial, el acercamiento a Estados Unidos parecía ser la mejor respuesta a la pregunta de cómo insertarse en la economía internacional. Además, hay que señalar aquí los

⁴ Véase *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, pp. 25-35.

⁵ En una entrevista de principios de 1989, el entonces canciller de México, Fernando Solana, señalaba la improbabilidad de emprender un proceso de integración en la región con la siguiente argumentación: "México no obtendría ventajas al entrar a un Mercado Común con dos países tan distintos y con economías tanto más avanzadas como las de Estados Unidos y Canadá. Sería negociar con las reglas de ellos. Para plantear sólo un problema, veo inadmisible hablar siquiera de un Mercado Común en el cual no hubiera movimientos y flujos abiertos de mano de obra. Y en esto los Estados Unidos ni siquiera se plantean la cuestión. Mientras no haya posibilidad de hablar de flujos libres de mano de obra, pues difícilmente se podría hablar de un Mercado Común México sí puede concertar acuerdos por sectores o ramas de actividad específicos. De otra parte, tenemos un gran comercio con ellos: dos terceras partes de nuestro comercio de bienes se da con los Estados Unidos. Pero por razones políticas y de equilibrio, tenemos que enfatizar también la conveniencia de relaciones económicas más estrechas con los países del Pacífico asiático, de Europa y de América Latina. Creo que ha sido muy clara la posición del presidente Salinas: el Mercado Común con los Estados Unidos y con Canadá, tal como lo han resuelto y planteado estos dos países, no es para México." Véase F. Solana, *Cinco años de política exterior*, México, Ed. Porrúa, 1994, p. 59.

efectos que tienen los procesos de liberalización económica en la política exterior de los países. Como señala Miles Kahler, dichos efectos son muy claros al reflejarse en una transformación de las preferencias en política exterior. Esta transformación se define, primordialmente, por la centralidad que ocupan los propósitos económicos a nivel nacional. Tras ello se experimenta una cesión de la ideologización de la política exterior frente al influjo del mercado, por lo que la ideología se ve reemplazada por un cuidadoso cálculo de los beneficios y costos económicos.⁶

Así, a un año de negar cualquier posibilidad de firmar un acuerdo de liberalización comercial con Estados Unidos, en julio de 1990, México y Estados Unidos anunciaron formalmente el comienzo de la negociación de un acuerdo de libre comercio entre ambos países. Ello se debió, por un lado, a la lectura que ambos gobiernos hicieron del contexto internacional y de sus mecanismos de inserción y permanencia, pero también se concretó por la coincidencia de intereses entre los dos gobiernos y sus élites económicas. No obstante lo anterior, la virtual integración con Estados Unidos no se concibió como la única opción de México, aunque sí como la más importante.

Como vimos en el capítulo anterior, durante la administración de Carlos Salinas y seguido por la de Ernesto Zedillo, la integración económica con América del Norte y la instrumentación de la diversificación fueron vistas como parte de un proceso de complementariedad que insertara a la economía mexicana en las grandes redes económicas internacionales. En el discurso se planteó que tras la búsqueda y fracaso del primer intento diversificador de la década -el dirigido a Europa-, el gobierno se vio obligado a aproximarse a Estados Unidos; pero más allá de tal planteamiento discursivo, se formalizó, a través de la firma del TLCAN, una relación que partía de lo que se ha dado por denominar una "integración silenciosa", pero también, y de manera muy importante, se consolidó el rumbo de la reforma económica en México. Con el TLCAN no habría marcha atrás en la transformación de la economía mexicana. Cabe remarcar, además, el efecto de la liberalización económica en la política exterior de México. La liberalización económica tiene entre sus consecuencias inmediatas abrir la economía nacional mediante la reducción arancelaria, un mayor intercambio comercial con el exterior y la reducción en los controles de la inversión extranjera. Asimismo, la adopción de dicha política de liberalización ha fortalecido, también, el consenso entre los Estados en torno a los procesos de integración regional, incluso entre Estados con grados de desarrollo altamente asimétricos. En el caso mexicano, ello se ha reflejado en un viraje en el tipo de relación con Estados Unidos, el cual se sustenta en la argumentación de que el libre mercado se presenta como el mejor instrumento para el crecimiento económico del país.

⁶ Cfr. Miles Kahler. "Introduction. Liberalization and Foreign Policy", en Miles Kahler (ed.), *Liberalization and Foreign Policy*, Estados Unidos, Columbia University Press, 1997, p. 16.

Con el fin de la Guerra Fría iniciaría, pues, una nueva etapa en la vinculación internacional del Estado mexicano, fuertemente marcada por una renovada relación con Estados Unidos. Así pues, el cambio que ha causado el mayor impacto tanto para el país como para su política exterior ha sido el de la integración con Estados Unidos y Canadá en el marco del TLCAN. Pero alterno a este proceso integracionista, la diversificación se estableció como una estrategia prioritaria de la política exterior mexicana que, no obstante, no pretendió sustituir la relación privilegiada que se mantiene con Estados Unidos.⁷

Para los efectos de esta investigación, ubicar el fenómeno de la integración en América del Norte nos parece sustancial para comprender y explicar la manera en que se concibió e instrumentó la diversificación económica. Como lo hemos planteado, más que una relación complementaria entre integración y diversificación, hemos decidido entender dicha relación a partir del desarrollo paralelo de ambos comportamientos (prointegración y prodiversificación). En otras palabras, estos comportamientos a pesar de haber sido concebidos como parte sustancial y complementaria para el crecimiento económico del país, siguieron una lógica distinta que, en la práctica, hizo que la integración predominara sobre la diversificación, lo que trajo consigo diversas implicaciones. Una de ellas, como señala un analista, es que el aspecto crucial y determinante en el presente y en el futuro del desarrollo de México es y será el proceso de integración económica con Estados Unidos. Éste es el *factotum* de la economía mexicana.⁸ Ello, por supuesto, tiene consecuencias directas para la diversificación de las relaciones económicas del país. Una muy importante es la creciente concentración y desviación comercial de las exportaciones e importaciones mexicanas hacia Estados Unidos y Canadá —superior al 80% al finalizar la década. En este marco, lo que más nos interesa es conocer la manera en que la política exterior de los años noventa enfrentó las formas de interrelación que imponen tanto el proceso de globalización económica como el de integración en América del Norte para instrumentar la estrategia de diversificación.

⁷ Cfr. Bibiana Gómez, "Integration or Diversification: Mexican Foreign Policy Options", en *Voices of Mexico*, UNAM/CISAN, núm. 54, enero-marzo de 2001, p. 13.

⁸ Véase Víctor López, "La dinámica de la integración económica de México con Estados Unidos", en Víctor López y Carlos Uscanga, *México frente a las grandes regiones del mundo*, México, Siglo XXI, 2000, p. 69.

3.2 LAS LÍNEAS DE ACCIÓN DE LA DIVERSIFICACIÓN

Al iniciar los años noventa, el gobierno mexicano inició un proceso de reordenamiento de las relaciones exteriores de México con el fin de fortalecer sus vínculos multilaterales. Dicho propósito justificaba la búsqueda de una mayor diversificación económica con países o regiones que pudieran equilibrar los nexos internacionales del país, pero que también lo vinculara con otros centros de desarrollo económico. Desde una perspectiva temática y geográfica, las administraciones de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo redefinieron a la diversificación económica sobre bases más pragmáticas. El fin último consistía en insertar a la economía mexicana en las principales corrientes de inversión y comercio mundiales, lo cual podría ayudar al logro del objetivo formal de la diversificación: equilibrar las relaciones del país fuertemente marcadas por la vinculación con Estados Unidos. En este contexto, el gobierno realizó varias acciones internacionales que se encaminaron a concretar dicho propósito en los primeros años de la década. Así, tenemos el ingreso de México a organismos de cooperación gubernamental, la creación de mecanismos de integración, así como la negociación y firma de acuerdos comerciales y de cooperación económica con diversas regiones.

A lo largo de la década, todas estas acciones se hicieron bajo criterios diferenciados, normados por factores como la geografía, las coincidencias culturales y políticas, el volumen comercial y el potencial inversionista. Pero el criterio base para instrumentar la diversificación económica se sustentó en la propia lógica de la liberalización comercial: búsqueda y expansión de mercados y eliminación de barreras al comercio y la inversión, principalmente; lo cual debería, además, coadyuvar a la pretensión de diversificar el patrón comercial de las exportaciones mexicanas.

Con este criterio base, el gobierno mexicano determinó diversas prioridades tendientes a establecer “alianzas selectivas y flexibles”⁹ con otros países o regiones distintos a Estados Unidos. Continuando con el desarrollo histórico de la diversificación, hacia tres regiones se dirigieron los principales esfuerzos prodiversificadores: Europa occidental, América Latina y el Asia-Pacífico. Con distintos ritmos, necesidades y exigencias, la política exterior mexicana debió enfrentar y diseñar una estrategia de diversificación hacia cada una de estas regiones de acuerdo con las condiciones de acceso a las mismas, en el marco general de las propias reglas de la globalización económica y la integración regional en América del Norte en la que se insertó el país. Por ello, la firma de acuerdos comerciales se convirtió en una de las piezas clave para el logro de la diversificación económica. Pero lo anterior, como veremos más adelante, no guarda una relación

⁹ Véase *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, p. 13.

directa, puesto que intervienen distintos factores, sobre todo de tipo estructural. El acercamiento hacia la Unión Europea es, de hecho, uno de los casos más ilustrativos.

3.2.1 LA ESTRATEGIA PRIORITARIA HACIA LA UNIÓN EUROPEA

Desde hace más de cuarenta años, los gobiernos mexicanos han intentado tener una mayor vinculación económica con la Europa comunitaria. En 1960 se establecieron por primera vez relaciones diplomáticas con la Comunidad Económica Europea y hacia esa región se dirigieron los mayores esfuerzos por diversificar las relaciones políticas y económicas del país en las últimas décadas del siglo xx. En los años noventa, la Europa unida continuó ocupando un espacio prioritario en la estrategia de diversificación económica en virtud del lugar que ocupan los intercambios con esa región en el patrón comercial externo de nuestro país. Aunque de manera marginal, tradicionalmente Europa occidental se ha ubicado en el segundo lugar tanto en lo referente a los intercambios comerciales como a los flujos de inversión. Por ello, el acercamiento hacia la Unión Europea se colocó como la mayor prioridad de la estrategia de diversificación en los años noventa, sobre todo en un contexto internacional fuertemente marcado por la competencia comercial y el acceso preferencial a los mercados mundiales. En este escenario la UE se ubicaba como un bloque regional fuertemente competitivo capaz de asegurar a México una alternativa para diversificar sus relaciones comerciales.

Al comienzo de la década fueron desplegadas diversas acciones encaminadas al logro de un mayor acercamiento económico con la Europa comunitaria. Estas acciones se verían continuadas a lo largo del decenio hasta concretar una mayor liberalización comercial. El proceso de negociación para lograr un mayor impacto en la relación bilateral tuvo varias etapas, las cuales generaron su propio ritmo y tuvieron diversas consecuencias. De hecho, vale adelantar, que la adopción de la diversificación como estrategia de la política exterior mexicana en esos años, si bien partía de un lineamiento común para todas las regiones, su instrumentación en regiones específicas dependió tanto de las propias características regionales, como de las condiciones de la relación de México con dichas regiones. El caso de la UE es ilustrativo porque nos muestra la capacidad de respuesta de la política exterior mexicana a situaciones determinadas a la hora de instrumentar la diversificación.

Así pues, el proceso de vinculación con la UE comenzó en 1990 cuando luego de varios meses de negociación entró en vigor, el 1 de noviembre de 1991, el Acuerdo Marco de Cooperación entre México y la

Comunidad Económica Europea, que sustituía al de 1975 y suponía una mayor cooperación económica,¹⁰ pues el tratado al que reemplazaba, a pesar de su propósito -desarrollar y equilibrar el comercio recíproco y ampliar la cooperación comercial y económica entre las partes-,¹¹ no había generado los resultados ni las condiciones para un mayor acceso al mercado europeo.

Con la firma de este acuerdo de tercera generación comenzó una nueva etapa en las relaciones entre México y la UE, en la que paulatinamente se experimentó una mayor institucionalización tanto en el aspecto económico como en el político. Pero a diferencia de otros momentos en la historia de la relación, ambos aspectos se encontraron fuertemente vinculados y experimentaron una especie de condicionalidad que dio a la relación bilateral una nueva dimensión. Bajo esta nueva realidad, la política exterior mexicana no sólo se vio obligada a enfrentar los condicionamientos de la estructura económica internacional tras la búsqueda de un mayor intercambio comercial con un socio fuertemente competitivo, sino que también tuvo que responder al duro escrutinio europeo en torno al tema del desarrollo político del país. Este es precisamente uno de los elementos novedosos en la relación bilateral, referido a las nuevas formas de vinculación internacional. Como se verá en el siguiente capítulo, el acceso al mercado europeo se sometió a un fuerte constreñimiento por las condiciones políticas que impone la UE a sus asociados comerciales con respecto a la democracia y el respeto a los derechos humanos, por lo que gran parte de las negociaciones comerciales se vieron influidas por este tipo de requerimientos.

Así, la importancia económica y política de la UE como el bloque económico más acabado a nivel internacional, hizo que una de las primeras intenciones del gobierno mexicano al comienzo de los años noventa fuera, precisamente, la de un mayor acercamiento a dicha región, tras lo cual se inició un proceso de institucionalización en la relación a través de la firma de diversos acuerdos de cooperación que pretendían generar las condiciones para un mayor y mejor acceso de las exportaciones mexicanas, así como la atracción de inversiones europeas y de cooperación técnica, científica y educativa.

¹⁰ El Acuerdo Marco de 1991 era un acuerdo denominado de *tercera generación* y contenía una cláusula evolutiva mediante la cual podían aumentar los niveles de cooperación y formular propuestas para ampliar el ámbito de la cooperación mutua en materias tales como comercio, transferencia de tecnología, desarrollo de la agricultura, telecomunicaciones y medio ambiente, entre otros ámbitos. Además, el Acuerdo tenía una vigencia de cinco años, después de lo cual se reanuda automáticamente cada año hasta que una de las partes lo denunciara. Véase Francisca Méndez, "La política de la Unión Europea hacia América Latina: el caso de México", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 49, invierno 1995-1996, p. 105.

¹¹ *Ibid.*, p. 98. Cabe señalar aquí, las consecuencias prácticas de algunos de los instrumentos de cooperación económica de la Europa unida, pues ello es importante para comprender los alcances de los acuerdos firmados con anterioridad con los europeos. Para el caso del acuerdo firmado en 1975, los resultados fueron negativos para nuestro país en función de la instrumentación del Sistema Generalizado de Preferencias por parte de la CEE, pues éste se concede, incluso hasta nuestros días, de forma unilateral y temporal, lo cual no promueve un intercambio comercial ni equilibrado ni intenso.

Las negociaciones para el Acuerdo Marco de 1991 se inscribieron en dichas pretensiones, pero en la práctica este acuerdo solamente amplió las bases para la cooperación dejando de lado el mejoramiento en los términos de acceso al mercado europeo. De hecho, este acuerdo no difería mucho del anterior. Ello encuentra su explicación en las condiciones bajo las cuales se estableció la negociación. Como parte de esta explicación se ubica el tipo de criterios que establece la UE para firmar cualquier acuerdo con terceros países. Si bien México comenzó a ser reconocido como un país importante dentro de América Latina por su situación económica, en donde destacaba el proceso de reforma económica en el que estaba inmerso el país, así como también se reconocía su participación en esquemas regionales como el Grupo de Río, y lo cual creaba un ambiente más favorable para el intercambio comercial entre las dos partes,¹² México era considerado como un país de ingreso medio al cual se destinarían diversas formas de cooperación industrial y económica, pero sin que se llegara a establecer un tratamiento preferencial en el ámbito comercial.

En este aspecto, los resultados arrojados por el Acuerdo de 1991, como se aprecia en el cuadro 3.1, muestran un comportamiento desfavorable para nuestro país. Si bien es cierto que el comercio total bilateral se incrementó de 1990 a 1995 -año este último en que se pasó a una nueva etapa de negociación con la UE-, éste sólo creció 1.19 veces; además, las exportaciones mexicanas sufrieron una baja importante en relación con las importaciones como se advierte en el cuadro 3.2. El saldo arrojado muestra un intercambio desigual entre México y la UE, siendo el dato más revelador de la persistente asimetría en la relación bilateral, el carácter deficitario de la balanza comercial de México en todos los años, tal como se observa en el cuadro 3.3.

CUADRO 3.1 -- COMERCIO TOTAL MÉXICO-UNIÓN EUROPEA 1990-2000
(MILLONES DE DÓLARES)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
TOTAL	8,419.2	9,673.3	11,145.1	10,587.4	11,864.1	10,085.7	11,250.4	13,904.9	15,588.5	17,945.5	20,365.9
Alemania	2,011.9	2,900.6	2,976.0	3,282.9	3,495.6	3,202.6	3,814.5	4,621.1	5,695.0	7,125.2	7,272.17
Austria	63.2	95.3	186.5	149.5	131.1	100.3	123.1	155.2	202.4	180.8	193.9
Bélgica-Lux.	438.4	634.1	596.1	504.8	617.8	707.4	658.5	719.1	608.6	561.8	718.0
Dinamarca	64.9	96.8	157.9	148.1	152.5	78.5	89.3	127.0	155.1	175.6	187.0
España	1,959.3	1,770.1	2,118.7	2,073.1	2,196.1	1,490.9	1,536.4	1,919.7	1,970.5	2,144.3	2,958.6
Finlandia	54.5	57.9	52.9	51.6	70.7	65.3	86.1	105.7	123.7	184.0	216.0
Francia	1,281.7	1,618.1	1,925.0	1,561.4	2,044.6	1,462.6	1,445.0	1,612.3	1,831.3	1,682.3	1,841.8
Grecia	6.3	14.3	31.3	28.4	28.7	18.7	18.5	27.9	15.8	23.5	40.2
Holanda	540.0	403.9	403.7	434.8	414.5	395.0	416.9	523.6	667.1	813.3	802.7
Irlanda	171.3	78.0	194.4	272.3	249.3	251.6	386.3	378.9	345.6	396.7	515.7
Italia	656.5	794.6	1,135.9	919.2	1,107.5	968.7	1,139.0	1,599.4	1,762.5	1,819.7	2,071.5
Portugal	72.2	103.7	147.9	84.5	80.7	100.1	78.3	131.4	131.0	232.5	245.1
Reino Unido	776.8	727.9	855.1	794.7	973.9	1,012.7	1,211.3	1,579.4	1,695.2	1,882.2	1,961.4
Suecia	321.0	376.9	361.9	282.2	301.0	231.1	248.3	407.1	384.7	723.3	1,341.5

Fuente: La información de los años 1990, 1991 y 1992 fue tomada del Banco de Comercio Exterior con base en datos del Grupo de Trabajo SHCP-Banco de México-INEGI. Para los demás años se tomaron los datos de la Secretaría de Economía.

¹² Cfr. *Ibid.*, pp. 101-105.

CUADRO 3.2 -- IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES MÉXICO-UNIÓN EUROPEA 1990-2000
(MILLONES DE DÓLARES)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
TOTAL											
IMPORT.	5,002.2	6,241.2	7,704.4	7,498.7	9,058.2	6,732.2	7,740.6	9,917.3	11,699.3	12,742.8	14,745.1
EXPORT.	3,417.0	3,432.1	3,440.7	2,788.6	2,805.9	3,353.5	3,509.8	3,987.6	3,889.2	5,202.7	5,620.8
Alemania											
IMPORT.	1,675.0	2,334.6	2,483.6	2,852.4	3,100.9	2,687.1	3,173.7	3,902.3	4,543.4	5,032.1	5,728.4
EXPORT.	336.9	566.0	492.4	430.4	394.7	515.4	640.9	718.7	1,151.6	2,093.1	1,544.3
Austria											
IMPORT.	42.0	71.3	114.5	105.8	121.0	87.5	113.1	139.4	191.8	170.1	176.8
EXPORT.	21.2	24.0	72.0	43.7	10.1	12.8	10.0	15.8	10.5	10.8	17.1
Bélgica-Lux											
IMPORT.	216.6	329.3	309.3	278.7	346.7	218.0	247.3	343.7	372.0	315.2	482.9
EXPORT.	221.7	304.7	286.8	226.1	271.1	489.4	411.2	375.4	236.6	246.6	235.1
Dinamarca											
IMPORT.	52.4	79.9	135.2	130.1	130.9	70.9	70.7	96.4	119.6	126.5	142.0
EXPORT.	12.5	16.9	22.7	17.9	21.6	7.6	18.6	30.6	35.5	49.1	44.9
España											
IMPORT.	505.8	575.9	880.6	1,155.3	1,338.3	694.1	629.5	977.7	1,257.0	1,321.8	1,430.0
EXPORT.	1,453.5	1,194.2	1,238.1	917.7	857.9	796.9	906.9	939.0	713.5	822.4	1,528.5
Finlandia											
IMPORT.	53.8	56.9	50.5	50.1	66.1	63.5	84.7	100.6	122.0	175.8	211.7
EXPORT.	.7	1.0	2.4	1.5	4.6	1.9	1.5	5.1	1.7	8.2	4.3
Francia											
IMPORT.	728.7	997.5	1,329.1	1,105.2	1,526.9	979.2	1,019.0	1,182.4	1,429.9	1,393.7	1,466.6
EXPORT.	553.0	620.6	595.9	456.2	517.8	483.5	425.9	429.9	401.4	288.8	375.2
Grecia											
IMPORT.	1.7	10.7	21.7	22.8	23.7	10.3	9.7	17.2	6.5	15.9	29.8
EXPORT.	4.6	3.6	9.6	5.6	5.0	8.4	8.9	10.7	9.4	7.5	10.3
Holanda											
IMPORT.	207.0	217.4	240.2	241.6	240.1	217.9	225.1	261.9	328.4	325.6	363.1
EXPORT.	333.0	186.5	163.5	193.2	174.4	177.1	191.8	261.7	338.7	487.7	439.6
Irlanda											
IMPORT.	166.0	70.3	179.5	151.3	137.7	181.1	239.1	265.9	308.5	329.7	403.6
EXPORT.	5.3	7.7	14.9	121.0	111.6	70.5	146.1	113.0	37.1	67.0	112.1
Italia											
IMPORT.	447.3	624.4	989.2	834.9	1,021.4	771.5	999.1	1,326.0	1,581.1	1,649.4	1,849.4
EXPORT.	209.2	170.2	146.7	84.3	86.1	197.3	139.9	273.4	181.4	170.3	222.2
Portugal											
IMPORT.	4.5	15.8	13.0	12.2	20.7	18.8	21.5	34.1	43.8	52.2	21.4
EXPORT.	67.7	87.9	134.9	72.4	60.0	81.4	56.8	97.3	87.2	180.4	193.7
Reino Unido											
IMPORT.	591.8	500.2	620.9	593.0	706.6	531.8	679.4	915.3	1,056.2	1,135.2	1,091.3
EXPORT.	185.0	227.7	234.2	201.7	267.3	481.0	531.9	664.2	639.0	747.0	870.1
Suecia											
IMPORT.	308.9	356.4	335.9	265.3	277.1	200.7	228.8	354.3	339.2	699.6	1,318.0
EXPORT.	12.1	20.5	26.0	16.8	23.9	30.4	19.6	52.8	45.5	23.7	23.5

Fuente: La información de los años 1990, 1991 y 1992 fue tomada del Banco de Comercio Exterior con base en datos del Grupo de Trabajo SHCP-Banco de México-INEGI. Para los demás años se tomaron los datos de la Secretaría de Economía

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CUADRO 3.3 -- BALANZA COMERCIAL MÉXICO-UNIÓN EUROPEA 1990-2000
(MILLONES DE DÓLARES)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
TOTAL	-1,585.2	-2,809.1	-4,263.7	-5,010.1	-6,252.2	-3,378.7	-4,230.7	-5,929.7	-7,810.1	-7,540.1	-9,124.2
Alemania	-1,338.0	-1,768.6	-1,991.2	-2,422.0	-2,706.2	-2,171.7	-2,532.8	-3,183.6	-3,391.8	-2,939.0	-4,184.1
Austria	-20.8	-47.3	-42.4	-62.0	-111.0	-74.8	-103.2	-123.6	-181.3	-159.3	-159.8
Bélgica-Lux	5.1	-24.6	-22.5	-52.6	-75.6	271.4	163.9	31.6	-135.4	-68.6	-247.8
Dinamarca	-39.9	-62.9	-112.4	-112.2	-109.3	-63.3	-52.0	-65.9	-84.1	-77.3	-97.1
España	947.7	618.3	357.4	-237.6	-480.4	102.8	277.5	-38.7	-543.5	-499.4	98.5
Finlandia	-53.1	-55.9	-48.1	-48.7	-61.5	-61.6	-83.2	-95.6	-120.3	-167.6	-207.4
Francia	-175.7	-376.9	-733.8	-648.9	-1,009.1	-495.7	-593.1	-725.5	-1,028.5	-1,104.9	-1,091.4
Grecia	2.8	-7.0	-12.0	-17.1	-18.7	-2.0	-0.8	-6.5	2.9	-8.4	-19.5
Holanda	125.9	-30.8	-76.6	-48.5	-65.7	-40.8	-33.4	-0.2	10.3	162.1	76.5
Irlanda	-160.6	-62.5	-164.5	-30.2	-26.2	-110.6	-93.0	-152.9	-271.4	-262.7	-291.5
Italia	-238.0	-454.1	-842.5	-750.6	-935.3	-574.2	-859.2	-1,052.6	-1,399.7	-1,479.1	-1,627.2
Portugal	63.2	72.0	121.9	60.2	39.3	62.6	35.2	63.1	43.5	128.2	142.2
Reino Unido	-406.7	-272.5	-386.6	-391.3	-439.4	-50.8	-147.5	-251.1	-417.2	-388.2	-221.1
Suecia	-296.7	-335.9	-309.9	-248.5	-253.2	-170.3	-209.2	-301.5	-293.7	-675.8	-1,294.5

Fuente: La información de los años 1990, 1991 y 1992 fue tomada del Banco de Comercio Exterior con base en datos del Grupo de Trabajo SHCP-Banco de México-INEGI. Para los demás años se tomaron los datos de la Secretaría de Economía.

Lo desfavorable de estos resultados es producto de la combinación de diversos factores políticos, económicos y estratégicos, internos y externos. Uno muy importante se refiere a la prioridad que, en la práctica, otorgó la política exterior mexicana al proceso de integración en América del Norte, provocando una importante desviación del comercio exterior hacia esa región, sobre todo a partir de la entrada en vigor del TLCAN. A ello se añadan las limitaciones del Acuerdo de 1991, así como factores que se relacionan, por ejemplo, con las características del mercado europeo, pues tanto las exigentes normas de calidad como los altos niveles arancelarios que aplica la UE a ciertos productos provenientes del exterior obstaculizaron las exportaciones mexicanas, sobre todo a partir de la creación del mercado común europeo en 1993 que al armonizar las normas comerciales las hicieron mucho más estrictas que las propias nacionales de cada país miembro. Se suma a esta situación la crisis económica europea de los primeros años de la década de los noventa.¹³

Ante esta realidad, las autoridades mexicanas decidieron emprender un nuevo proceso de negociación en busca de un mayor intercambio comercial, para lo cual desplegaron diversas acciones diplomáticas tanto en el ámbito económico como en el político, con el fin de concretar y aumentar la vinculación económica con la UE. En este sentido, se encuentran la inclusión de México como miembro a la

¹³ Cfr. Mario Chacón, "Relaciones económicas entre México y la Unión Europea: evolución reciente", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 49, invierno 1995-1996, pp 168-169

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en 1994 y su aceptación como observador en el Consejo de Europa al finalizar la década; acciones que pretendieron construir bases más sólidas para fortalecer la relación económica con la región. Además, dentro de la estrategia de acercamiento a la UE se buscó fortalecer los vínculos bilaterales con países que por razones económicas, políticas y culturales podrían permitir un acceso más rápido al mercado europeo como España, Alemania, Gran Bretaña, Francia e Italia.

En 1995 se inició un nuevo acercamiento entre el gobierno mexicano y la UE. Pero el contexto internacional y el nacional eran muy distintos a lo que se experimentó al comienzo de la década. México era ya parte integrante del gran mercado norteamericano, situación que se insertaba en un proceso de recomposición económica internacional en el que las relaciones comerciales entre los países se manejarían mediante los lineamientos de la Organización Mundial del Comercio.

Con la entrada de México al TLCAN se experimentó una coincidencia en los intereses europeos y los del gobierno mexicano por construir una nueva relación bilateral. Como parte de su evolución institucional, en 1994, la UE decidió renovar sus relaciones exteriores con otras regiones del mundo. México y América Latina se convirtieron, sino en una prioridad, sí en una región cercana a los intereses comunitarios. De hecho, en ese mismo año las instituciones europeas decidieron estrechar la relación con México por su importancia regional, reconociendo incluso la delicada situación económica y política por la que atravesaba el país. La inestabilidad política a raíz del surgimiento de la guerrilla en Chiapas y el déficit democrático en torno a las violaciones a los derechos humanos se conjugaron con una grave crisis económica al finalizar 1994; no obstante ello, la UE refrendó su interés por establecer un nuevo acuerdo con nuestro país.

En mayo de 1995, México y la UE firmaron una Declaración Conjunta Solemne, la cual establecía la profundización de la relación bilateral a través del fortalecimiento de tres de sus aspectos: mayor diálogo político, desarrollo de un marco favorable para el intercambio comercial e intensificación de la cooperación internacional.¹⁴ Esta Declaración dio origen al inicio de nuevas negociaciones para un acuerdo bilateral más amplio que garantizara el libre intercambio de bienes y servicios. Para finales de 1997 se logró concretar la firma del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación (o Acuerdo Global), que amplió considerablemente los términos de la relación con respecto al diálogo político y la cooperación internacional. En esa misma ocasión se celebró también el Acuerdo Interino sobre Comercio que sentaría las bases para la liberalización comercial. Las negociaciones comerciales comenzaron en julio de 1998 y concluyeron en noviembre de 1999, tras lo cual se firmó, el 23 de marzo de 2000, un acuerdo de libre

¹⁴ Véase "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", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 49, invierno 1995-1996, pp. 322-324.

comercio que instituyó una extensa zona comercial. En el acuerdo se reconocieron los grados asimétricos de desarrollo entre los nuevos socios, por lo que se establecieron calendarios de desgravación distintos. Mientras que la UE concluirá la liberalización el 1 de enero de 2003, nuestro país lo hará hasta el 2007.¹⁵

Al finalizar la década, el objetivo de firmar un acuerdo comercial de mayor amplitud con la UE se cumplió; sin embargo, este alcance en la relación bilateral tuvo diversas consecuencias para el gobierno mexicano, la que más resalta se refiere a la aceptación de la cláusula democrática a la que somete la UE a terceros países. Así, para alcanzar el propósito comercial, el gobierno mexicano se vio obligado a suscribir dicha cláusula, misma que había rechazado con anterioridad bajo el argumento de que contravenía el principio constitucional de la política exterior mexicana de la no intervención en los asuntos internos de los países, pero que en el fondo cuestionaba severamente la calidad democrática del régimen político mexicano.

Así las cosas, una primera evaluación de la estrategia de diversificación económica hacia la UE la podemos hacer en función de los resultados obtenidos. De 1990 a 2000 el comercio total bilateral se vio incrementado 2.4 veces, al pasar de 8,419.2 mdd al comienzo de la década a 20,365.9 mdd al término de la misma. No obstante este incremento, a lo largo de la década las importaciones mexicanas predominaron sobre las exportaciones, dando como resultado un déficit creciente en la balanza comercial que aumentó casi 5.8 veces, pues en 1990 éste pasó de -1,585.2 mdd a -9,124.2 mdd en el año 2000. De este modo, las importaciones se incrementaron 2.94 veces, mientras que las exportaciones sólo lo hicieron 1.64 veces (véanse cuadros 3.1, 3.2 y 3.3) Pero el dato más revelador en torno a los resultados generales de la estrategia de diversificación lo podemos ver en la disminución del intercambio comercial de México con la UE en función del comercio total del país, pues en 1990 México dirigió el 15% de todo su comercio a la Europa comunitaria, el cual disminuyó a 5.9% para el año 2000. Esto fue resultado, por supuesto, de la desviación comercial que provocó el proceso de integración económica en América del Norte a raíz del TLCAN. Cabe señalar que esta situación afectó a las otras regiones con las que tradicionalmente México ha mantenido una relación comercial, sólo que con la UE dicha afectación fue mayor al disminuir 9.1 puntos porcentuales el intercambio comercial en toda la década.

¹⁵ La UE eliminará completamente los aranceles para el 82% del comercio de productos industriales a la entrada en vigor del Tratado, mientras que el 18% restante lo hará en cuatro etapas iguales: la primera de ellas el 1 de julio de 2000 y las otras tres el 1 de enero de cada año sucesivo para concluir la liberalización el 1 de enero de 2003. Por el lado mexicano, se negociaron cuatro categorías de desgravación: el 47.6% del valor de las importaciones procedentes de la UE se liberalizarán el 1 de julio de 2000, el 5.1% en cuatro cortes anuales que concluirán el 1 de enero de 2003, el 5.6% en seis cortes anuales que concluirán el 1 de enero de 2005 y el 41.7% restante en ocho cortes anuales que concluirán el 1 de enero de 2007. Véase "Resultado de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea", en *El Mercado de Valores*, junio de 2000, p.13.

Con respecto a la inversión directa proveniente de la UE, durante la década se registró un flujo relativamente constante, aunque con algunos altibajos, pues como se observa en el cuadro 3.4, en los años 1994, 1997 y 1999 se presenta un incremento notable, pero en 2000 el flujo de la inversión disminuye considerablemente, debido al movimiento de los inversionistas franceses. Otro dato importante es que la inversión de la UE se concentra primordialmente en cinco países: Alemania, España, Holanda, Reino Unido y Francia.

En la década de los noventa el promedio de la inversión de la UE fue de más de 20% en relación con la inversión extranjera directa total; mientras que la procedente de Estados Unidos ascendió a casi el 67% en todo el decenio. Si bien en este caso, nuestro país experimenta también una concentración en la IED con su principal socio comercial, es de destacar que a la inversa de lo que ocurrió con el comportamiento comercial entre México y la Unión Europea, la inversión mantuvo un nivel de flujo constante, lo cual representó un relativo grado de diversificación, además que éste aumentó considerablemente a partir de 1994.

CUADRO 3.4 – INVERSIÓN DIRECTA DE LA UNIÓN EUROPEA EN MÉXICO 1990-2000
(MILLONES DE DÓLARES)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
TOTAL	945.5	870.5	748.2	604.8	1,932.4	1,824.6	1,120.7	3,089.4	1,939.5	2,991.5	155.7
Alemania	288.2	84.6	84.9	111.4	307.5	548.5	196.2	480.2	136.6	779.2	181.4
Austria	0.06	0.005	0.03	0.1	2.3	-0.2	0.4	0.6	5.9	1.8	0.1
Bélgica	167.2	2.1	17.1	7.2	-7.2	54.2	1.5	46.2	30.7	7.4	5.2
Dinamarca	26.1	3.4	0.2	11.4	14.5	19.0	17.6	18.5	47.4	173.6	40.1
España	10.4	43.8	37.2	63.5	144.2	47.1	70.7	312.1	263.7	404.8	1,570.0
Finlandia	0.09	2.6	-	0.01	4.6	0.0	-0.1	1.0	1.6	28.2	216.0
Francia	181.0	500.5	69.0	76.9	90.5	120.5	119.3	59.6	127.9	158.2	-2,682.3 ^a
Grecia	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.0
Holanda	126.1	119.5	83.1	88.3	755.7	742.6	487.0	307.4	1,056.7	897.5	979.6
Irlanda	5.0	4.7	1.9	35.2	4.4	0.3	19.6	3.7	-2.3	0.8	2.7
Italia	4.6	1.9	7.5	4.6	2.7	10.5	18.3	29.0	16.4	48.0	6.7
Luxemburgo	9.1	19.3	17.4	14.6	10.4	7.2	14.8	-6.5	7.8	10.2	28.9
Portugal	0.0	0.0	1.1	0.0	0.1	0.0	0.1	0.6	3.4	4.2	1.7
Reino Unido	114.4	74.2	426.8	189.2	593.4	213.8	78.7	1,829.8	184.0	-210.8	153.6
Suecia	13.3	13.9	2.0	2.4	9.3	61.1	96.6	7.2	59.7	688.2	-348.0

a. Esta cifra se explica por una operación extraordinaria de sesión de activos en el año 2000, que de hecho puede interpretarse como una operación de cartera. Esta cifra no es representativa de la posición de Francia como país de origen de inversión extranjera directa en México.
Fuente: Secretaría de Economía, Dirección General de Inversión Extranjera.

Como puede apreciarse, la estrategia aplicada en los años noventa hacia la UE no alcanzó las expectativas de diversificación económica, sobre todo si se compara con el comportamiento de la década de

los ochenta en la que no sólo se registró un superávit inédito para México,¹⁶ sino que también, en esos años, México dirigía alrededor del 20% de su comercio total hacia la Europa comunitaria. Las razones de un estancamiento en el intercambio de bienes y servicios con la UE son varias. Resaltan la recesión económica europea en los primeros años de la década y la desviación del comercio hacia la región del TLCAN.

Estos resultados nos llevan a cuestionar el grado de efectividad de la política exterior mexicana y de la instrumentación de la estrategia de diversificación. Evidentemente, dicha efectividad depende de una serie de condiciones específicas como la congruencia interna de la política exterior en cuanto a sus objetivos, mecanismos y estrategias; la capacidad institucional y de negociación del gobierno mexicano; así como la adecuación de la política exterior a los condicionamientos internacionales y su capacidad de respuesta, entre otros.

Así pues, el análisis cuantitativo de la diversificación económica hacia la UE arroja resultados poco positivos; sin embargo, no debemos desestimar el avance y el impacto en otros ámbitos de la relación bilateral -específicamente en el de la cooperación y el diálogo político. No queda duda tampoco que al finalizar el decenio de los noventa se experimentó un cambio importante en la vinculación económica entre México y la UE. La firma de un acuerdo de liberalización comercial como el firmado en marzo de 2000 respondió parcialmente al doble objetivo de la política exterior mexicana en los años noventa: consolidar la inserción de México en la economía mundial e institucionalizar la relación económica con la UE en mejores términos, con el propósito de diversificar las relaciones económicas del país; pero aún no queda claro si la firma de acuerdos comerciales puede ampliar o diversificar, en efecto, el patrón de intercambio externo del país. Por ello, valdría la pena preguntarse si la política exterior mexicana de los años noventa generó las condiciones suficientes para en el mediano plazo concretar un intercambio comercial menos asimétrico con la UE, por un lado, y la diversificación de las relaciones económicas, por el otro.

¹⁶ La principal causa del superávit histórico alcanzado en el intercambio comercial con Europa en los años ochenta se debió al efecto de la crisis de principios de esa década. A partir de 1981 la balanza comercial empezó a arrojar saldos muy positivos para México, llegando en 1984 a un superávit de 3,003 mdd, situación que se mantuvo hasta 1989. Este cambio se debió al aumento de las exportaciones mexicanas a Europa y sobre todo a la espectacular caída de las importaciones procedentes de la Comunidad, afectadas por las drásticas medidas de ajuste con las que México enfrentó la crisis. Otro cambio a destacar es la diversificación de las exportaciones a la CEE. Entre 1984 y 1989 la participación de petróleo y derivados descendió del 85% al 49%, y se registró un fuerte aumento de las manufacturas. Véase José Antonio Sanahuja, "México y la Unión Europea: ¿Hacia un nuevo modelo de relación?", en Rosa Ma. Piñón, *La regionalización del mundo: la Unión Europea y América Latina*, México, FCPYS/Delegación de la Comisión Europea, 1998, p. 329.

3.2.2 LAS RELACIONES COMERCIALES CON AMÉRICA LATINA

Tanto por razones geográficas, como históricas y culturales, América Latina ha sido considerada como una "opción natural" para diversificar las relaciones internacionales de México. En efecto, los vínculos entre nuestro país y el resto de los países latinoamericanos han tenido un peso muy importante en el desarrollo histórico de la política exterior mexicana. Como se vio en el capítulo 1, han sido varios los momentos en los que se intentó fortalecer las relaciones con esta región. En el caso de la diversificación de las relaciones económicas, el acercamiento con América Latina ha partido de la idea de la integración regional. Así, tenemos la activa participación de nuestro país en la creación de mecanismos integracionistas como la ALALC en 1960 y la ALADI en 1980. No obstante tal participación, hasta la fecha no han sido creados los vínculos suficientes capaces de generar un mayor intercambio comercial en el marco general de la diversificación

En los años noventa, la política exterior mexicana pretendió revertir esta situación a través de una estrategia prodiversificadora basada en la liberalización comercial. Como ocurrió con el caso europeo, la negociación y firma de acuerdos comerciales se convirtió en una herramienta importante de la política exterior, la cual serviría, además, como rearticuladora de los procesos de integración económica con la región, pues ello se inscribía en un nuevo contexto regional marcado fuertemente por la reforma estructural de las economías latinoamericanas y por el impulso a los procesos de democratización política.

A principios de la década, México inició una serie de negociaciones comerciales tendientes a incrementar los intercambios comerciales con algunos países de América Latina y a diversificar las relaciones económicas del país, pues a la vez que se iniciaron pláticas de negociación con Estados Unidos, paralelamente se hacía con algunos países de la región

Dichas negociaciones se inscribieron en las propias normas de la ALADI, las cuales favorecen el bilateralismo sobre el multilateralismo.¹⁷ La estrategia comercial hacia la región se desarrolló a través de una doble vía en la que se privilegió la negociación bilateral, pero en la que también se siguió una multilateral. Así, en 1991 el gobierno mexicano inició negociaciones con Chile para establecer un Acuerdo de Complementación Económica (ACE), el cual fue firmado ese mismo año, pero que entró en vigor el 1 de enero de 1992.¹⁸ Con Bolivia también se iniciaron negociaciones para un ACE en 1991, pero fue hasta 1994 que se firmó un acuerdo comercial que entró en vigor en enero de 1995. El proceso de negociación con Costa Rica fue muy similar al que se registró con Bolivia, iniciando en 1991, para concluir en 1994 y entrar en vigor el 1

¹⁷ Cfr. Aída Lerman A "Las relaciones comerciales de México con América Latina", en Rosa Ma. Piñón (coord.) *México y la Unión Europea frente a los retos del siglo XXI*, México, FCPYS/Delegación de la Comisión Europea en México, 1999, p. 378.

¹⁸ El ACE con Chile fue sustituido en 1999, luego de su ampliación a un tratado de libre comercio

de enero de 1995. En esta misma vía de negociación bilateral se encuentra el tratado de libre comercio que se firmó en 1998 con otro país centroamericano, Nicaragua, el cual opera desde julio del mismo año.¹⁹

La firma de acuerdos multilaterales buscó, del mismo modo, reconfigurar las relaciones económicas con América Latina. La creación del Grupo de los Tres en 1989 entre México, Venezuela y Colombia no sólo sirvió de base para un tratado de libre comercio, que entraría en vigor en 1995, sino que también constituye un mecanismo de cooperación entre los tres países, puesto que abarca otras áreas de la economía como los servicios, las inversiones, infraestructura física, desarrollo energético, ciencia y tecnología, medio ambiente, propiedad intelectual, educación, cultura y aspectos sociales.²⁰ En esta misma vía multilateral, en el año 2000 fue firmado un tratado de libre comercio con los países integrantes del Triángulo del Norte: Guatemala, El Salvador y Honduras, el cual estaría vigente a partir del 1 de enero de 2001. Así pues, en los años noventa, México firmó seis acuerdos comerciales con nueve países de la región, en los que se establecen diversas condiciones de acceso.

PAÍS O GRUPO DE PAÍSES	EN VIGENCIA DESDE	CONDICIONES DEL TRATADO
BOLIVIA	1 de enero de 1995	Liberó 97% de las exportaciones y 99% de las compras. En 2010 termina la desgravación, excepto para carne bovina, porcino en canal, productos avícolas, leche en polvo y azúcar.
VENEZUELA Y COLOMBIA	1 de enero de 1995	Estableció un esquema de eliminación arancelaria gradual a 10 años.
COSTA RICA	1 de enero de 1995	Desde el 1 de enero de 1995, 70% de las exportaciones mexicanas de bienes no agropecuarios quedaron libres de aranceles. El 75% de las compras mexicanas quedaron exentas de arancel en la misma fecha.
NICARAGUA	1 de julio de 1998	Desde su entrada, 45% de las exportaciones mexicanas quedaron con arancel cero y 77% de las compras a ese país fueron liberalizadas.
CHILE	ACE 1 de enero de 1992 TLC 1 de agosto de 1999	Se aplicó a todo el universo arancelario, con excepción de un limitado número de productos. Se consolidó un arancel máximo de 10% entre los países; el arancel máximo se reduciría en una cuarta parte cada año, lo que propició la casi liberalización total a partir de 1996. Para un limitado número de productos, se aplicó una desgravación más lenta que permitió la liberalización total a partir del 1 de enero de 1998. En 1999 el ACE fue sustituido por un TLC.
GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR	1 de enero de 2001	Los tres mercados se abrirán gradualmente para México en 11 años, mientras que el mercado mexicano lo hará en 9 años.

Fuentes: *Expansión*, año XXXI, núm. 792, 7 de junio de 2000, pp. 42-43; Aída Lerman, *op. cit.*, pp. 385-396.

¹⁹ Por razones históricas, geográficas y geopolíticas, desde hace más de 30 años la relación de México con los países centroamericanos se ha establecido bajo ciertos patrones de comportamiento. En el ámbito comercial, vale la pena señalar que es el mecanismo de Tuxtla Gutiérrez el que enmarca el intercambio con el Istmo. En 1991, se acordó establecer una zona de libre comercio en la región a más tardar el 31 de enero de 1996. No obstante esta intención, las negociaciones entre México y los países de Centroamérica se dieron de manera bilateral con Costa Rica y Nicaragua, aunque sí se hizo multilateralmente con el Triángulo del Norte. Véase Alfredo Guerra, "México y Centroamérica: opciones para su integración", en Salvador Rodríguez y Alfredo Guerra (comps.) *El desarrollo en América Latina y los procesos de integración subregional*, México, IIEC-UNAM, 1999, p. 14.

²⁰ Véase A. Lerman, *op. cit.*, p. 390.

Una evaluación temprana de la estrategia de diversificación comercial hacia América Latina la podemos hacer en función de los resultados obtenidos en el intercambio de México con los países con los cuales tiene un acuerdo de liberalización comercial.

En efecto, en la década de los noventa se registró un incremento de 3 veces en el comercio total de nuestro país con toda la región. En el caso de los países con los que existe un acuerdo comercial, en la mayoría de ellos se supera por más de estas 3 veces. Tenemos así, por ejemplo, que el comercio entre Chile y México se multiplicó 8.7 veces, mientras que con Colombia se hizo 5 veces, con Venezuela 3 y con Bolivia 4.5 veces. Con los países centroamericanos el comercio total se vio incrementado en 4.5 veces con Costa Rica, 3.9 con Nicaragua, 2.4 con El Salvador, 4.2 con Guatemala y 3.8 veces con Honduras. A excepción de Bolivia, Chile y Venezuela, con todos los demás países la balanza comercial de México fue superavitaria en todos los años. (Véanse cuadros 3.5 y 3.7)

CUADRO 3.5 -- COMERCIO TOTAL MÉXICO-AMÉRICA LATINA 1990-2000
(MILLONES DE DÓLARES)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
TOTAL AL	2,718.5	3,343.2	4,222.1	4,389.0	4,896.5	5,078.2	6,250.7	7,355.4	7,095.2	6,621.1	8,347.8
AL	162.1	256.8	322.0	370.5	418.6	467.6	518.5	569.6	620.7	671.0	721.0
Argentina	516.4	550.3	420.5	534.9	580.4	503.6	819.5	733.8	648.1	467.7	536.1
Bolivia	8.8	22.9	25.6	33.3	32.5	29.3	38.4	41.9	41.5	39.4	39.9
Brasil	650.2	990.2	1,516.8	1,493.0	1,601.6	1,365.5	1,568.6	1,572.3	1,573.3	1,528.3	2,320.3
Colombia	144.8	205.3	290.9	322.8	427.1	550.9	535.2	637.6	600.4	588.0	735.2
Chile	152.2	176.5	247.9	329.8	434.4	644.0	859.4	1,214.7	1,177.0	1,049.9	1,325.1
Ecuador	73.3	83.1	112.2	94.1	199.2	184.8	182.9	194.2	193.3	128.7	183.2
Paraguay	98.8	28.9	15.6	17.6	15.4	24.4	48.4	34.6	16.4	11.5	11.1
Perú	141.6	179.9	253.0	264.1	321.3	277.6	328.0	380.0	338.6	358.6	386.7
Uruguay	68.0	61.5	104.2	222.8	102.8	94.1	151.4	104.3	114.7	102.1	191.2
Venezuela	309.0	266.8	435.3	455.0	471.2	593.6	657.7	1,096.2	849.5	733.3	941.9
AL (EXCEPTO ARGENTINA, BRASIL, CHILE, COLOMBIA, GUATEMALA, NICARAGUA, PARAGUAY, PERÚ, URUGUAY, VENEZUELA)	355.2	477.7	607.1	625.5	705.5	810.6	851.2	951.6	974.5	851.3	1,126.0
Belice	11.0	28.4	30.2	30.2	33.1	24.2	34.7	35.0	39.4	39.6	45.9
Costa Rica	102.7	100.3	121.4	121.4	122.2	157.5	245.8	298.6	369.6	441.8	466.3
El Salvador	109.6	135.4	132.3	127.1	147.8	155.6	177.0	238.3	243.3	262.6	264.9
Guatemala	148.8	228.6	230.8	266.0	301.7	361.3	436.9	578.9	672.4	626.2	625.6
Honduras	55.8	60.8	83.2	44.8	73.6	72.3	102.0	122.4	146.8	164.0	217.0
Nicaragua	30.3	32.2	35.8	32.0	32.1	39.5	64.8	75.7	71.1	79.2	120.3
Panamá	159.2	192.1	166.4	207.7	148.2	233.0	287.3	353.4	367.1	329.0	402.3

Fuente: La información de los años 1990, 1991 y 1992 fue tomada del Banco de Comercio Exterior con base en datos del Grupo de Trabajo SHCP-Banco de México-INEGI. Para los demás años se tomaron los datos de la Secretaría de Economía

CUADRO 3.6 -- IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES MÉXICO-AMÉRICA LATINA 1990-2000
(MILLONES DE DÓLARES)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
TOTAL AL											
IMPORT.	1,473.1	1,823.0	2,220.6	2,285.1	2,737.5	1,503.1	1,904.4	2,474.3	2,782.0	3,151.5	4,322.6
EXPORT.	1,317.4	1,519.8	1,972.3	2,103.9	2,159.0	3,575.2	4,346.2	4,884.2	4,313.3	3,469.6	4,088.0
Argentina											
IMPORT.	401.5	364.8	240.8	252.0	332.7	190.7	299.6	236.2	263.6	211.7	247.4
EXPORT.	114.9	185.5	179.7	282.9	247.7	312.9	519.8	497.6	384.5	256.1	288.7
Bolivia											
IMPORT.	4.9	10.2	17.1	16.2	19.1	5.1	8.0	10.3	7.0	7.8	13.4
EXPORT.	3.9	12.7	8.5	17.1	13.4	24.1	30.4	31.6	34.6	31.6	26.6
Brasil											
IMPORT.	481.8	802.9	1,108.7	1,200.8	1,225.5	565.3	690.0	869.3	1,037.8	1,128.9	1,802.9
EXPORT.	168.4	187.3	408.1	292.2	376.1	800.2	878.6	703.0	535.5	399.4	517.4
Colombia											
IMPORT.	34.5	49.6	72.2	84.0	121.0	97.5	97.0	124.2	151.3	220.4	273.4
EXPORT.	110.3	155.7	218.7	238.8	306.0	453.5	438.2	513.3	449.1	367.6	461.8
Chile											
IMPORT.	61.1	49.7	95.5	130.1	230.1	154.3	170.8	372.4	552.0	683.5	893.7
EXPORT.	91.1	126.8	152.4	199.7	204.4	489.8	688.7	842.3	625.0	366.4	431.3
Ecuador											
IMPORT.	16.3	23.3	49.8	37.6	89.5	68.7	62.0	51.3	70.1	59.9	75.2
EXPORT.	57.0	59.8	62.4	56.5	109.8	116.0	120.9	143.0	123.2	68.9	108.0
Paraguay											
IMPORT.	1.33	1.63	4.5	5.0	4.9	2.7	18.2	10.8	1.6	3.0	1.2
EXPORT.	97.5	27.3	11.1	12.6	10.5	21.6	30.2	23.8	14.80	8.5	9.9
Perú											
IMPORT.	75.9	102.3	190.3	169.9	210.9	98.7	116.7	141.6	142.9	180.5	176.7
EXPORT.	65.7	77.6	62.7	94.2	110.4	178.9	211.4	238.4	195.6	178.1	210.0
Uruguay											
IMPORT.	31.5	34.0	46.1	43.3	56.1	17.4	35.8	35.1	30.8	42.2	83.2
EXPORT.	36.5	27.5	58.1	179.5	46.8	76.7	115.6	69.1	83.8	59.9	108.0
Venezuela											
IMPORT.	172.3	140.2	207.3	226.9	297.4	214.0	234.0	421.2	303.4	297.1	422.4
EXPORT.	136.7	126.6	199.3	228.0	173.8	379.6	423.6	675.0	546.1	436.2	519.5
AMÉRICA CENTRAL											
IMPORT.	192.0	244.7	353.3	372.2	450.0	285.0	372.0	501.8	575.5	655.5	953.5
EXPORT.	152.4	159.5	211.4	208.2	202.2	721.9	889.0	1,117.6	1,014.6	856.5	1,029.0
Belize											
IMPORT.	2.2	5.4	4.9	3.4	5.7	2.0	1.5	2.0	1.7	1.7	2.2
EXPORT.	18.8	23.0	25.3	26.8	27.4	22.3	33.2	33.0	37.7	37.9	43.7
Costa Rica											
IMPORT.	38.4	20.6	14.5	21.8	27.6	15.6	57.6	77.4	87.4	191.4	180.1
EXPORT.	64.3	79.7	106.9	99.6	94.6	141.9	188.1	221.2	282.1	250.5	286.2
El Salvador											
IMPORT.	3.3	19.3	11.8	14.1	19.3	7.9	19.0	24.1	25.3	18.2	19.8
EXPORT.	106.3	116.1	120.5	113.0	128.5	147.7	158.1	214.2	218.0	244.4	245.1
Guatemala											
IMPORT.	40.6	86.8	77.6	62.1	83.5	51.1	76.8	80.5	81.3	82.6	90.8
EXPORT.	108.2	141.8	153.2	203.8	218.3	310.2	360.2	498.4	591.1	543.6	534.8
Honduras											
IMPORT.	2.4	5.5	4.7	6.3	3.6	3.6	5.1	6.4	12.1	8.0	13.3
EXPORT.	53.4	55.3	78.5	38.5	70.0	68.7	96.9	116.0	134.6	156.1	203.7
Nicaragua											
IMPORT.	17.4	14.0	17.5	11.4	10.7	8.4	12.2	11.4	13.6	14.8	26.9
EXPORT.	12.9	18.2	18.3	20.7	21.3	31.1	52.6	64.2	57.5	64.5	93.4
Panamá											
IMPORT.	87.7	92.9	57.7	60.7	24.5	8.9	6.6	19.2	16.0	25.6	119.6
EXPORT.	71.5	99.2	108.7	147.1	123.7	224.1	280.7	334.3	351.1	303.4	282.8

Fuente: La información de los años 1990, 1991 y 1992 fue tomada del Banco de Comercio Exterior con base en datos del Grupo de Trabajo SHCP-Banco de México-INEGI. Para los demás años se tomaron los datos de la Secretaría de Economía.

CUADRO 3.7 – BALANZA COMERCIAL MÉXICO-AMÉRICA LATINA 1990-2000
(MILLONES DE DÓLARES)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
TOTAL AL	-156.3	-303.2	-248.4	-181.1	-573.4	2,072.1	2,469.0	2,409.9	1,531.2	318.1	-234.4
Brasil	399.6	632.0	277.2	58.2	88.3	432.8	725.2	467.7	116.6	56.2	108.5
Argentina	-286.6	-179.3	-61.1	30.9	-85.0	122.2	220.2	261.4	120.9	44.4	41.3
Bolivia	-1	2.5	-8.6	0.8	-5.7	19.0	22.4	21.3	27.6	23.8	13.2
Brasil	-313.4	-615.6	-700.6	-908.6	-849.4	235.0	188.5	-166.4	-502.3	-729.5	-1,285.5
Colombia	75.8	106.0	146.5	154.8	185.0	356.0	341.2	389.1	297.7	147.3	188.4
Chile	30.0	77.0	56.9	69.6	-25.7	335.5	517.9	469.9	73.1	-317.0	-462.4
Ecuador	40.7	36.5	12.6	19.0	20.3	47.3	58.9	91.7	53.0	9.0	32.8
Paraguay	96.2	25.7	6.5	7.6	5.7	18.9	12.1	13.0	13.2	5.4	8.7
Perú	-10.7	-24.7	-127.6	-75.8	-100.5	80.1	94.7	96.8	52.7	-2.5	33.3
Uruguay	5.0	-6.5	12.0	136.2	-9.3	59.2	79.8	34.0	53.0	17.8	24.8
Venezuela	-35.6	-13.6	-8.0	1.1	-123.6	165.6	189.6	253.8	242.6	139.1	97.2
América Latina	24.7	288.5	123.3	83.7	102.8	753.3	116.8	945.2	1099.3	980.7	1072.0
Belice	16.6	17.6	20.4	23.3	21.7	20.3	31.7	31.0	36.0	36.2	41.6
Costa Rica	25.9	59.1	92.4	77.8	67.1	126.3	130.5	143.9	194.7	59.1	106.1
El Salvador	103.0	96.8	108.7	98.9	109.2	139.7	139.1	190.0	192.7	226.3	225.3
Guatemala	67.6	55.0	76.1	141.7	134.8	259.1	283.4	418.0	509.9	461.0	444.0
Honduras	51	49.8	73.8	32.1	66.5	65.1	91.7	109.6	122.5	148.1	190.4
Nicaragua	-4.5	4.2	.7	9.3	10.6	22.7	40.4	52.8	43.9	49.7	66.5
Panamá	-16.2	6.3	51.0	86.4	99.1	215.2	274.2	315.1	335.1	277.8	163.2

Fuente: La información de los años 1990, 1991 y 1992 fue tomada del Banco de Comercio Exterior con base en datos del Grupo de Trabajo SHCP-Banco de México-INEGI. Para los demás años se tomaron los datos de la Secretaría de Economía

Pero valdría la pena analizar el cambio en el comportamiento comercial a partir de la entrada en vigor de los acuerdos comerciales. En el caso del intercambio total con Chile, éste aumentó, desde 1992 hasta el año 2000, 5.3 veces: las exportaciones mexicanas lo hicieron en 2.8 veces, mientras que las importaciones aumentaron 9.3 veces. Cabe señalar la pérdida de dinamismo de las exportaciones mexicanas en los dos últimos años de la década

En los casos de Venezuela y Colombia el incremento en el comercio total fue de 1.5 y 1.3 veces, respectivamente. En ambos casos, México obtuvo superávit en su balanza comercial desde la entrada en vigor del tratado, en 1995. Con Bolivia, el incremento fue muy similar al del Grupo de los Tres, con tan sólo 1.3 veces.

Con los países centroamericanos también se registró un incremento en el comercio total. Con Costa Rica, por ejemplo, aumentó casi 4 veces; pero con Nicaragua sólo se incrementó en 1.7 veces desde la entrada en vigor de los acuerdos comerciales. Con los países integrantes del Triángulo del Norte, a pesar de haberse firmado hasta finales de la década el acuerdo comercial, el intercambio total con Guatemala, en toda la década se multiplicó 4.2 veces, mientras que con Honduras 3.8 y con El Salvador 2.4 veces.

Así pues, tenemos un incremento notable con los países con los que se tiene signado algún tratado comercial; sin embargo, el monto de este intercambio comercial en relación con el monto del comercio total de México es minúsculo, pues tan sólo, por ejemplo, en el caso de Chile que es el país con el que se tiene un intercambio relativamente significativo, para el año 2000 el comercio con ese país representó escasamente el 0.38% del comercio total.

No obstante esta situación, puede reconocerse un cambio importante en las relaciones económicas de México con la región, pues a diferencia del pasado, la nueva generación de estos compromisos “integradores” se plantea sobre la base de una filosofía económica de apertura y liberalización y se acuerdan en el marco de procesos de estabilización y ajuste.²¹ Este tipo de acuerdos se circunscribe, por supuesto, a los cambios que han experimentado las economías latinoamericanas en los últimos años, cuyo sector externo comenzó a cobrar una importancia inusitada. Tras esta lógica se encuentra la firma de acuerdos comerciales. Sin embargo, hay que destacar, como señala un autor, que de continuar esta tendencia se corre el riesgo de desgastar este tipo de mecanismos haciéndolos irrelevantes si no se ven acompañados de flujos comerciales significativos;²² condición que frente a las condiciones actuales de concentración comercial con Estados Unidos, hace casi prácticamente improbable que en un futuro cercano e incluso a mediano plazo genere un intercambio sustantivo con los países de América Latina si no se reorienta la política productiva y de exportación del país, por ejemplo.

Por otro lado, como parte de dicha estrategia de liberalización comercial, las autoridades mexicanas buscaron negociar durante la década acuerdos con otros países de la región. En octubre de 1998, se iniciaron negociaciones con Argentina para ampliar la cobertura y vigencia del ACE firmado por ambas naciones en el marco de la ALADI. Un año más tarde, el 29 de diciembre de 1999, México y Uruguay ampliaron significativamente un ACE, el cual deja libre de aranceles el 90% del universo arancelario bilateral. Con Perú se acordó, en febrero de 2000, la ampliación del ACE existente entre las partes que incluyera preferencias para algunos productos de interés en ambos países. En el caso de Brasil –nación con la cual se tiene alrededor de un tercio del comercio total con América Latina y con la cual, a excepción de los años 1995 y 1996, se registró una situación deficitaria en la balanza comercial de nuestro país-, se inició un proceso de negociación orientado a concretar un ACE similar al que se tiene con Uruguay y Argentina. Al

²¹ Cfr. Ricardo Zapata, “Balance y perspectivas de la integración: la opción del regionalismo abierto en América Latina y el Caribe”, en Salvador Rodríguez y Alfredo Guerra (comps.) *El desarrollo en América Latina y los procesos de integración subregional*, México, IIEC-UNAM, 1999, p. 26

²² *Ibid.*, p. 28.

finalizar la década, el gobierno mexicano también inició negociaciones encaminadas a firmar tratados de libre comercio con Panamá, Ecuador, Perú, Belice y Trinidad y Tobago.

Como puede observarse, México mantiene relaciones comerciales con casi la totalidad de los países de América Latina, sea ya a través de acuerdos en el marco de la ALADI o mediante los tratados de libre comercio. La permanencia de estos mecanismos en algunos de los casos, primordialmente al interior de la ALADI, no ha significado en la práctica un cambio importante en el patrón de concentración comercial de nuestro país. Resaltan, además, los escasos intercambios con el Caribe, conocida ya esta región como la tercera frontera de nuestro país, aunque hay que mencionar la inclusión de México, en 1995, en la Asociación de Estados del Caribe, mecanismo que promueve las relaciones comerciales y turísticas de la región, entre otras materias.

En términos generales, puede apreciarse un comportamiento irregular del comercio de nuestro país con el resto de los países latinoamericanos, pues como se observa en el cuadro 3.7, en 1995 México logró revertir el déficit en la balanza comercial, pero sin presentarse de manera estable, ya que a partir de 1998 el intercambio comercial disminuyó hasta llegar a experimentarse, de nueva cuenta, una situación deficitaria. Además, hay que agregar la disminución del intercambio con América Latina en función del comercio total. En 1990, por ejemplo, México dirigía el 5% de la totalidad de su comercio a esta región; para el año 2000 sólo lo dirigió en 3%, lo cual nos hace suponer que el 2% restante se desvió al mercado norteamericano.

Con respecto a la inversión proveniente de los países latinoamericanos, al igual que pasa con el comercio el flujo fue inconstante, puesto que hay años como 1992, 1994 y 1995, en los que se presenta una inversión considerable en contraste con los últimos años de la década en que baja considerablemente. Cabe resaltar que Panamá, Chile y Uruguay registran los mayores niveles de inversión en nuestro país. (Véase cuadro 3.8) En la década, el promedio de inversión latinoamericana representó sólo el 1.27% de la inversión extranjera directa total

CUADRO 3.8 -- INVERSIÓN DIRECTA DE AMÉRICA LATINA EN MÉXICO 1990-2000

	(MILES DE DÓLARES)										
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
TOTAL AL	29,804.7	26,662.9	130,641.1	66,860.2	351,487.7	93,796.4	30,944.0	79,941.6	44,124.9	38,485.3	13,417.4
América Latina	2,217.7	2,388.3	6,309.3	1,751.1	1,357.7	35,123.2	102,192.2	60,744.7	25,066.0	55,115.5	22,119.9
Argentina	600.4	3,410.5	2,641.3	1,481.1	5,878.0	-172.9	3,652.0	4,027.9	1,604.5	1,179.9	2,911.0
Bolivia	0.0	0.7	3.4	8.4	15.2	0.0	80.2	6.8	11.9	2.6	7.1
Brasil	86.7	418.1	271.4	8,406.2	726.6	11,389.6	890.3	1,675.7	-2,685.7	5,298.1	4,721.8
Colombia	148.7	27.0	7,426.6	5,738.7	2,375.1	506.0	580.0	3,239.0	804.2	3,019.7	2,525.6
Chile	219.6	3,869.5	3,107.7	5,375.8	2,588.9	7,963.7	2,782.8	40,309.3	4,220.3	5,773.2	1,039.6
Ecuador	70.1	19.9	108.2	49.5	15.2	2.7	27.7	19.4	8.2	3,321.6	213.5
Paraguay	493.2	34.8	73.0	198.3	3.9	71.4	1.6	-5.8	121.2	325.9	229.9
Perú	774.8	399.0	1,222.7	631.6	314.7	219.7	328.9	359.3	2,933.5	514.3	117.0
Uruguay	0.5	566.3	2,716.1	9,757.8	6,042.0	15,499.3	682.3	10,569.0	17,945.1	10,612.5	240.0
Venezuela	23.1	4,242.6	438.7	133.9	-66.3	48.7	1,193.4	244.1	102.8	20,467.7	209.2
América del Sur	27,287.6	13,074.5	112,632.0	35,078.0	39,630.0	58,268.2	20,724.8	19,496.8	10,658.9	12,050.2	207.1
América Central	1,517.1	1,308.4	4,077.8	1,783.1	1,727.0	3,955.2	1,219.2	1,247.9	1,407.1	1,365.1	1,910.3
Belice	--	--	--	--	286.2	201.3	282.7	83.2	0.0	0.0	0.0
Costa Rica	194.5	50.3	8.0	9.2	866.8	123.5	330.2	2,683.9	14.1	5,029.3	202.1
El Salvador	0.0	100.5	0.0	28.1	37.9	8.5	18.5	38.9	7.5	10.8	9.0
Guatemala	3.3	20.0	7.8	992.9	220.7	188.2	1,406.0	191.5	1,140.8	126.5	52.8
Honduras	2.5	9.0	161.0	53.1	1.5	0.0	21.1	51.0	22.2	7.6	0.0
Nicaragua	0.7	0.0	16.2	0.0	0.1	-1.6	-138.3	14.1	5.9	85.2	39.5
Panamá	27,186.6	13,494.7	112,446.8	34,048.7	338,216.9	57,748.3	18,804.6	16,434.3	17,868.4	-17,289.6	898.7

Fuente: Secretaría de Economía. Dirección General de Inversión Extranjera.

Lo anterior muestra la importancia marginal del comercio y la inversión que se tiene con América Latina. Al igual que ocurre con el caso europeo, la trascendencia de la relación con los países latinoamericanos radica en otros factores como el político y el de la cooperación. A pesar de las acciones encaminadas hacia una mayor diversificación económica con la región, la política exterior mexicana no logró generar con solidez los vínculos que pudieran modificar el patrón de concentración comercial que México tiene con Estados Unidos,²³ aunque cabe resaltar una mayor institucionalización, o bien de corte distinto, de los nexos económicos a través de la firma de acuerdos comerciales.

²³ Aquí valdría la pena mencionar una de las limitaciones por las cuales la política exterior no es capaz de generar tales vínculos: la política industrial. La planeación de esta política, por ejemplo, imposibilita la diversificación toda vez que no ha podido reorientar los intercambios comerciales hacia otras regiones ni penetrado otros mercados

3.2.3 CANADÁ COMO ALTERNATIVA DIVERSIFICADORA EN EL MARCO DE LA INTEGRACIÓN NORTEAMERICANA

En 1990, Canadá se unió al proceso de negociación que comenzaron México y Estados Unidos para firmar un acuerdo comercial en la región. Este hecho hizo que tanto Canadá como nuestro país iniciaran una nueva relación basada en intereses mutuos. Desde la perspectiva mexicana, el nuevo vecino norteamericano se ubicaba como una fuente importante para la estrategia de diversificación. En 1992, en una visita de autoridades del gobierno mexicano a ese país, éstas propusieron que México y Canadá se vieran el uno al otro como contrapeso del enorme poder de los Estados Unidos durante las negociaciones del TLCAN, para compensar la abrumadora presencia del poderoso vecino.²⁴ Además de una opción diversificadora, Canadá se convirtió en un socio "estratégico" y un nuevo mercado para el comercio y la atracción de inversiones.

La decisión y coincidencia de ambos gobiernos por firmar un acuerdo de liberalización comercial en la región, "dio pauta para una mayor actividad comercial, pues en el periodo 1990-1993, el comercio total sumó 5,906 mdd, más de 2.4 veces el monto registrado en el lapso 1986-1989, que ascendió a 2,381.2 mdd. Las exportaciones de México se incrementaron 3.4 veces, mientras que las importaciones lo hicieron 2.4 veces, lo que permitió revertir el déficit que se había presentado de forma continua para nuestro país desde mediados de la década de los ochenta"²⁵

A partir de la entrada en vigor del TLCAN, las relaciones comerciales y financieras han presentado un incremento significativo. Con respecto al comercio bilateral, éste se ha multiplicado casi 2.4 veces: las importaciones mexicanas lo hicieron al ritmo del comercio total, mientras que las exportaciones sólo aumentaron 2.2 veces. Si bien es notable este incremento, la relación comercial con Canadá resulta más ventajosa para ese país que para el nuestro. En 1995 -como con otras regiones-, debido a la crisis de la economía mexicana las exportaciones registraron un crecimiento importante, el cual, sin embargo, fue disminuyendo con los años hasta llegar a una situación deficitaria para la balanza comercial del país en los últimos tres años de la década. (Véanse cuadros 3.9, 3.10 y 3.11)

²⁴ Cfr. James Rochlin *Descubriendo las Américas. La evolución de la política exterior canadiense hacia América Latina*, México, FCE, 1999, p. 280.

²⁵ Yolanda González, "Evolución reciente de las relaciones económicas entre México y Canadá", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 51, otoño-invierno, 1996-1997, pp. 120-121

CUADRO 3.9 – COMERCIO TOTAL MÉXICO-CANADÁ 1990-2000
(MILLONES DE DÓLARES)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
TOTAL	916.6	1,795.2	2,051.4	2,744.0	3,103.5	3,361.7	3,915.6	4,124.2	3,809.2	5,340.2	7,370.3

Fuente: La información de los años 1990, 1991 y 1992 fue tomada del Banco de Comercio Exterior con base en datos del Grupo de Trabajo SHCP-Banco de México-INEGI. Para los demás años se tomaron los datos de la Secretaría de Economía.

CUADRO 3.10 – IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES MÉXICO-CANADÁ 1990-2000
(MILLONES DE DÓLARES)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
TOTAL											
IMPORT	458.35	670.0	1,051.7	1,175.3	1,620.6	1,374.3	1,743.6	1,968.0	2,290.2	2,948.9	4,016.6
EXPORT.	458.31	1,125.1	999.6	1,568.7	1,482.8	1,987.4	2,172.0	2,156.1	1,518.9	2,391.3	3,353.7

Fuente: La información de los años 1990, 1991 y 1992 fue tomada del Banco de Comercio Exterior con base en datos del Grupo de Trabajo SHCP-Banco de México-INEGI. Para los demás años se tomaron los datos de la Secretaría de Economía.

CUADRO 3.11 – BALANZA COMERCIAL MÉXICO-CANADÁ 1990-2000
(MILLONES DE DÓLARES)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
TOTAL	-0.04	455.0	-52.0	393.3	-137.8	613.1	428.4	188.1	-771.3	-557.5	-662.9

Fuente: La información de los años 1990, 1991 y 1992 fue tomada del Banco de Comercio Exterior con base en datos del Grupo de Trabajo SHCP-Banco de México-INEGI. Para los demás años se tomaron los datos de la Secretaría de Economía.

CUADRO 3.12 -- INVERSIÓN DIRECTA DE CANADÁ EN MÉXICO 1990-2000
(MILLONES DE DÓLARES)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
TOTAL	56.0	74.2	88.4	74.3	740.5	170.1	515.5	224.1	181.0	601.9	497.2

Fuente: Secretaría de Economía, Dirección General de Inversión Extranjera.

Por su parte, la inversión canadiense directa en México aumentó 10.7 veces, al pasar de 56 mdd en 1990 a 601.9 mdd en 1999. (Véase cuadro 3.12) Estas cifras son resultado, por supuesto, de la mayor aproximación que ambos países experimentaron a lo largo de los años noventa, cuyo eje principal fue el proceso de integración económica con Estados Unidos. La idea de integrarse al mercado estadounidense a través del establecimiento de una "alianza estratégica" surgió de la preocupación, de ambos gobiernos, de quedar fuera de los grandes flujos económicos y financieros mundiales. Pero la motivación fundamental, sin duda la encontramos en el extraordinario peso de la economía estadounidense en las economías mexicana y canadiense, pues tanto México como Canadá tienen altamente concentrado su comercio con esa nación. Así, existe una hipótesis de que mientras para Estados Unidos la consideración para firmar un acuerdo comercial con México y Canadá obedeció más a criterios geopolíticos que económicos -pues a pesar de que ambos países son sus principales socios comerciales, el intercambio con los dos tan sólo representa un tercio del

comercio total estadounidense-, para Canadá y México el tratado tenía objetivos fundamentalmente económicos.²⁶

Tenemos así que el acercamiento experimentado en la última década del siglo xx entre Canadá y México se debió en gran medida al factor estadounidense. Pero no debemos olvidar la orientación de la política exterior de ambos países en esos mismos años. En el caso canadiense, los noventa fueron años de acercamiento a América Latina. El fortalecimiento de las relaciones con Canadá se inscribió, en el lado mexicano, en la doble perspectiva del gobierno de integrarse en la economía norteamericana, pero también de diversificar sus relaciones económicas. Y, en efecto, al finalizar la década se puede hacer una evaluación de la estrategia orientada hacia Canadá, aunque ello debe hacerse evidentemente en el marco de la integración norteamericana. En términos absolutos, Canadá pasó de ser, en 1990, el sexto socio comercial individual²⁷ de México al tercero en el año 2000, después de Estados Unidos y Japón. Lo anterior, podría decirse, fue resultado del proceso de integración en la región.

Pero desde una apreciación global, Canadá sólo representó, en el último año de la década, el 2.1% del comercio total de nuestro país en detrimento del 3.4% que alcanzó en el primer año de la misma, lo cual nos conduce a suponer que incluso dentro del mismo esquema de integración, el comercio se desvió hacia Estados Unidos. Un dato también revelador de esto lo encontramos en el porcentaje del comercio bilateral entre México y Canadá en el marco de la integración norteamericana: en el año 2000, de la totalidad del intercambio hacia América del Norte, escasamente se dirigió el 2.6% del comercio del país a Canadá.

Vemos así, que a pesar de la construcción de nuevos vínculos entre ambos países a lo largo de la década, al menos en el aspecto comercial los intercambios son aún marginales, sobre todo si los comparamos con los que se tienen con Estados Unidos en el mismo esquema de integración económica regional. Las expectativas de un mayor intercambio que genere además, tanto para Canadá como para México, una diversificación de su comercio, dependerá, como señala Elizabeth Gutiérrez "del tipo de respuesta que cada uno pueda dar ante los procesos de integración y globalización económicas."²⁸

No debemos olvidar, sin embargo, los avances en otros rubros de la relación como el intercambio creciente entre estados mexicanos y provincias canadienses. Otros aspectos importantes de la relación bilateral son el de la coincidencia en algunos temas de la agenda internacional y el diálogo político que han

²⁶ Véase Elizabeth Gutiérrez, "La política comercial en América del Norte", en Julián Castro, R Jackson y G Mahler (coords.) *Los sistemas políticos de América del Norte, México*, CISAN/UNAM, 1999, p. 352.

²⁷ En ese año los intercambios comerciales de México con Canadá le siguieron a los que se tenía con Estados Unidos, Japón, Alemania, España y Francia.

²⁸ E. Gutiérrez, *op cit*, p. 352

experimentado ambas naciones, lo cual resulta importante sobre todo para México a partir de la consideración de Canadá como una potencia media.

3.2.4 LAS RELACIONES CON JAPÓN Y LA REGIÓN DE ASIA-PACÍFICO

Durante los años noventa, el acercamiento a la región del Asia Pacífico formó parte importante de la estrategia de diversificación económica de la política exterior mexicana. La importancia que tiene esta región en la economía internacional por su dinamismo comercial y financiero la convierte en uno de los principales polos de atracción mundial. Este criterio rigió el acercamiento del gobierno mexicano hacia el Asia Pacífico, pero también se planteó la idea de la pertenencia geográfica de nuestro país a la extensa región pacífica. Por ello, a lo largo de la década las autoridades mexicanas desarrollaron una serie de acciones -tanto por la vía bilateral, como por la de cooperación-, encaminadas a crear mayores vínculos con los países del Pacífico asiático.

Así, México comienza a integrarse a los principales mecanismos de la región. En 1989 se incorpora al Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (PBEC); dos años más tarde, al Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC) y al Foro Parlamentario Asia-Pacífico. Pero es el Mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) el que concentra los mayores esfuerzos de la política exterior mexicana, por ser éste el foro de mayor importancia regional. La inserción a este tipo de mecanismos y el fortalecimiento de relaciones con otros países fueron el eje rector de la estrategia de diversificación económica, cuyo fin era incrementar el intercambio comercial y los flujos de inversión.

Japón ha sido, quizá, el único país de esa región con el que México ha mantenido relaciones constantes. De hecho, esa nación asiática sigue siendo nuestro primer socio comercial del Asia Pacífico, así como el primer inversionista. Uno de los resultados de la estrategia de diversificación consistió en una mayor aproximación a otros países de la región. Corea, Taiwán, Hong Kong, Singapur y China se convirtieron en los nuevos socios comerciales de México. Por la importancia de los intercambios bilaterales, nos abocaremos, principalmente, a analizar los resultados obtenidos sólo con estas naciones.

En tanto proceso, la diversificación si bien obedece a un planteamiento general, se instrumenta en función de condiciones específicas. El caso de la orientación hacia el Asia Pacífico es interesante. A diferencia del acercamiento hacia la UE y América Latina, puede considerarse que la estrategia de diversificación hacia

la región del Pacífico asiático partió de bases mucho más frágiles, en virtud del escaso conocimiento e intercambio de todo tipo con esos países.

El principal resultado de las acciones emprendidas por el gobierno mexicano lo podemos observar en el gran incremento que experimentó el comercio bilateral de México con estos países seleccionados. Con Corea, por ejemplo, el intercambio comercial de 1990 a 2000 aumentó 12 veces, lo cual coloca a este país como el segundo socio comercial de México en la región, siguiendo, por supuesto, a Japón. El intercambio bilateral con Taiwán se multiplicó 5.5 veces; mientras que con Hong Kong, 2.3 veces; con Singapur 10 veces y con China, 7.1 veces. (Véase cuadro 3.13)

CUADRO 3.13 -- COMERCIO TOTAL MÉXICO-ASIA PACÍFICO 1990-2000
(MILLONES DE DÓLARES)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
TOTAL	4,050.3	4,165.5	5,751.1	7,525.3	9,439.0	8,441.1	9,812.0	11,147.4	12,087.8	14,112.9	18,121.7
Japón	2,976.2	3,024.2	3,834.0	4,615.2	5,777.0	4,931.4	5,525.5	5,490.0	5,388.3	5,859.2	7,411.1
Corea	336.4	118.9	658.4	954.0	1,250.0	1,065.4	1,375.2	1,899.4	2,024.8	3,117.8	4,043.7
Taiwán	384.8	504.3	586.0	740.9	1,052.5	760.2	932.5	1,179.3	1,576.5	1,648.1	2,137.9
Hong Kong	273.4	395.8	465.1	437.8	460.5	663.8	562.8	472.6	433.2	420.7	643.1
Singapur	79.5	122.3	207.6	346.2	357.2	462.7	618.0	812.8	942.5	1,019.7	802.7
China	0.0	0.0	0.0	431.2	541.8	557.6	798.0	1,293.3	1,722.5	2,047.4	3,083.2

Fuente: La información de los años 1990, 1991 y 1992 fue tomada del Banco de Comercio Exterior con base en datos del Grupo de Trabajo SHCP-Banco de México-INEGI. Para los demás años se tomaron los datos de la Secretaría de Economía.

En efecto, durante toda la década el comercio bilateral con esta región se incrementó considerablemente, al multiplicarse 4.4 veces y al casi alcanzar la cifra del intercambio con los países de la UE, lo que convierte al Asia Pacífico en el tercer socio comercial de México. Pero al igual que con la UE, la relación comercial se vio fuertemente marcada por un crónico y creciente déficit en la balanza comercial (Véase cuadro 3.15)

Como se aprecia en el cuadro 3.14, las exportaciones mexicanas crecieron sólo 1.05 veces frente a un ritmo de 7.2 veces en que lo hicieron las importaciones. Una de las causas de esta situación la encontramos "en la reducción de las exportaciones mexicanas debido a la desaceleración de las ventas petroleras a Japón... En efecto, se observó una pérdida de dinamismo de las exportaciones petroleras desde el vencimiento del acuerdo concertado con Japón, finalizado a principios de los noventa. En 1991, el porcentaje que ocupaban las ventas de ese energético en el comercio bilateral fue del 57.4%, y en 1993

sufrieron una caída al 43.3%. En 1995 representaron el 33.6% del total, para caer en 1997 al 26.2% y en 1998 a sólo el 16%...²⁹

CUADRO 3.14 -- IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES MÉXICO-ASIA PACÍFICO 1990-2000
(MILLONES DE DÓLARES)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
TOTAL											
IMPORT.	2,295.3	2,690.7	4,707.6	6,516.6	8,094.8	6,611.7	7,472.4	9,163.5	10,337.5	12,317.9	16,270.4
EXPORT.	1,755.0	1,474.8	1,043.5	1,008.6	1,344.4	1,829.3	2,339.6	1,983.5	1,747.2	1,804.8	1,851.1
Japón											
IMPORT.	1,470.4	1,783.3	3,040.6	3,928.7	4,780.0	3,952.1	4,132.1	4,333.6	4,534.0	5,083.1	6,479.6
EXPORT.	1,505.8	1,240.9	793.4	686.4	997.0	979.3	1,393.4	1,156.3	851.3	776.1	931.5
Corea											
IMPORT.	232.9	84.2	617.1	925.8	1,208.8	974.2	1,177.6	1,831.0	1,951.3	2,964.0	3,854.8
EXPORT.	103.5	34.7	41.3	28.3	41.3	91.2	197.6	68.3	73.5	153.8	188.9
Taiwán											
IMPORT.	315.4	428.8	542.7	717.4	1,029.4	716.2	890.9	1,136.5	1,526.6	1,556.8	1,994.3
EXPORT.	69.4	75.5	43.3	23.4	23.1	44.0	41.6	42.7	49.9	91.2	143.6
Hong Kong											
IMPORT.	230.2	308.8	403.1	343.2	286.9	159.4	129.2	189.4	216.1	252.8	455.8
EXPORT.	43.2	87.0	62.0	94.6	173.5	504.3	433.6	283.1	217.1	177.8	187.2
Singapur											
IMPORT.	46.4	85.6	104.1	215.1	290.0	289.2	382.9	425.6	493.0	540.1	606.3
EXPORT.	33.1	36.7	103.5	131.1	67.3	173.5	235.1	387.2	449.4	479.6	196.4
China											
IMPORT.	0.0	0.0	0.0	386.4	499.7	520.6	759.7	1,247.4	1,616.5	1,921.1	2,879.6
EXPORT.	0.0	0.0	0.0	44.8	42.2	37.0	38.3	45.9	106.0	126.3	203.5

Fuente: La información de los años 1990, 1991 y 1992 fue tomada del Banco de Comercio Exterior con base en datos del Grupo de Trabajo SHCP-Banco de México-INEGI. Para los demás años se tomaron los datos de la Secretaría de Economía.

CUADRO 3.15 -- BALANZA COMERCIAL MÉXICO-ASIA PACÍFICO 1990-2000
(MILLONES DE DÓLARES)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
TOTAL	-586.7	-1,215.9	-3,664.1	-5,508.0	-6,750.4	-4,782.4	-5,132.8	-7,180.0	-8,590.3	-10,513.1	-14,419.3
Japón	35.4	-542.4	-2,247.8	-3,242.3	-3,783.0	-2,972.8	-2,738.7	-3,177.3	-3,685.8	-4,307.0	-5,548.1
Corea	-129.4	-49.5	-575.8	-897.5	-1,167.5	-883.0	-980.0	-1,762.7	-1,877.8	-2,810.2	-3,665.9
Taiwán	-246.0	-353.3	-499.4	-694.0	-1,006.3	-672.1	-849.3	-1,093.8	-1,476.7	-1,465.6	-1,850.7
Hong Kong	-187.0	-221.8	-341.1	-248.6	-113.4	344.9	304.4	93.7	1.1	-75.0	-286.6
Singapur	-13.3	-48.9	-0.6	-84.5	-222.7	-115.8	-147.9	-38.4	-43.6	-60.5	-409.9
China	0.0	0.0	0.0	-341.7	-457.5	-483.6	-721.4	-1,202.5	-1,510.5	-1,794.7	-3,339.0

Fuente: La información de los años 1990, 1991 y 1992 fue tomada del Banco de Comercio Exterior con base en datos del Grupo de Trabajo SHCP-Banco de México-INEGI. Para los demás años se tomaron los datos de la Secretaría de Economía.

Ya mencionamos que la instrumentación de la diversificación depende de ciertos factores específicos. Como lo ilustra este caso, la diversificación se vio supeditada a la propia estructura del sector comercial mexicano hacia la región del Asia Pacífico. Tal como veremos en el apartado de conclusiones, uno

²⁹ Véase Carlos Uscanga, "México frente al Asia-Pacífico y sus foros regionales de cooperación", en Víctor López y Carlos Uscanga, *op. cit.*, pp. 138 y 158.

de los principales obstáculos para el éxito de la estrategia de diversificación lo encontramos en las deficiencias propias de la economía mexicana, referidas principalmente a su capacidad industrial y al poder competitivo de su sector externo. Esto es muestra, por ejemplo, de que “a pesar del repunte de algunos sectores no petroleros, no se ha mostrado la capacidad de revertir la tendencia decreciente de las exportaciones mexicanas”³⁰ hacia el Pacífico asiático.

Así pues, el mayor déficit comercial que guarda México con un país o con una región, lo tiene precisamente con el Asia Pacífico. No obstante ello, en los años noventa se vieron incrementadas fuertemente las relaciones comerciales y financieras, además que la búsqueda de una mayor proximidad con esa región se concibió como parte importante de la estrategia de diversificación. Aquí encontramos, por ejemplo, el intento del gobierno mexicano por firmar acuerdos de liberalización comercial con Japón y Singapur, como parte de la estrategia integral de internacionalización de la economía mexicana, así como de penetración de mercados. Aunque ello no sucedió, al término de la década se acordó la posible firma de un tratado de libre comercio con Singapur, aunque sólo se concretó, en julio de 2000, una “declaración conjunta” sobre libre comercio entre ambos gobiernos que destaca la importancia de la relación bilateral.

En cuanto a la inversión directa, ésta experimentó un incremento notable como resultado de la atracción que generó el TLCAN para estos países. La presencia de capitales asiáticos se hizo notar en la década sobre todo en el sector de la maquila al norte del país. En este rubro destaca, también, la centralidad de Japón, pero se observa una participación creciente de inversión proveniente de Corea, Singapur, Taiwán y China, la cual se ubicó, principalmente, en el estado de Baja California. En promedio, la inversión asiática representó el 4.71% de la inversión total en la década (véase anexo).

CUADRO 3.16 -- INVERSIÓN DIRECTA DE ASIA PACÍFICO EN MÉXICO 1990-2000
(MILLONES DE DÓLARES)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
TOTAL	142.1	76.0	89.2	82.2	650.1	281.6	272.9	573.3	233.7	1,360.9	505.5
Japón	136.4	73.5	86.9	70.6	631.0	155.7	139.3	350.4	98.9	1,226.8	387.8
Corea	1.5	2.5	0.03	8.4	15.1	103.7	85.8	190.4	49.9	44.4	16.9
Taiwan	1.6	0.0	0.4	0.1	2.5	2.7	2.6	7.2	27.2	18.5	4.6
Hong Kong	0.6	0.0	0.3	0.0	0.0	1.8	6.6	0.4	6.1	2.3	4.0
Singapur	0.5	0.0	0.5	1.3	0.0	12.3	28.6	20.0	40.9	65.7	90.0
China	1.5	0.0	1.1	1.8	1.5	5.4	10.0	4.9	10.7	3.2	2.2

Fuente: Secretaría de Economía, Dirección General de Inversión Extranjera

³⁰ *Ibid.*, p. 158.

En términos generales, puede apreciarse un relativo mejoramiento en las relaciones económicas de México con la región del Asia-Pacífico, sobre todo en lo referente a un mayor intercambio comercial y a la construcción de nuevos vínculos. En este esfuerzo se encuentra la apertura de embajadas mexicanas en otros países asiáticos como Tailandia en 1989 y Malasia en 1991, así como el establecimiento de relaciones con Brunei en octubre de 1991. Pero tanto las relaciones económicas como políticas con estos países son mínimas, aunque cabe destacar las coincidencias en algunos asuntos en foros multilaterales en el marco del diálogo ANSEA-Grupo de Río. De hecho, este último punto es un rasgo que caracteriza a la relación de nuestro país con la región del Asia Pacífico, pues a diferencia de lo que ocurre con la UE y América Latina, el diálogo y la concertación política son marginales dentro del espectro global de la relación bilateral.

3.2.5 LAS RELACIONES COMERCIALES CON OTROS PAÍSES

Dentro del planteamiento general de la estrategia de diversificación, en los años noventa se intentó establecer el desarrollo de una diversificación e intensificación con *todos* los países y regiones del mundo, bajo un orden de prioridades basado en la vecindad, el volumen comercial, las afinidades culturales y políticas, la concertación y el acuerdo mutuo.³¹ En este contexto se entiende la búsqueda y aproximación con otro tipo de países, con el fin de incrementar el comercio del país, así como de diversificar sus nexos. Dos son los casos con los que México logró concretar un acuerdo de liberalización comercial, los países integrantes de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC)³² e Israel.

Con la AELC se pretendió cubrir al conjunto de los países de Europa Occidental, a través del acceso a los mercados del Espacio Económico Europeo.³³ Por la importancia de esta región, el gobierno mexicano inició negociaciones con los países de la AELC en julio de 2000, mismas que concluyeron en noviembre del mismo año con la firma del tratado de libre comercio. Luego del proceso de ratificación por parte de los cuerpos legislativos encargados de hacerlo, este tratado entraría en vigor el 1 de julio de 2001.

En el caso de Israel, se iniciaron las negociaciones en abril de 1998. El tratado de libre comercio se firmó el 6 de marzo de 2000 y entró en vigor el 1 de julio de ese mismo año. Desde la perspectiva del

³¹ Véase nota 9 del capítulo 2

³² La Asociación Europea de Libre Comercio está integrada por Islandia, Noruega, Liechtenstein y Suiza.

³³ Los países de la AELC se ubican como el primer socio de la UE. En virtud de ello, desde 1973 se firmó un acuerdo bilateral con el que se abolieron tarifas aduaneras y restricciones comerciales para productos de los países de la AELC. En 1991 surgió la propuesta de crear un Espacio Económico Europeo, el cual se materializó hasta el 1 de enero de 1994, en el que se integraría la totalidad de los países de la UE y de la AELC.

gobierno mexicano, el tratado es importante por "la complementariedad en el comercio de los dos países y, por el hecho de que Israel ya cuenta con tratados de libre comercio con la Unión Europea, Estados Unidos y Canadá, nuestros principales socios comerciales. Estos son factores importantes para negociar con ese país."³⁴

En ambos casos, se intentó ampliar el patrón de comportamiento de la diversificación, dirigiéndose hacia mercados poco conocidos, con los cuales se tiene también un intercambio comercial marginal, a pesar del incremento experimentado durante la década. Con los países de la AELC, dicho intercambio se multiplicó 2.4 veces: las importaciones lo hicieron en 2.3 veces, mientras que nuestras exportaciones 2,7 veces, registrando el país un déficit en su balanza comercial. (Véanse cuadros 3.17, 3.18 y 3.19) Destaca Suiza como nuestro primer socio comercial y primer inversionista en el país, con un acumulado de inversión de 121.89 mdd durante toda la década. Con excepción de este país, la inversión de los demás miembros de la AELC es realmente poco significativa.

Con Israel, la situación pasó de ser superavitaria en los primeros años de la década a deficitaria en los últimos. El comercio se vio incrementado en 1.5 veces, con un ritmo desproporcionado entre las importaciones y las exportaciones, pues las primeras crecieron 23.5 veces, mientras que las segundas sólo 0.2 veces. (Véanse cuadros 3.17, 3.18 y 3.19)

CUADRO 3.17 – COMERCIO TOTAL MÉXICO-OTROS PAÍSES 1990-2000
(MILLONES DE DÓLARES)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
TOTAL AELC	576.9	554.1	667.4	682.4	700.1	1,039.1	883.3	975.2	924.0	1,233.0	1,437.5
Islandia	0.21	0.5	2.6	1.1	0.4	1.3	0.9	2.9	2.0	1.8	0.9
Noruega	35.1	53.2	38.3	43.0	51.9	41.0	65.4	69.4	75.7	66.2	130.7
Suiza	541.4	499.5	626.4	638.3	647.8	996.8	817.0	902.8	846.3	1,165.0	1,305.9
Israel	227.9	188.3	229.8	149.1	88.5	57.2	88.6	142.5	155.4	210.6	351.2
Resto mundo	897.5	844.6	1,206.6	2,768.1	3,487.5	3,596.5	4,874.4	5,852.1	6,623.2	6,903.5	9,231.7

Fuente: La información de los años 1990, 1991 y 1992 fue tomada del Banco de Comercio Exterior con base en datos del Grupo de Trabajo SHCP-Banco de México-INEGI. Para los demás años se tomaron los datos de la Secretaría de Economía

³⁴ Cfr. Documento *México: negociaciones comerciales internacionales*, Secretaría de Economía, abril de 2001, p. 25

CUADRO 3.18 – IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES MÉXICO-OTROS PAÍSES 1990-2000

	(MILLONES DE DÓLARES)										
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total AELC											
IMPORT.	361.0	407.5	529.3	530.7	530.4	414.3	484.2	616.8	648.3	777.0	851.1
EXPORT.	215.9	146.6	138.1	151.7	169.7	624.9	399.2	358.5	275.6	456.0	586.5
Islandia											
IMPORT.	0.05	0.4	1.7	0.1	0.1	0.9	0.6	2.0	1.4	0.9	0.4
EXPORT.	.16	0.1	0.9	0.9	0.3	0.4	0.4	1.0	0.7	0.9	0.6
Noruega											
IMPORT.	25.9	27.8	31.1	33.2	40.0	24.7	27.0	55.9	58.2	55.7	98.0
EXPORT.	9.2	25.4	7.2	9.8	11.9	16.3	38.3	13.5	17.4	10.5	32.7
Suiza											
IMPORT.	335.0	378.8	496.5	497.3	490.3	388.7	456.6	558.7	588.7	720.4	752.7
EXPORT.	206.4	120.7	129.9	140.9	157.5	608.1	360.5	343.9	257.6	444.6	553.2
Israel											
IMPORT.	12.6	24.2	42.6	45.3	85.1	46.7	79.1	112.1	137.4	172.7	296.5
EXPORT.	215.3	164.1	187.2	103.8	3.4	10.5	9.5	30.4	17.9	37.9	54.6
Resto mundo											
IMPORT.	437.6	420.8	849.2	1,659.3	2,404.4	1,933.6	2,501.9	3,534.7	4,200.8	4,571.0	6,285.3
EXPORT.	459.9	423.8	357.4	1,108.8	1,083.1	1,662.9	2,372.5	2,317.4	2,422.4	2,332.5	2,946.4

Fuente: La información de los años 1990, 1991 y 1992 fue tomada del Banco de Comercio Exterior con base en datos del Grupo de Trabajo SHCP-Banco de México-INEGI. Para los demás años se tomaron los datos de la Secretaría de Economía.

CUADRO 3.19 – BALANZA COMERCIAL MÉXICO-OTROS PAÍSES 1990-2000

	(MILLONES DE DÓLARES)										
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
TOTAL AELC	-145.1	-160.9	-391.2	-378.9	-360.7	210.6	-85.0	-258.3	-372.7	-321.1	-264.6
Islandia	1.11	-0.3	-0.8	0.8	0.1	-0.5	-0.2	-1.0	-0.7	0.0	0.2
Noruega	-16.7	-2.4	-23.9	-23.3	-28.1	-8.3	11.3	-42.4	-40.8	-45.3	-65.3
Suiza	-128.6	-258.1	-366.6	-356.4	-332.7	219.5	-96.1	-215.0	-331.2	-275.8	-199.5
Israel	202.7	139.9	144.6	58.5	-81.6	-36.1	-69.6	-81.8	-119.5	-134.8	-241.9
Resto mundo	22.3	3.0	-491.7	-550.6	-1,321.3	-270.6	-129.4	-1,217.3	-1,778.4	-2,238.5	-3,339.0

Fuente: La información de los años 1990, 1991 y 1992 fue tomada del Banco de Comercio Exterior con base en datos del Grupo de Trabajo SHCP-Banco de México-INEGI. Para los demás años se tomaron los datos de la Secretaría de Economía.

Como puede observarse, con estos países se repite el patrón de comportamiento del comercio exterior mexicano: escaso intercambio comercial -comparado con el que se tiene con Estados Unidos-, y situación deficitaria.

Por otro lado, en el marco general de la estrategia de diversificación económica, el gobierno mexicano se propuso asegurar de igual manera su presencia en otras regiones y países como Europa central, la Federación Rusa, Medio Oriente y África, con el mismo fin: acrecentar el intercambio económico y la inversión. En los primeros años de la década, el gobierno mexicano estableció relaciones diplomáticas con

diversos países de África³⁵ y con las naciones recién independizadas que formaron parte de la Unión Soviética. Pero el intercambio comercial que pudo alcanzar el país con estos otros Estados fue muy menor, tanto por la lejanía, como por el desconocimiento de ambas partes, así como por el papel secundario que en la práctica les asigna la política exterior mexicana. Tomemos tan sólo dos ejemplos: el caso de la Federación Rusa y el Medio Oriente, pues al menos en el Plan Nacional de Desarrollo se les asignó una importancia relativa. En 1990 México y la ex Unión Soviética intercambiaron 41 mdd en comercio, mismo que aumentó a 251.9 mdd en 1998. Con los países de Medio Oriente también se experimentó un incremento en los mismos años, de 327.5 mdd a 504.3 mdd.³⁶ Si bien se observó un crecimiento en el comercio bilateral, éste no supera la cifra del que se tuvo para 1998 con algunos países centroamericanos. Otro dato interesante lo podemos ver en el déficit creciente que guarda la balanza comercial de México con los países que se ubican dentro del rubro "Resto del mundo." (Véase cuadro 3.19)

De lo visto hasta ahora, puede señalarse que la estrategia de diversificación es un proceso lento con ritmos diferenciados en función del tipo de necesidades y exigencias que significa un acercamiento hacia determinados países o regiones. Ello depende de varios factores, entre los que encontramos a la estructuración de la economía internacional, el papel real que ocupa nuestro país en ella, así como las capacidades internas del país, ya sean económicas o políticas.

³⁵ Durante la administración de Carlos Salinas se abrieron embajadas en Marruecos, Namibia, Sudáfrica y Zimbabue. Asimismo, se establecieron relaciones diplomáticas con el Congo, Djibouti, Eritrea, Namibia, Santo Tomé y Príncipe y Sudáfrica, cuyos asuntos, a excepción de Sudáfrica, son llevados por la figura de la embajada itinerante.

³⁶ Información del Banco de Comercio Exterior. Dirección de Evaluación Financiera y Estudios Económicos, con base en información del Banco de México, <http://www.bancomext.com.mx>

4. DIVERSIFICACIÓN Y CONTRAPESOS POLÍTICOS

4.1 DIVERSIFICACIÓN Y CONTRAPESO HACIA ESTADOS UNIDOS: LAS NUEVAS CONDICIONES EN LOS AÑOS NOVENTA

Durante gran parte del siglo xx, la búsqueda de contrapesos políticos a la relación con Estados Unidos orientó en buena medida el propósito de diversificar las relaciones exteriores de México con el fin de generar mayores espacios de autonomía en el ámbito internacional. Si bien en los años noventa, como se ilustró en el capítulo anterior, la esfera económica de la diversificación adquirió un lugar central en la ejecución de la política exterior mexicana, el fortalecimiento de las relaciones políticas del país con otros actores tuvo también un peso importante, sobre todo si se le analiza a partir de la consideración de que la trascendencia de la relación de México con otras regiones radica, precisamente, en esta dimensión política. Es el caso, de hecho, de la vinculación con la Unión Europea y América Latina.

Uno de los objetivos primarios de la política exterior mexicana ha sido el de consolidar la autonomía del Estado frente al exterior en lo general, pero ante Estados Unidos en lo particular. Como se describió en el capítulo 1, en muchas ocasiones los gobiernos mexicanos intentaron con éxito ejercer y defender su propia visión sobre temas específicos de la agenda internacional en clara contraposición con la postura de Estados Unidos, como lo muestran muchas de las acciones internacionales de nuestro país con respecto a diversos conflictos en América Latina en varios momentos de la historia. Al respecto, Roderic Ai Camp, estudioso extranjero de la política mexicana, señala que "México siempre ha luchado por mantener un fuerte sentido de su propia identidad frente a la sombra de su más poderoso vecino. En realidad, el nacionalismo mexicano es en parte una respuesta a sus experiencias con Estados Unidos, y también la política exterior de México después de la Revolución se ha basado en parte en su relación con Estados Unidos."¹

De esta manera, la diversificación de las relaciones políticas del Estado mexicano ha partido de la idea de minimizar la vulnerabilidad del país frente al poder hegemónico estadounidense. La ampliación de los espacios de acción ha sido un objetivo derivado de lo anterior, por lo que la búsqueda de contrapesos y el fortalecimiento de relaciones políticas con otros países ha tenido una influencia importante en la diversificación.

¹ Roderic Ai Camp, *La política en México El declive del autoritarismo*, 4ª ed., México, Siglo XXI, 2000, p. 270.

4. DIVERSIFICACIÓN Y CONTRAPESOS POLÍTICOS

4.1 DIVERSIFICACIÓN Y CONTRAPESO HACIA ESTADOS UNIDOS: LAS NUEVAS CONDICIONES EN LOS AÑOS NOVENTA

Durante gran parte del siglo xx, la búsqueda de contrapesos políticos a la relación con Estados Unidos orientó en buena medida el propósito de diversificar las relaciones exteriores de México con el fin de generar mayores espacios de autonomía en el ámbito internacional. Si bien en los años noventa, como se ilustró en el capítulo anterior, la esfera económica de la diversificación adquirió un lugar central en la ejecución de la política exterior mexicana, el fortalecimiento de las relaciones políticas del país con otros actores tuvo también un peso importante, sobre todo si se le analiza a partir de la consideración de que la trascendencia de la relación de México con otras regiones radica, precisamente, en esta dimensión política. Es el caso, de hecho, de la vinculación con la Unión Europea y América Latina.

Uno de los objetivos primarios de la política exterior mexicana ha sido el de consolidar la autonomía del Estado frente al exterior en lo general, pero ante Estados Unidos en lo particular. Como se describió en el capítulo 1, en muchas ocasiones los gobiernos mexicanos intentaron con éxito ejercer y defender su propia visión sobre temas específicos de la agenda internacional en clara contraposición con la postura de Estados Unidos, como lo muestran muchas de las acciones internacionales de nuestro país con respecto a diversos conflictos en América Latina en varios momentos de la historia. Al respecto, Roderic Ai Camp, estudioso extranjero de la política mexicana, señala que "México siempre ha luchado por mantener un fuerte sentido de su propia identidad frente a la sombra de su más poderoso vecino. En realidad, el nacionalismo mexicano es en parte una respuesta a sus experiencias con Estados Unidos, y también la política exterior de México después de la Revolución se ha basado en parte en su relación con Estados Unidos."¹

De esta manera, la diversificación de las relaciones políticas del Estado mexicano ha partido de la idea de minimizar la vulnerabilidad del país frente al poder hegemónico estadounidense. La ampliación de los espacios de acción ha sido un objetivo derivado de lo anterior, por lo que la búsqueda de contrapesos y el fortalecimiento de relaciones políticas con otros países ha tenido una influencia importante en la diversificación.

¹ Roderic Ai Camp, *La política en México El declive del autoritarismo*, 4ª ed., México, Siglo XXI, 2000, p. 270.

Pero en los años noventa, dicho fortalecimiento de lazos políticos tuvo un particular desarrollo por tres razones principales: a) la primera de ellas se refiere al tipo de orden internacional que surgió luego del término del conflicto bipolar a finales de los años 80; b) la segunda, también de origen externo, la encontramos en la nueva relación bilateral que se construyó con Estados Unidos a partir de una mayor integración económica; y, c) una última de carácter interno, se refiere a la influencia del proceso de liberalización económica y política del país en la política exterior.

A) El contexto internacional de la última década del siglo xx, caracterizado por el predominio del libre mercado y el triunfo de la democracia liberal como fundamento ideológico, provocó una profunda transformación en la política exterior mexicana. En el marco global de la diversificación, el fortalecimiento de las relaciones políticas de México se concibió como parte complementaria de la ampliación de los márgenes de maniobra internacional. El diálogo y la concertación políticos se establecieron como dos importantes instrumentos para consolidar los nexos con otros países y regiones, así como para defender las posturas del gobierno mexicano sobre diversos asuntos de la agenda internacional.² Se continuaba, efectivamente, con la tradición de una participación “relativamente activa y autónoma;” pero a diferencia de otros episodios, en la práctica dicha participación pasó a un segundo plano frente a la preeminencia de la racionalidad económica de los años noventa. La llamada “diplomacia económica” pronto acaparó gran parte del esfuerzo institucional de la política exterior mexicana.

En estas condiciones, se abandonaron las posturas nacionalistas y de clara confrontación hacia Estados Unidos que habían caracterizado a la política exterior en los 20 años anteriores, y se adoptaron otras más universales basadas en el diálogo y la concertación. A ello ayudó, en gran medida, el término de la Guerra Fría y el resurgimiento de las prácticas y valores democráticos en América Latina. Así pues, el eje que regiría la búsqueda de un mayor acercamiento político hacia otros países se transformaba de manera importante. Los efectos de esta transformación serán analizados más adelante especialmente en lo referente a los mecanismos de diálogo con otras regiones y sus resultados respectivos sobre la diversificación de las relaciones políticas del país.

² Tanto en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 como en el de 1995-2000 se reconoce la importancia de estos instrumentos en el marco de la diversificación. En el primero se establece, por ejemplo, la puesta en marcha del país de “una política activa, de diversificación multidireccional, de mayor presencia en los organismos multilaterales, de exposición abierta y franca de sus posiciones y de defensa de sus derechos e intereses.” Con mayor precisión, en el PND 1995-2000, se puntualiza que “la institucionalización del diálogo político... y el fortalecimiento de los mecanismos de cooperación deberán ser las líneas rectoras de una vinculación valiosa y productiva para el país.” Véanse *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994* y *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*.

B) Otro factor importante para el desarrollo del fortalecimiento de los nexos políticos del país lo encontramos en la renovada relación con Estados Unidos. La firma del TLCAN y el proceso de integración económica que se derivó entre Estados Unidos, México y Canadá también transformarían el esfuerzo por fortalecer los contactos políticos de nuestro país. La dinámica reciente de las relaciones internacionales ha revivido la idea sobre la influencia del medio regional en la política exterior de las naciones.³ En el caso de la mexicana, ello ha tenido sus consecuencias.

En los años noventa se observó un cambio importante en la actitud de las autoridades mexicanas hacia Estados Unidos: el "antiamericanismo" se diluyó de manera sustantiva. De hecho, fue precisamente esta disolución del sentimiento antiestadounidense lo que propició una mayor integración con ese país en el plano económico. Pero en el ámbito político esto ha tenido un impacto importante si consideramos el cambio de percepción en torno a Estados Unidos, pues de principal "enemigo" pasó a ser considerado como el principal socio comercial. En consecuencia, la confrontación directa con Estados Unidos como forma de comportamiento desapareció, aunque esto no quiere decir que los conflictos en la relación bilateral se diluyeran del mismo modo.

Así pues, en los planes de desarrollo de las administraciones de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, se reconocía esta nueva realidad. Al inicio de la década se estableció que con Estados Unidos "se propiciaría una relación basada en la dignidad, la amistad y el respeto, que reconociera sin ambages la importancia que para ambos tiene una relación sana, inevitablemente intensa. Las interacciones deberán ser las de dos países soberanos, serios y respetuosos, decididos a colaborar en los asuntos comunes"⁴ A mediados de la década se continuó en la misma tendencia bajo la idea de un "nuevo entendimiento."⁵ No obstante el cambio en la relación bilateral, la búsqueda de mayores contactos políticos con otras regiones continuó presentándose como parte importante de la diversificación. Pero si bien la idea de contrarrestar los efectos de la relación con Estados Unidos seguía presente, se hacía bajo nuevas condiciones, pues frente al proceso de integración económica con Estados Unidos se vuelve más difícil ampliar los márgenes de autonomía política, ya que "...al formular su política de desarrollo, a la vez que protege la soberanía de su toma de decisiones, México ha tenido que tomar en cuenta su relación económica con Estados Unidos. El tratado de libre comercio obligará a México a compartir sus objetivos económicos con los de las otras dos naciones

³ Véanse Blanca Heredia, "La relación entre política interna y política exterior: una definición conceptual. El caso de México", en Humberto Garza (comp.) *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1986, pp. 115-133; Gordon Mace y Jean P. Thérien, (eds.) *Foreign Policy and Regionalism in the Americas*, Estados Unidos, Lynne Rienner Publishers, 1996, particularmente la introducción y conclusión, así como Francisco Aravena (ed), *Argentina, Brasil y Chile: integración y seguridad*, Santiago, Chile, FLACSO, 1999.

⁴ Véase *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*.

⁵ Véase *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*.

norteamericanas...⁶ Esto no quiere decir, sin embargo, que en los temas políticos las coincidencias se deban dar de manera automática, sobre todo desde la consideración de que México y Estados Unidos, a pesar de su reciente acercamiento, aún mantienen grados importantes de distinción como naciones independientes y claramente diferenciadas entre sí; más bien, lo que se presenta, es la dificultad de mantener o fortalecer espacios de acción y negociación internacional bajo estas nuevas condiciones.

De este modo, como sucedió con la diversificación económica, el fortalecimiento de los nexos políticos resintió también el impacto del proceso de integración en América del Norte. Por ello mismo, y como se intentará demostrar más adelante, la búsqueda de contactos políticos más consistentes siguió haciéndose necesaria para contrarrestar los efectos negativos de una mayor integración con Estados Unidos.

C) El último factor que a nuestra consideración influyó en un desarrollo distinto del reforzamiento de las relaciones políticas con el exterior, lo ubicamos en la realidad política del país, sobre todo en lo referente al proceso de liberalización económica y democratización política que se experimentó en la década y de cómo éste influyó en las preferencias de la política exterior y en las respuestas que ésta dio a las exigencias provenientes del medio externo.⁷ Para Guadalupe González, “el proceso desigual entre la liberalización económica y la liberalización política claramente influyó en el cambio de las estrategias de la política exterior mexicana en las dos últimas décadas.”⁸ Desde los años ochenta, la situación de crisis económica recurrente en el país modificó las prioridades inmediatas de la política exterior, concentrándose los esfuerzos en la recuperación económica y la potenciación del crecimiento económico. Ello provocó, para la última década del siglo xx, un desequilibrio con respecto al activismo político de México en el exterior, pues al privilegiarse una visión economicista de la vinculación internacional del país, la diplomacia y multilateralismo políticos se vieron subordinados, en la práctica, a esta visión.

⁶ Cfr. R. Ai Camp, *op. cit.*, p. 284

⁷ Desde esta perspectiva, la política exterior de los países se ve fuertemente influenciada tanto por la liberalización económica como por la política. Para Miles Kahler la ola de liberalización política que se experimentó a mediados de los años 70 ha ganado fuerza desde entonces y se ha conjugado con un movimiento importante de liberalización económica acelerada a partir de la década de 1980. Esta realidad ha marcado a muchas sociedades en el mundo, al determinar la manera en que los Estados conducen la política exterior. El impacto de la liberalización económica ha sido, en este sentido, un factor fundamental para la conducción de la política exterior de un considerable número de países. El caso de México es ilustrativo al respecto. Por su parte, el proceso de liberalización política también tiene sus efectos en las preferencias de la política exterior, expresándose particularmente en una actitud más participativa acorde con los principios de la democracia liberal -como ocurrió en la España democrática de los años ochenta. Sin embargo, entre la liberalización económica y la política, existe una diferencia importante: la primera tiene un impacto mucho más sistemático y extendido sobre la política exterior que la segunda. En el caso mexicano ello se explica a partir de las peculiaridades del desarrollo histórico del régimen político mexicano y del tipo de interacción que construyó con el exterior. Cfr. M. Kahler (ed.) *Liberalization and Foreign Policy*, Estados Unidos, Columbia University Press, 1997, particularmente las páginas 1-23.

⁸ Véase Guadalupe González, *Foreign Policy Strategies in a Globalized World. the case of Mexico*, México, CIDE, División de Estudios Internacionales, núm. 63, 2000, p. 38

No obstante ello, las iniciativas mexicanas encaminadas a reordenar las relaciones del país con el exterior tuvieron como resultado un cambio en la manera en que se establecería la interlocución con otras regiones. Destacan, en los primeros años de la década, la propuesta de crear una Conferencia Iberoamericana que fortaleciera el diálogo de América Latina con España y Portugal, así como el replanteamiento del Grupo de Río como mecanismo también de diálogo y concertación en la región latinoamericana, pero también como interlocutor con otras entidades extraregionales.

A diferencia de otros intentos por fortalecer los nexos políticos con el exterior, el activismo político de los años noventa pronto enfrentaría los constreñimientos de la racionalidad democrática imperante en el orden internacional, los cuales, hacia la segunda mitad de la década, harían claramente evidentes las contradicciones internas de la democracia mexicana. Es este nuevo escenario el que provocaría un cambio en la manera de buscar y concretar contactos políticos sustantivos para contrarrestar los efectos de la dependencia con Estados Unidos. Al finalizar el siglo xx, reforzar estos contactos ya no dependía exclusivamente de la voluntad política de los países, se involucraron también otro tipo de factores como, por ejemplo, el de la "intolerancia" europea frente a los resultados deficitarios de la democracia en México.

El impacto del proceso de liberalización económica y de gradual democratización en la política exterior mexicana tuvo como resultado la instrumentación de una "política multilateral ambivalente, en la que existía una contradicción entre la activa diplomacia económica que integró al país a las instituciones internacionales en la materia, y una posición renuente frente a la agenda multilateral de la democracia y los derechos humanos,"⁹ por ejemplo. En el mismo sentido, "el carácter desigual del proceso de liberalización de las últimas dos décadas llevó al gobierno a tratar de alcanzar dos propósitos incompatibles: la plena integración del país a la economía internacional y el aislamiento de la política interna de presiones externas."¹⁰

Esto último cobró mayor fuerza durante el sexenio de Ernesto Zedillo, el cual tuvo que enfrentar también la presión proveniente del interior de la sociedad mexicana en torno a las demandas de una mayor democratización. Al respecto, valdría la pena señalar la manera en que dicha presión interna comenzó a tener una influencia directa en la política exterior, sobre todo en lo relativo a su análisis y

⁹ *Ibid.*, pp. 11-14

¹⁰ *Ibid.*, p. 3.

control.¹¹ En este punto destaca de manera importante el rol cada vez más activo del Poder Legislativo, particularmente del Senado de la República, en la discusión de los temas internacionales del país. Un ejemplo de ello lo veremos más adelante en el caso de la aprobación del acuerdo comercial con la Unión Europea en el que, a pesar de su aceptación, no se logró el consenso de todas las fuerzas partidistas.

Así pues, la diversificación y reforzamiento de los nexos políticos del país se caracterizaría por varios elementos, entre los que destacan la utilización de instrumentos y mecanismos para fortalecer los contactos políticos como el diálogo y la concertación democrática, y una gradual cesión y cambio del gobierno mexicano en temas políticos frente a presiones internas y externas ante la necesidad de legitimación del propio régimen político mexicano.

4.2 DIÁLOGO Y CONCERTACIÓN POLÍTICA CON AMÉRICA LATINA Y LA UNIÓN EUROPEA

En los años noventa, la creación y consolidación de mecanismos regionales de concertación política se concibió como un instrumento importante de la política exterior mexicana para reordenar y equilibrar las relaciones del país con el exterior. Este tipo de mecanismos si bien continuaba con la consecución de la política multilateral del país —recordemos las iniciativas de las décadas de 1970 y 1980 de conformar grupos de interlocución con los países del Tercer Mundo y de América Latina—, tomaron sus propias características. Dos ideas influyeron en esta diferenciación: la primera se relaciona con la tendencia mundial del regionalismo, pues este tipo de esquemas se fue construyendo bajo una perspectiva regional y subregional; la segunda, tiene que ver con la aparición de la democracia como un elemento (discursivo) de los objetivos, procedimientos y programas de tales mecanismos. Otro rasgo importante es que la política multilateral encaminada a fortalecer las relaciones políticas con otros países se dirigió principalmente a las regiones con las cuales se tenía ya algún tipo de nexos políticos o culturales. América Latina y la Unión Europea fueron, así, las dos regiones prioritarias de la política exterior mexicana.

¹¹ Aunque éste no es el tema específico de la presente investigación, quisiéramos resaltar la importancia que tiene para la política exterior la consolidación de un sistema democrático. Para el caso mexicano, el triunfo electoral de Vicente Fox y del Partido Acción Nacional el 2 de julio de 2000, implicó un cambio importante en el diseño y ejecución de la política exterior del país. El arribo de la alternancia partidista y la consolidación plena de la división de poderes significó para ésta un cambio cualitativo que se refleja tanto en un renovado activismo internacional —al incluir temas en la agenda del país como la democracia y la defensa y promoción de los derechos humanos—, como un creciente debate y participación del Poder Legislativo y los partidos políticos en los asuntos externos del país. Al respecto, sería bueno recordar la discusión que se dio entre el Ejecutivo, el Congreso y los partidos en torno al apoyo del gobierno mexicano a Estados Unidos tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. La confrontación de posturas entre estos actores políticos condujo, quizás por primera vez, a una toma de decisiones consensada en la que predominó el interés del país. Esto es resultado, sin duda, del nuevo papel que jugará la política exterior en el espectro político y gubernamental en un contexto democrático en el que la discusión, la negociación y el acuerdo deberán tener un papel cada vez más activo para conformar, así, a la política exterior como una verdadera política de Estado.

4.2.1 LOS MECANISMOS DE CONCERTACIÓN CON AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Durante los años noventa, la estrategia de diversificación dirigida al fortalecimiento de las relaciones políticas con los países de América Latina y el Caribe siguió la tendencia de crear o consolidar mecanismos regionales o subregionales capaces de generar un mayor entendimiento político y de ampliar las bases de la cooperación internacional. El Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política -Grupo de Río-¹² es uno de los primeros esquemas regionales de diálogo y con los años se convirtió en uno de los espacios políticos más representativos de Latinoamérica. En este mismo esquema, por iniciativa de México se crearon otros instrumentos como el Grupo de los Tres en 1989 -con Venezuela y Colombia-, y la Conferencia Iberoamericana en 1991 que integra a los países latinoamericanos (incluyendo a Cuba), España y Portugal. Bajo una perspectiva subregional se encuentran, también, el Mecanismo de Tuxtla, creado en 1991 con los países centroamericanos y la Asociación de Estados del Caribe, formada en 1995. Todos estos espacios de diálogo y concertación son también espacios de cooperación, así como de interlocución con otras regiones o países como lo ha sido el Grupo de Río con la Unión Europea, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA) y Estados Unidos, entre otros.

Efectivamente, este tipo de mecanismos se desarrolló de una manera más dinámica de como se había desarrollado la política multilateral del país en el pasado. Pero ¿cuál fue el impacto de estos espacios en la estrategia de diversificación y su propósito de fortalecer las relaciones políticas del país? Parte de la respuesta a esta pregunta la podemos encontrar en el tipo de resultados obtenidos a lo largo de diez años, de los cuales los más importantes son el diálogo con otras regiones y la cooperación internacional.

El Grupo de Río, por ejemplo, se ha consolidado como el espacio de diálogo y concertación política más importante de la región latinoamericana convirtiéndose en un importante interlocutor con otras regiones. En 1990 con la Declaración de Roma se institucionalizó el diálogo político con la Unión Europea. Del mismo modo, el Grupo de Río mantiene relaciones con la ANSEA, el Consejo de Cooperación del Golfo, la Comunidad

¹² El Grupo de Río fue creado en 1986 por México, Colombia, Venezuela, Panamá, Perú, Uruguay, Brasil y Argentina. En 1990 se unieron Paraguay, Chile, Ecuador y Bolivia, y los países de Centroamérica y del Caribe se veían representados por un miembro de su respectiva región. Para 1999 se convirtieron en sujetos de pleno derecho todos los países centroamericanos y la República Dominicana. Vale la pena recordar que este grupo es parte de la evolución de los mecanismos de pacificación en la región (Contadora), fuertemente promovidos por México.

de Estados Independientes, China, Japón, Corea del Sur, Federación de Rusia, India, Estados Unidos, Canadá y Australia.¹³

De su evolución como mecanismo regional, el Grupo de Río ha atravesado por diversas etapas en las que se experimenta un nuevo tipo de relaciones políticas en la región. El Grupo "ha estimulado el aprendizaje de la consulta y la concertación política, experiencia que es muy reciente en la región y que de hecho fue inaugurada por él mismo. Ha posibilitado el que sus miembros reconozcan el incremento de mutuas interdependencias y declaren que la agrupación de intereses y la proyección externa común podría darles un valor estratégico. Ha hablado de la integración más allá del campo económico y ha logrado articular unos consensos mínimos comunes para la interlocución frente a terceros. Ha defendido el multilateralismo, ante la aplicación de medidas unilaterales..."¹⁴

Como puede verse en el cuadro 4.1, los temas de la agenda del Grupo de Río son muy variados, siendo uno muy importante el de la consolidación de la democracia como forma de gobierno y el de la integración regional como instrumento para el desarrollo político, económico y social de los países latinoamericanos. El doble objetivo del Grupo de Río busca dar respuesta a los problemas de los países de la región (pobreza, tráfico de drogas, débil institucionalidad democrática, corrupción, etc.), así como conformarse como un interlocutor regional frente a los asuntos de la agenda mundial. Cabe mencionar aquí, que el mayor impacto y efectividad del Grupo de Río se ha evidenciado más en su papel como interlocutor extraregional que en la realidad interna de los países miembros, por una sencilla razón: a los países de la región no les interesa dirimir sus problemas internos en este tipo de mecanismos; además, por la naturaleza flexible del Grupo no existe ningún efecto vinculante.

¹³ Véase Patricia Espinosa, "Dos mecanismos de consulta y concertación: el Grupo de Río y la Conferencia Iberoamericana", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 61, octubre de 2000, p. 95.

¹⁴ Véase Socorro Ramírez, "Grupo de Río: trece años de diálogo político", en *Síntesis*, Madrid, España, núms. 31-32, enero-diciembre de 1999, p. 145.

CUADRO 4.1 —PARTICIPACIÓN DE MÉXICO EN MECANISMOS DE DIÁLOGO Y CONCERTACIÓN POLÍTICA.

CUMBRES DEL GRUPO DE RÍO	TEMAS DE LA AGENDA
1ª Cumbre (Acapulco, México, 29 de noviembre de 1987)	Paz y seguridad, democracia y derechos humanos, deuda externa, desarrollo sostenido, integración latinoamericana, comercio, desarrollo científico y técnico, inserción de América Latina en la economía mundial, identidad cultural.
2ª Cumbre (Punta del Este, Uruguay, 29 de octubre de 1988)	Diálogo con países industrializados, fortalecimiento de organismos regionales, solución crisis centroamericana, narcotráfico, integración latinoamericana, medio ambiente.
3ª Cumbre (Ica, Perú, 11 y 12 de octubre de 1989)	Crisis en Panamá.
4ª Cumbre (Caracas, Venezuela, 11 y 12 de octubre de 1990)	Ampliación del Grupo de Río hacia otros miembros
5ª Cumbre (Cartagena de Indias, Colombia, 2 y 3 de diciembre de 1991)	Consolidación del Grupo como mecanismo de diálogo y concertación, así como de interlocución regional. Situación en Haití y Cuba.
6ª Cumbre (Buenos Aires, Argentina, 1 y 2 de diciembre de 1991)	Transformación institucional del Grupo. Creación de una Comunidad Latinoamericana de Naciones
7ª Cumbre (Santiago, Chile, 15 y 16 de octubre de 1992)	Democracia y vigencia del Estado de derecho, desarrollo económico y social, combate a la pobreza.
8ª Cumbre (Río de Janeiro, Brasil, 9 y 10 de septiembre de 1993)	Cooperación e integración regional, pobreza, Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, tecnología, desarme y paz, interlocución externa del Grupo y I Cumbre Hemisférica.
9ª Cumbre (Quito, Ecuador, 5 de septiembre de 1995)	Democracia, instituciones regionales, cooperación energética y pobreza.
10ª Cumbre (Cochabamba, Bolivia, 3 y 4 de septiembre de 1996)	Democracia, pobreza, desarrollo sostenible, integración y comercio, extraterritorialidad de las leyes nacionales, diálogo Grupo de Río-UE, lucha contra las drogas, corrupción e integración cultural.
11ª Cumbre (Asunción, Paraguay, 23 y 24 de agosto de 1997)	Consolidación de la democracia, educación, comercio, desarrollo e integración, migración, drogas, II Cumbre Hemisférica, medidas unilaterales, terrorismo, corrupción, etc.
12ª Cumbre (Panamá, Panamá, 4 y 5 de septiembre de 1998)	Democracia, derechos humanos, desarrollo sostenible, comercio y mercados financieros, Cumbre AL-UE, medidas unilaterales, drogas y terrorismo.
13ª Cumbre (México, D.F. 28 y 29 de mayo de 1999)	Cumbre AL-UE, perspectiva de las economías latinoamericanas, situación social, pobreza y desigualdad en América Latina.
14ª Cumbre (Cartagena de Indias, Colombia, 15 y 16 de junio de 2000)	Desarrollo humano, multilateralismo, desarme, derechos humanos, drogas, medio ambiente, racismo, xenofobia y reforma al sistema financiero internacional.

Fuente: SRE, Dirección General de Organismos y Mecanismos Regionales, <http://www.sre.gob.mx/agenda/multilateral/dgomr>

En efecto, el Grupo de Río ha intentado fortalecer el multilateralismo orientándose tanto a objetivos políticos como económicos. Como miembro integrante del Grupo, México ha conseguido algunos logros en lo individual. El primero de ellos se refiere al establecimiento de relaciones políticas más cercanas con los países de la región, el segundo a la obtención de apoyos a iniciativas regionales e internacionales de los

gobiernos mexicanos y, uno último, a la ampliación de los márgenes de maniobra del país frente a Estados Unidos en algunos temas de la agenda internacional.

Así pues, una de las principales acciones al respecto fue el de la negociación y consenso de posiciones de rechazo a las medidas unilaterales de Estados Unidos en contra de otros países. En 1996 y 1997, por ejemplo, el Grupo de Río emitió diversas declaraciones condenatorias sobre la extraterritorialidad de las leyes estadounidenses, logrando incluso el apoyo de la UE y Canadá. El rechazo abierto a la denominada Ley Helms-Burton (Acta para la Libertad Cubana y Solidaridad Democrática) inició una nueva etapa de negociación política con otros actores extraregionales. Con Canadá, en 1996, en el marco de la 26ª Asamblea de la OEA, se solicitó al Comité Jurídico Interamericano un examen sobre la validez de la Ley Helms-Burton conforme a derecho internacional. En agosto de ese año, el Comité aprobó por unanimidad que dicha ley no se apegaba a los principios del derecho internacional.¹⁵ En el caso de la UE, en 1997 durante la 7ª Reunión Ministerial Institucionalizada del Grupo de Río-UE, celebrada en Países Bajos, se condenó la aplicación de este tipo de medidas considerándolas atentatorias del multilateralismo y el derecho internacional.

En este mismo sentido se encuentra el rechazo de medidas unilaterales en temas como el tráfico de drogas, fenómeno que mantiene un lugar central en la agenda bilateral México-Estados Unidos por su complejidad y grado de conflicto entre ambos países. En 1995, durante la 9ª Cumbre del Grupo de Río, se apoyó la iniciativa de México en torno a la celebración de una Asamblea General Extraordinaria de Naciones Unidas sobre drogas, misma que se convocó del 8 al 10 de junio de 1998 y en la cual se reconoció la acción concertada de los países y la cooperación internacional reforzada para disminuir la producción, tráfico, demanda y consumo de drogas.

La concertación con otras regiones, como ya se mencionó, ha sido parte sustantiva de los trabajos del Grupo de Río. Destaca el diálogo y las convergencias alcanzadas con la UE. Desde 1990, año en que se institucionalizó el diálogo entre las dos regiones a través del encuentro de los ministros de Asuntos Exteriores en el marco de las Asambleas Generales de la ONU, la relación birregional ha presentado un notable mejoramiento, sobre todo en lo relativo a temas de cooperación y desarrollo. A ello contribuyó, sin duda, la transformación económica y política de América Latina en la década. Como ocurrió con el aspecto económico de la diversificación, el cambio estructural que experimentó la región al adoptar la economía de mercado y la democracia como elementos del desarrollo de las naciones, influyó fuertemente en el fortalecimiento del diálogo político con la UE. De hecho, hay que destacar que el diálogo que se experimentó

¹⁵ Véase P. Espinosa, *op. cit.*, p. 100

en los años noventa dio un salto cualitativo en virtud de que Europa ya no sólo se interesaba en los conflictos latinoamericanos como sucedió en la década anterior, sino que se inició una nueva era en la que las dos regiones abordarían temas globales. A esto se sumó, además, el hecho de que la UE buscaba seguir manteniendo su influencia en la región frente a la creciente presencia de Estados Unidos.

Democracia, derechos humanos y liberalización económica se convirtieron en los temas centrales de la relación AL-UE; la cooperación en unos de sus instrumentos fundamentales. En diez años, la relación birregional ha evolucionado favorablemente. Muestra de ello es el diálogo al más alto nivel político en diversos temas de la agenda bilateral y mundial. En junio 28 y 29 de 1999, por primera vez se reunieron los Jefes de Estado y de Gobierno de los países del Grupo de Río y de la UE. En la Declaración de Río de Janeiro ambas regiones decidieron promover y desarrollar la relación a una asociación estratégica birregional, reconociendo la riqueza y diversidad de la cultura europea y latinoamericana. Asimismo se comprometieron, en el ámbito político, a fortalecer las instituciones de la democracia representativa y participativa, las libertades individuales, el pluralismo político, el Estado de derecho, la gobernabilidad, la paz y seguridad internacionales, la estabilidad política y el fomento de la confianza entre las naciones.¹⁶

La cooperación ocupó un lugar central en esta reunión, tanto en el aspecto económico como en los espacios de la educación, la cultura, la tecnología y la ciencia. Destaca también la cooperación en el intercambio de puntos de vista en los foros internacionales sobre asuntos de interés común. Dentro del proceso de evolución del diálogo político se encuentra la inclusión, en los últimos años de la década, de numerosos temas de la agenda internacional y birregional que reflejan la complejidad y dinamismo de las relaciones internacionales contemporáneas. Así, temas como el tráfico de drogas, el medio ambiente, la corrupción, la delincuencia organizada, el terrorismo, la prevención de desastres naturales, las turbulencias financieras internacionales y los costos sociales de la liberalización económica se han colocado en la mesa de diálogo entre ambas regiones.¹⁷

Vemos, de esta manera, que en los años noventa evolucionó favorablemente la relación entre los países de América Latina y la Unión Europea. No obstante los avances experimentados, éstos se han ido alcanzando gradualmente en aspectos como la cooperación y el diálogo político y muy marginalmente en los temas económicos y comerciales en torno a un mayor acceso preferencial al mercado europeo.

¹⁶ Véase "Declaración de Río de Janeiro y Prioridades para la Acción", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 61, octubre de 2000, pp. 265-294.

¹⁷ Para un recuento de los logros, avances, dificultades y retos de la relación AL-UE, véase Judith Arrieta, "El diálogo político entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 58, octubre de 1999, pp. 9-44.

El propósito de la diversificación de reordenar las relaciones externas del país con el fin de equilibrarlas, encuentra en este tipo de mecanismos de diálogo, concertación y cooperación un instrumento fundamental. Pero su importancia radica, al igual que en ejercer un deliberado contrapeso a la relación con Estados Unidos, en su capacidad de potenciar los nexos con otros países o regiones, a través de un comportamiento en el que el país mejore y amplíe su vinculación internacional y que, además, incremente las oportunidades de desarrollo para el país. El reto está, pues, en materializar estas relaciones de cooperación y diálogo en resultados concretos.

Complementariamente al Grupo de Río y al entendimiento con la UE, se encuentran otro tipo de mecanismos como la Conferencia Iberoamericana y diversos esquemas subregionales en los que México participa

En 1991, y en el marco de los preparativos de la conmemoración de los cinco siglos de relaciones entre Europa y América Latina, México propuso la creación de un instrumento político que incluyera a los países de Iberoamérica. Así, la Conferencia Iberoamericana surge con el propósito de dar solución a los problemas de los países de la región. En diez años, la Conferencia se ha constituido como un puente de diálogo entre América Latina y Europa, gracias a la pertenencia y papel activo de España. A través de ésta, México ha logrado también expresar su rechazo a las medidas unilaterales de Estados Unidos, así como un apoyo de las posturas del país en los foros regionales. Por otro lado, la cooperación internacional forma parte importante de los trabajos de la Conferencia en temas como la salud, la educación, la promoción del comercio exterior, la ciencia y la tecnología, la modernización de la administración pública y la atención a poblaciones indígenas, entre otros.¹⁸ Para ello se han creado diversas entidades que potencien la cooperación como la Secretaría de Cooperación Iberoamericana hacia finales de la década, así como la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura y el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Al igual que en el Grupo de Río, la democracia ocupa un papel central como elemento de desarrollo de los países que integran a la Conferencia, pero también destacan temas relativos al desarrollo y a la integración regional.

¹⁸ Véase P. Espinosa, *op. cit.*, p. 95.

CUADRO 4.2 --PARTICIPACIÓN DE MÉXICO EN MECANISMOS DE DIÁLOGO Y CONCERTACIÓN POLÍTICA.

CUMBRES IBEROAMERICANAS	TEMAS DE LA AGENDA
I Cumbre (Guadalajara, México, 18 y 19 de julio de 1991)	Vigencia del derecho internacional, desarrollo económico y social, educación y cultura.
II Cumbre (Madrid, España, 23 y 24 de julio de 1992)	Concertación política, integración y cooperación, educación y modernización, desarrollo sustentable.
III Cumbre (Salvador de Bahía, Brasil, 15 y 16 de julio de 1993)	Agenda para el desarrollo, con énfasis en el desarrollo social
IV Cumbre (Cartagena de Indias, Colombia, 14 y 15 de junio de 1994)	Comercio e integración como elementos del desarrollo iberoamericano.
V Cumbre (San Carlos de Bariloche, Argentina, 16 y 17 de octubre de 1995)	Educación como factor esencial para el desarrollo económico y social.
VI Cumbre (Santiago y Viña del Mar, Chile, 10 y 11 de noviembre de 1996)	Gobernabilidad para una democracia eficiente y participativa.
VII Cumbre (Isla de Margarita, Venezuela, 8 y 9 de noviembre de 1997)	Los valores éticos de la democracia.
VIII Cumbre (Oporto, Portugal, 17 y 18 de octubre de 1998)	Los desafíos de la globalización y la integración regional
IX Cumbre (La Habana, Cuba, 15 y 16 de noviembre de 1999)	Iberoamérica y la situación financiera internacional en una economía globalizada.
X Cumbre (Panamá, Panamá, 17 y 18 de noviembre de 2000)	Unidos por la niñez y la adolescencia, base de la justicia y la equidad en el nuevo milenio.

Fuente: SRE, Dirección General de Organismos y Mecanismos Regionales, <http://www.sre.gob.mx/agenda/multilateral/dgomra>

Con respecto a los esquemas subregionales, se encuentran el Grupo de los Tres, el Mecanismo de Tuxtla y la Asociación de Estados del Caribe. Con la creación en 1989 del G-3 se ha potenciado la relación con Colombia y Venezuela a través de una mayor cooperación trilateral que incluye también a los países de Centroamérica. En 1990, se creó la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica con el propósito de fortalecer las relaciones políticas y económicas con la región. Un año más tarde, surgió el Mecanismo de Tuxtla como un espacio de consulta y concertación política, así como de cooperación. En diez años se realizaron cuatro reuniones en torno a este mecanismo, el cual se convirtió en el instrumento de regulación de la relación de México con Centroamérica en sus ámbitos político, económico y de cooperación. Por otro lado, se encuentra también la participación de México en la AEC, que más que un mecanismo de diálogo político es una asociación que busca potenciar el comercio y el turismo en la región, así como la cooperación regional económica.

Vemos así, que los años noventa se caracterizaron por un renovado acercamiento político a los países de la región, que si bien son signo de una nueva era en las relaciones intraregionales, en la práctica

los resultados son aún muy limitados por el escaso nivel de vinculación jurídica que caracterizan a estos mecanismos.

4.2.2 EL DIÁLOGO POLÍTICO CON LA UNIÓN EUROPEA

Durante la década de los noventa, la Europa comunitaria se constituyó como una de las áreas prioritarias a la cual la política exterior mexicana dirigiría gran parte de sus esfuerzos. Por la complejidad de la propia política europea enmarcada en un contexto internacional fuertemente competitivo en el que ocupa un lugar central, y por la naturaleza del régimen político mexicano y de su interacción con el medio externo, la política exterior de nuestro país y la relación con la UE presentaron cambios significativos.

La búsqueda de contrapesos políticos en la UE representó para México un verdadero esfuerzo en el que la política exterior tuvo que dar nuevas respuestas, pero también -y quizá lo más importante por lo inédito del asunto- provocó que la política interna del país se viera influida por presiones internacionales, empujándola hacia una mayor democratización. Al término del siglo xx, la interacción entre los países no dependía solamente de la voluntad política de los mismos. Factores de condicionamiento comenzaron a tomar un lugar importante como mecanismos de inserción a la comunidad internacional. Conforme la década avanzaba, con mayor fuerza el respeto por el sistema democrático y los derechos humanos se convertía en la carta de presentación de los países. De este modo, la consolidación de la democracia como forma de gobierno y el apego a la vigencia de los derechos humanos guiaron fuertemente la relación de México con Europa, lo cual impactó en las difíciles negociaciones del acuerdo comercial que se concretó en los últimos años de la década.

En muchos sentidos, la evolución de la relación bilateral ha tenido como eje rector al diálogo político. De hecho, la importancia de las relaciones entre México y la UE se ubica prioritariamente en el ámbito político.¹⁹ La centralidad de este aspecto en la relación bilateral provocó una transformación paulatina y positiva sobre el tipo de vinculación entre nuestro país y la Europa comunitaria.

Al inicio de los años noventa, los contactos políticos entre la UE y México se vieron fuertemente impulsados por el reconocimiento del activo papel desempeñado por el gobierno mexicano en los procesos de pacificación en Centroamérica a través de mecanismos como Contadora. Durante la primera mitad de la década, el diálogo político se circunscribió casi exclusivamente a encuentros presidenciales o con altos

¹⁹ Véase Gloria Abella, "México y la Unión Europea: ¿bilateralidad o contrapeso a Estados Unidos?", en Rosa Ma. Piñón, *México y la Unión Europea frente a los retos del siglo XXI*, FCPyS/Delegación de la Comisión Europea, 1999, p. 270.

funcionarios comunitarios. En estos primeros años, tanto un mayor entendimiento como la concreción de un amplio acuerdo comercial se convirtieron en los objetivos centrales de la aproximación hacia la Europa comunitaria. Para alcanzar lo anterior, el gobierno mexicano inició una estrategia de acercamiento basada en la inserción del país en organizaciones europeas como el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en 1994.

A pesar de esta aproximación hacia la UE, los resultados del Acuerdo Marco suscrito en 1991 no satisficieron las expectativas del gobierno mexicano, por lo que se vio la necesidad de comenzar un nuevo proceso de negociación con el fin de mejorar los términos de la relación bilateral. Pero en esta ocasión, las condiciones para el mejoramiento de los vínculos bilaterales se habían transformado cualitativamente. A partir de entonces, las presiones europeas en torno a una mayor democratización del régimen político mexicano condicionarían la relación, particularmente en su aspecto comercial. A ello contribuyó la maduración de los lineamientos programáticos de la política exterior comunitaria y la crisis de ingobernabilidad y de violencia experimentada en México en 1994, tras el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas y el asesinato de líderes políticos.²⁰

Esta situación evidenció fuertemente la fragilidad de la democracia mexicana. Las violaciones a los derechos humanos y la situación de marginación y vulnerabilidad de las comunidades indígenas en Chiapas, así como la corrupción y la penetración del tráfico de drogas en las instituciones públicas, confirmarían el déficit democrático del país. Aquí valdría la pena apuntar que a la inversa de la liberalización económica, el proceso de democratización política no fue promovido tan fuertemente por el gobierno mexicano, pues incluso a pesar de los avances —en materia electoral, por ejemplo—, la renuencia gubernamental frente a ciertos temas como los derechos humanos tuvo sus costos en la imagen exterior de México.

Así, la inestabilidad política se convirtió en uno de los rasgos negativos de la situación del país, misma que se vio agravada por la crisis económica de diciembre de 1994. No obstante lo anterior, la UE y México iniciaron un nuevo proceso de negociación con el fin de fortalecer la relación bilateral. En mayo de 1995 fue firmada en París una Declaración Conjunta Solemne en la que se estableció que el diálogo político, la intensificación de la cooperación internacional y el desarrollo de un marco favorable para el intercambio comercial,²¹ serían los nuevos ejes rectores de la relación entre México y la UE. El fortalecimiento del diálogo político se enmarcaba, además, en los lineamientos de la propia política exterior comunitaria, los cuales si

²⁰ En 1994 fueron asesinados dos importantes figuras del Partido Revolucionario Institucional: Luis Donaldo Colosio, candidato a la presidencia del país y Francisco Ruiz Massieu, secretario general de ese partido

²¹ Véase "Declaración Conjunta Solemne entre el Consejo de la Unión Europea, por una parte, y los Estados Unidos Mexicanos, por la otra", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 49, invierno 1995-1996, pp. 322-324.

bien privilegian el diálogo con regiones más que con países, también reconocen la pertinencia de entablar contactos mayores con países que por su importancia merecen un tratamiento especial. Desde la perspectiva europea, México se localiza en esta categoría de países.²²

En la Declaración Conjunta Solemne, las partes se comprometieron a imprimir a sus relaciones recíprocas una perspectiva de largo plazo basada en los objetivos comunes de: apoyar la democracia, el Estado de derecho y el respeto a los derechos humanos y a las libertades individuales. Se convino, adicionalmente, en la profundización de las relaciones bilaterales a través de un diálogo político fortalecido sobre cuestiones de interés común, así como una consulta permanente en el seno de los organismos internacionales.²³

Efectivamente se iniciaba una nueva etapa en las relaciones bilaterales, cuyo impacto en la política interna de México se haría evidente. A partir de 1994, la presión internacional obligó al gobierno no sólo a abrir sus fronteras a observadores extranjeros en los procesos comiciales —lo cual aún se consideraba como violatorio del principio de no intervención, recordemos, por ejemplo, la negativa inicial de las autoridades mexicanas sobre el financiamiento europeo a la Academia Mexicana de Derechos Humanos en el contexto de las elecciones intermedias de 1997—, sino a iniciar un proceso de reforma política acorde con las exigencias internas. En este sentido, valdría la pena recordar que si bien las transformaciones experimentadas por el régimen político mexicano en los años noventa se vieron influidas por ciertas presiones internacionales, fueron las fuerzas internas y el propio proceso de evolución política del país, lo que posibilitó el tránsito hacia un régimen más democrático.²⁴

En este marco, en 1997 se firmó con la UE el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación (o Acuerdo Global), mismo que amplió las bases del diálogo y la cooperación. Tras la negociación del Acuerdo, México aceptó la suscripción de la *cláusula democrática* que impone la UE a terceros países, y en la cual se establece que “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.”²⁵

²² Junto con México, Chile y el Mercosur han recibido la misma atención.

²³ Véase *Declaración Conjunta*.

²⁴ Al respecto destaca la reforma electoral de 1996, en la que entre otras cosas se alcanzó la plena ciudadanía de las instituciones electorales, así como una lucha electoral más equitativa. Véase Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México, Cal y Arena, 2000.

²⁵ Véase el artículo 1 del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación

Luego del reconocimiento de esta cláusula, el gobierno mexicano aceptaría con menor reticencia el escrutinio internacional sobre la situación de los derechos humanos en el país. En 1996, por ejemplo, permitió la presencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos con el fin de realizar una evaluación sobre la materia. Dos años más tarde, aceptaría la jurisdicción obligatoria de la Corte

De hecho, la aún prevalecte situación de violaciones a los derechos fundamentales en México influyó directamente en el proceso de negociación y ratificación en los parlamentos europeos del tratado de libre comercio. Aquí habría que agregar que a la par de dicha negociación en el seno de las instituciones europeas, al interior de nuestro país se experimentó un debate relativamente nuevo en torno a los compromisos internacionales del gobierno mexicano. En el marco de la concreción del acuerdo comercial, legisladores de oposición, particularmente del Partido de la Revolución Democrática, tuvieron encuentros con sus colegas europeos con el fin de intercambiar puntos de vista en torno a la violación de los derechos humanos en México y la situación en Chiapas. Pero en lo relativo a la aprobación del tratado comercial, destaca el desapruebo del PRD en el Senado,²⁶ bajo la argumentación de que no existía un conocimiento suficiente del texto oficial ni había habido una consulta con los sectores afectados. Así, esta nueva actuación en el Senado confrontó los procedimientos que tradicionalmente había experimentado la política exterior del país.

Pero no era en el ámbito interno donde se tenían que superar los mayores desencuentros. Con el objetivo de apresurar la firma del acuerdo comercial, entre 1998 y 2000, la canciller Rosario Green tuvo que visitar y dar explicaciones a los europeos en torno a los avances de la promoción y defensa de los derechos humanos en México. Lo anterior se conjugó con la estrategia de pertenecer a los organismos europeos. En diciembre de 1999 México fue aceptado en el Consejo de Europa como miembro observador,²⁷ otorgándole con ello a nuestro país un voto de confianza.

No obstante lo anterior, aún persistían resistencias en el lado europeo por ratificar el tratado. Y no fue sino hasta las elecciones del 2 de julio de 2000 en las que el Partido Acción Nacional y su candidato Vicente Fox ganaron las elecciones y, por lo tanto, la alternancia daría un nuevo contenido a la democracia

²⁶ Más allá de un examen serio de la política exterior en el Senado, la pluralidad política expresada en el mismo inauguró una nueva etapa de análisis y control de la actividad externa del Estado mexicano que se caracteriza por una renovada discusión de los temas de la agenda internacional del país, en la que el consenso ha dejado de ser el signo distintivo de la política exterior. Con respecto a la aprobación del acuerdo con la UE, vale decir que éste fue aprobado con el disenso del PRD tanto en comisiones como en el Pleno. (En las Comisiones de Comercio y Relaciones Exteriores el dictamen fue aprobado con 17 votos del PRI y PAN a favor y con 4 del PRD en contra y una abstención de este último partido. El 21 de marzo de 2000, el Pleno del Senado aprobó el acuerdo con 89 votos del PRI y PAN, 11 en contra y 2 abstenciones.)

²⁷ Con esta calidad también cuentan Japón y los dos principales socios comerciales de nuestro país: Estados Unidos y Canadá.

mexicana, que terminó por ratificarse —por parte del Parlamento italiano— el acuerdo comercial firmado en marzo de ese mismo año

En toda una década de acercamiento entre ambas partes el resultado fue claro: se sentaron las bases para un posible fortalecimiento de las relaciones bilaterales en el futuro en los planos económico, político y de cooperación. Con respecto a este último ámbito, valdría la pena señalar que a pesar de que en el pasado los acuerdos firmados con la UE se habían basado primordialmente en la cooperación, ésta ocupó un lugar poco prioritario durante el decenio, dando como resultado una mínima potenciación de la misma y un escaso reflejo en el desarrollo del país.

En virtud de la consideración europea de México como uno de los más avanzados de la región, nuestro país nunca ha sido una prioridad en los programas de cooperación para el desarrollo de la UE hacia América Latina. Si bien los fondos destinados al país presentaron un salto importante de la segunda mitad de los ochenta cuando recibió 32.2 millones de ecus, al periodo 1990-1995 en el que se destinaron 74.1 millones, en esta última etapa, al país sólo se dirigió el 3.2% de la cooperación comunitaria hacia los países latinoamericanos.²⁸ Para la segunda mitad del decenio de los noventa, la cooperación fue cada vez menor: en 1994, por ejemplo, alcanzó la cifra de 21 millones de ecus; en 1995 sólo se dirigieron a nuestro país 11 millones, mientras que dos años más tarde fueron recibidos 9 millones que se incrementaron a 15 en 1998.²⁹

Como hemos observado, en los años noventa el diálogo político guió fuertemente la relación entre México y la UE, incluso la económica. Pero este diálogo debió ser un diálogo basado en los principios de la democracia y en una efectiva práctica de los mismos. Pero lo que nos interesa ahora ya no es el impacto de esto en la política exterior y la política interna del país, sino cuáles fueron los resultados de esta nueva relación con respecto a la diversificación de las relaciones políticas del país. En primer lugar, valdría la pena destacar la transformación cualitativa de la relación bilateral a través de una mayor institucionalización. Esto puede tener un doble impacto en el propósito de ampliar los márgenes de maniobra del país en el plano internacional, pues, por un lado, puede equilibrar las relaciones del país contrarrestando los efectos negativos que pudieran derivarse de la relación con Estados Unidos, mientras que, por el otro, actualiza los términos de los nexos y contactos entre México y la UE, pudiendo reflejarse en un tratamiento distinto de los temas de la agenda internacional en foros internacionales, bajo una perspectiva más integral, como se ha

²⁸ Véase José Antonio Sanahuja, "México y la Unión Europea: ¿Hacia un nuevo modelo de relación?", en Rosa Ma Piñón (coord.), *La regionalización del mundo: la Unión Europea y América Latina*, México, FCPyS/Delegación de la Comisión Europea en México, 1998, p. 340

²⁹ Véase Mario López, "México-Unión Europea: los desafíos de la nueva asociación", en *Este País*, núm. 117, diciembre de 2000, pp. 18-19.

hecho con respecto a la condena de las medidas unilaterales de Estados Unidos. Asimismo, podrían verse incrementada la cooperación en diversos temas que para México son muy sensibles, como el tráfico de drogas, el desarrollo, la democracia y los derechos humanos.

4.3 CONSIDERACIÓN FINAL

Podemos concluir que, a diferencia de los resultados materiales obtenidos por la estrategia de diversificación económica (en la que si bien se experimentó una mayor vinculación con otros actores económicos, la concentración del intercambio comercial con Estados Unidos incluso se intensificó), en el aspecto político se pudo observar un éxito relativo con respecto a la ampliación de los espacios de acción y negociación del país. Ello se expresa, en gran medida, en los avances alcanzados en el diálogo político como elemento importante de vinculación entre los países, así como en las posturas de México en diversos temas de la agenda mundial.

Como se mencionó al inicio de este capítulo, el impacto de la integración económica con Estados Unidos también tuvo un efecto directo en la manera en que México intentaría equilibrar sus relaciones con el exterior a través de la materialización de contactos políticos con otras regiones o países. Si bien es cierto que un mayor acercamiento hacia ese país fue propiciado por un cambio sustantivo en la percepción sobre el mismo, y que por lo tanto derivó en una relación bilateral más amistosa, México continuó con sus esfuerzos por fortalecer su postura en determinados asuntos de la agenda internacional. Vale la pena decir que en este contexto la política exterior mexicana experimentó un cambio significativo en lo correspondiente a muchas de las posiciones internacionales del país, en el que se observó un relativo atemperamiento que, sin embargo, no modificó sustantivamente su actuación.

Distinto a los años setenta, por ejemplo, la contribución diplomática mexicana en esquemas multilaterales presentó variaciones con respecto a la intensidad de su participación, pues al menos en el seno de la Organización de Naciones Unidas, se dejó de pertenecer a los grupos de países tercermundistas que mantenían una clara posición de no alineamiento. Pero ésta y otro tipo de actitudes pueden explicarse, no por un mayor acercamiento hacia Estados Unidos, sino más bien por razones de diverso orden como la transformación del contexto mundial en el que el conflicto bipolar dejó de ordenar, en gran medida, la vinculación internacional de los países, así como la supremacía de los asuntos económicos en la política exterior mexicana sobre los aspectos políticos, -aunque esta supremacía no debe ser vista como una anomalía propia de la política exterior mexicana, sino como uno de sus rasgos más predominantes.

En el marco de la Asamblea General de la ONU, en los años noventa nuestro país siguió manteniendo su postura tradicional en temas como el desarme nuclear, la codificación del derecho internacional y algunas cuestiones sociales.³⁰ Siguió teniendo, asimismo, un alto nivel de coincidencia con países latinoamericanos, con algunos asiáticos y africanos como India, Nigeria, Senegal y Egipto, y con algunos europeos como Bélgica. Vale la pena señalar aquí, un rasgo importante del curso procedimental de la Asamblea General que explica el atemperamiento de México al que hemos aludido. En los años noventa, en la adopción de resoluciones en el seno de la Asamblea tomó gran fuerza la votación por consenso, desapareciendo con ello el voto mayoritario. Esto quiere decir que, crecientemente, un mayor número de países coinciden en el tratamiento de los temas de la agenda internacional. En este nivel se encuentra México quien ha apoyado de manera regular las resoluciones de la Asamblea General.

En temas económicos, sin embargo, la posición de México se ha acercado más a la de los países de la OCDE,³¹ en función de su pertenencia a ese organismo internacional. Pero lo que resulta interesante observar, es el hecho de que el proceso de integración con Estados Unidos y Canadá no ha modificado el voto o las posiciones de nuestro país en la ONU, siendo muy bajo el nivel de coincidencia con Estados Unidos, particularmente en temas como el desarme, el presupuesto de Naciones Unidas, el conflicto árabe-israelí, entre otros. A diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, con los países de la Unión Europea cuyos votos individuales han sido previamente consensados para presentar posiciones comunes, el caso de la integración norteamericana no ha seguido el modelo europeo.³²

Pero en lo que sí afectó la pertenencia de México al TLCAN, fue en el liderazgo que México mantenía con respecto a algunos países de América Latina, pues el estrechamiento de la relación con Estados Unidos y la inserción a diversas organizaciones internacionales, específicamente económicas -como la OMC y APEC, a las cuales ingresó por el apoyo estadounidense-, estructuró una nueva identidad del país en la comunidad de naciones. Paulatinamente, México comenzó a ser visto como un país norteamericano por su pertenencia geoeconómica, lo cual le ha traído tanto ventajas como desventajas.

No obstante esto último, el país siguió manteniendo una posición particular sobre ciertos temas de la agenda internacional, diferenciándola claramente de las posturas estadounidenses. Así, el gobierno mexicano siguió promoviendo iniciativas internacionales como la creación de conferencias mundiales en torno a la problemática de la infancia, en 1990, y al tráfico de drogas, en 1998, por ejemplo. Del mismo modo se

³⁰ Véase Miguel Marín Bosch, *Votos y vetos en la Asamblea General de las Naciones Unidas*, México, FCE/SRE, 1994, pp. 155-333.

³¹ Al entrar México a la OCDE como miembro pleno en 1994, tuvo que suspender su pertenencia al Grupo de los 77

³² Cf. Marín Bosch, *op. cit.*, pp. 321-325

opuso a la extraterritorialidad de las medidas unilaterales de Estados Unidos, como sucedió con la conocida Ley Helms-Burton y, en menor medida, con la política de certificación de la lucha contra las drogas.

En otros temas, en la primera mitad de la década, México siguió participando en los procesos de pacificación en Centroamérica, aunque ya no con un papel tan importante como se había hecho en los años ochenta. Al finalizar la década, en 1999, el gobierno mexicano condenó los ataques de la Organización del Tratado del Atlántico Norte -comandada por Estados Unidos- en el conflicto de Kosovo.

En el ámbito político-multilateral, México mantuvo relativos espacios de autonomía, los cuales se reflejaron en la defensa de algunos de sus intereses frente a Estados Unidos. Así, aunque de manera marginal, la concertación con los países de América Latina y la UE ayudaron a este propósito.

CONCLUSIÓN: EVALUACIÓN Y PERSPECTIVAS

Como se ha analizado en los capítulos anteriores, la estrategia de diversificación llevada a cabo en los años noventa se desarrolló como un proceso en el que diversos factores nos hablan no sólo de una nueva fundamentación, sino también, y lo que es más relevante, de un nuevo tipo de vinculación e interacción de México con el exterior. En esta última parte de la investigación nos dedicaremos a realizar una evaluación mayor de lo que significó la estrategia diversificadora, valorando, por supuesto, los resultados obtenidos. Pero consideramos necesario elaborar también un análisis en torno a las perspectivas de la diversificación de cara al cambio político que se experimentó en el país a partir del 2 de julio de 2000; fecha en la que el advenimiento de la alternancia partidista supondría transformaciones importantes con respecto a las decisiones que se tomarían en política exterior y sus nuevos contenidos (discursivos y programáticos), como producto del proceso de transición y consolidación democráticas en México. No obstante la relevancia de este proceso y de su impacto evidente y directo en la actuación exterior del nuevo gobierno, dejaremos a los interesados en el tema la tarea de realizar un análisis mucho más profundo y detallado sobre el futuro de la política exterior mexicana dadas estas nuevas circunstancias. Establecida esta salvedad de antemano, aquí sólo nos abocaremos al impacto que generó en la diversificación dicho cambio político.

Así pues, comencemos con nuestra primera tarea, la evaluativa. A lo largo de estas páginas hemos podido observar cómo ha evolucionado el esfuerzo diversificador en tanto objetivo formal de la política exterior; objetivo que, además, se fue procesando de modo diferente en función de condiciones y circunstancias específicas. En los años noventa, éstas dieron un nuevo contenido a la manera en que se percibió la necesidad de diversificar los nexos internacionales del país, por lo que nos interesa evaluar la manera en que se operacionalizó la estrategia de diversificación y cuáles fueron sus resultados.

En tanto proceso, la diversificación requiere de un análisis tanto cualitativo como cuantitativo, pues ello nos ayudará a comprender su naturaleza y procesamiento, así como también podremos valorarla con respecto a la regularidad y/o variabilidad de sus resultados. La evaluación que haremos partirá de esta consideración con el fin de realizar un análisis global final de la diversificación, pero comenzaremos con el examen cuantitativo de la misma, remarcando su aspecto económico.

Tal como se señaló en los capítulos precedentes, el rasgo más distintivo de la diversificación en los años noventa lo encontramos en la búsqueda y apertura de nuevos mercados internacionales que pudieran

concretar la plena inserción de la economía mexicana en la economía mundial, minimizando al mismo tiempo la dependencia con Estados Unidos. Esto por supuesto representa un cambio importante en la manera de concebir a la diversificación, pues a pesar de mantenerse el objetivo tradicional de contrarrestar los efectos de la excesiva dependencia con Estados Unidos, en la práctica, la racionalidad de la economía se impuso en la lógica diversificadora, dando como resultado que integración y diversificación se concibieran como parte complementaria del objetivo primario de internacionalizar la economía mexicana.

Lo anterior se reafirma con el deliberado proceso de integración económica que se entabló con los otros dos países de América del Norte. Y no obstante que el propósito tradicional por reducir la dependencia económica hacia Estados Unidos no desapareció, no se pretendió en ningún momento aminorar los flujos de comercio e inversión con ese país, pues ésa no era la intención, sino más bien atraer mayores movimientos de tal tipo de otras regiones del mundo.¹

Es en este punto, precisamente, en donde se revela con mayor claridad el alcance de la diversificación instrumentada en la última década del siglo xx. En los diez años estudiados, la política exterior mexicana instrumentó dicha estrategia sobre bases distintas de fundamentación y procesamiento que la distinguen de intentos anteriores. Si bien fue un proceso que no se desarrolló como la máxima prioridad de la política exterior, generó cierto comportamiento encaminado a concretar un modelo de vinculación con el exterior en el que juega un papel sustantivo la plena incorporación de México a la economía globalizada, pero que también concibe como importante la intención de equilibrar los nexos y contactos con el exterior.

Bajo esta apreciación, la estrategia de diversificación arrojó diversos resultados que pueden ser medidos desde distintas ópticas. Vale la pena insistir en que el proceso de apertura comercial hacia el exterior en el que el país se involucró a partir de la segunda mitad de los años ochenta y que se vio fuertemente consolidado en la década de los noventa, tuvo un impacto directo en dicha estrategia, sobre todo en su aspecto económico. La dinamización del sector exportador, la diversificación de los productos de exportación y la atracción de inversiones foráneas se conjugaron con la búsqueda de nuevos mercados internacionales que fueran capaces de realizar el doble objetivo de la política exterior: insertar a México en la economía globalizada y equilibrar las relaciones con el exterior.

En diez años de instrumentación de la estrategia se vieron algunos resultados: la economía mexicana logró internacionalizarse y colocarse como uno de los principales países exportadores en el

¹ Cfr. Luis Rubio, "México, el NAFTA y la Cuenca del Pacífico", en Shoji Nishijima y Peter Smith (coords.) *¿Cooperación o rivalidad? Integración regional en las Américas y la Cuenca del Pacífico*, México, Miguel Ángel Porrúa/CIDAC, 1997, pp. 171-172.

mundo;² fueron firmados (sin contar el TLCAN) 9 tratados de liberalización comercial con casi una treintena de países de América Latina, Europa y Oriente Medio;³ se incrementaron notablemente los intercambios con el exterior;⁴ y el país se convirtió en uno de los principales receptores de inversión extranjera.⁵ En efecto, en los años noventa la economía se vio transformada cualitativamente y en esta transformación la diversificación se ajustó a los lineamientos de la racionalidad económica, por lo que entre los resultados inmediatos de la estrategia se pueden contar tanto la firma y puesta en práctica de acuerdos comerciales con países distintos a Estados Unidos, como un aumento importante en los flujos comerciales y de inversión con dichos países. Sin embargo, valdría la pena hacer algunas acotaciones.

Si bien es cierto que la economía mexicana es ahora más abierta y se ha insertado de manera más amplia en la economía mundial, los resultados del esfuerzo diversificador han sido hasta ahora escasamente exitosos por dos hechos. El primero de ellos tiene que ver con la limitada o casi nula diversificación de los intercambios comerciales del país, pues uno de los efectos de la apertura económica hacia el exterior en el corto plazo fue una aceleración del proceso de integración comercial con Estados Unidos,⁶ lo cual tuvo un impacto directo sobre el intento diversificador. Tal como se puede observar en las gráficas 1 y 2, la evolución del patrón de intercambio comercial de México con el exterior se vio fuertemente afectada por la integración norteamericana, concentrando aún más los flujos comerciales con Estados Unidos en detrimento de otras regiones. El caso de la relación con la Unión Europea es al respecto dramático, pues en 1990 se dirigía a esa región el 15% del comercio total del país, mismo que se vio disminuido a 6% al finalizar la década.

El segundo hecho se relaciona con los resultados deficitarios de la balanza comercial con la Unión Europea y los países del Asia Pacífico, por ejemplo (véanse gráficos 1 y 2 del anexo); ya que si bien es cierto que el flujo comercial con estas regiones se incrementó considerablemente en diez años, ello no pudo generar una situación más ventajosa para el país. Así pues, lejos de alcanzar y convertirse en un equilibrio capaz de contrarrestar los efectos perniciosos de la integración económica con Estados Unidos, la estrategia de diversificación hacia esas regiones tampoco fue capaz de mejorar los términos de las relaciones económicas, referidos por supuesto a la disminución o corrección del déficit estructural.

² México es considerado por el Banco Mundial la decimotercera economía más importante del mundo y el octavo exportador de bienes y servicios a nivel mundial. Base de datos de *Indicadores del Desarrollo Mundial*, 2000.

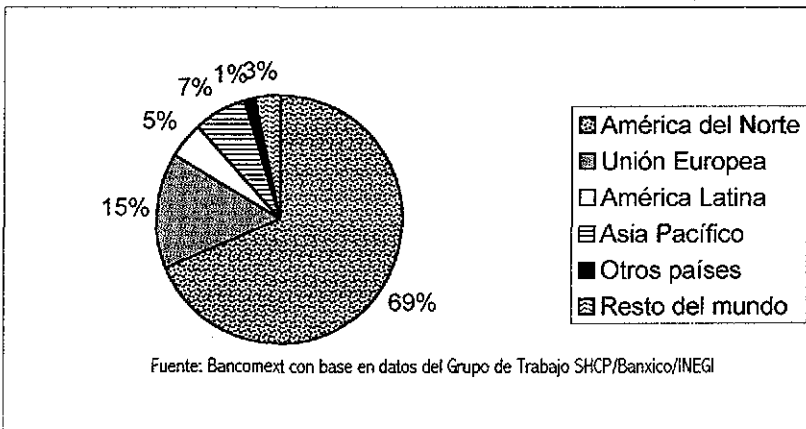
³ México ha firmado tratados de libre comercio con Chile, Bolivia, Costa Rica, Venezuela y Colombia (G-3), Nicaragua, Guatemala, El Salvador y Honduras (Triángulo del Norte), Unión Europea, AELC e Israel.

⁴ En 1980 México exportaba 18,031.0 mdd e importaba 21,089.4 mdd; al finalizar el siglo xx, las exportaciones ascendieron a un total de 166,424.0 mdd, mientras que las importaciones a 174,472.9 mdd. Véase "Estadísticas históricas", documento elaborado por la Dirección de Evaluación Financiera y Estudios Económicos, <http://www.bancomext.com.mx>

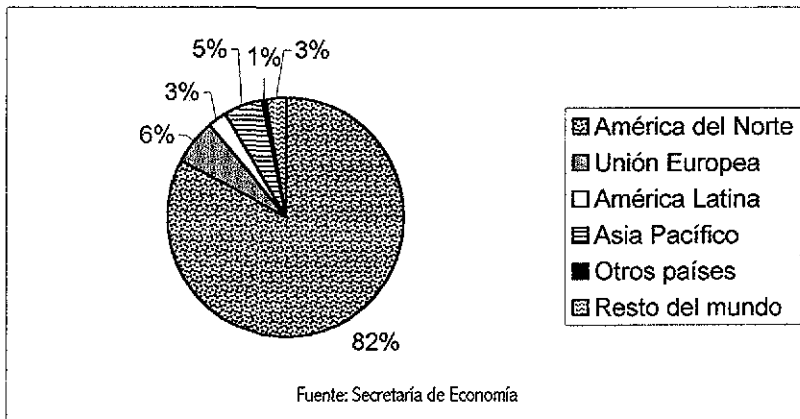
⁵ En 1998, por ejemplo, México recibió el 11.7% de toda la inversión para países en vías de desarrollo, atrás de China y Brasil. Banco Mundial, *Indicadores del Desarrollo Mundial*, 1999.

⁶ Véase Guadalupe González y Jorge Chabat, "Mexico's hemispheric options in the Post-Cold War Era", en Gordon Mace y Jean P. Thérien, *Foreign Policy and Regionalism in the Americas*, Estados Unidos, Lynne Rienner Publishers, 1996, p. 40.

GRÁFICA 1.- COMERCIO TOTAL DE MÉXICO, 1990



GRÁFICA 2.- COMERCIO TOTAL DE MÉXICO, 2000



En este contexto, durante los años noventa las exportaciones e importaciones del país cambiaron de manera significativa, teniendo como resultado una transformación importante del patrón comercial hacia el exterior al generar una mayor concentración económica con Estados Unidos. Así por ejemplo, en 1990 México orientaba el 68.6% de sus exportaciones hacia su vecino del norte; haciéndolo en el 2000 con el

88.7%. Con respecto a las importaciones, éstas provenían en un 65.5% de ese país, mientras que para el final de la década ascendieron a 73.1%. Evidentemente, el aumento en los intercambios comerciales con Estados Unidos se relaciona directamente con la disminución en los mismos con otras regiones o países, como se muestra en el cuadro siguiente

CUADRO 1. - EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE MÉXICO, 1990-2000

PAÍS O REGIÓN	EXPORTACIONES		IMPORTACIONES	
	1990 (%)	2000 (%)	1990 (%)	2000 (%)
Estados Unidos	68.6	88.7	65.5	73.1
Canadá	1.7	2.0	1.4	2.3
Unión Europea	13.2	3.3	16.6	8.4
América Latina	4.8	2.6	4.7	2.5
Asia Pacífico	6.5	1.1	7.3	9.3
Otros países (AELC e Israel)	1.6	0.3	1.2	0.6
Resto del mundo	1.7	1.7	3.3	3.6

Fuente: Secretaría de Economía

Si tomamos al comercio como uno de los indicadores más precisos del grado de interacción e interdependencia entre dos o más países,⁷ el cuadro anterior nos indica el relativamente escaso nivel de intercambio y de nexos formales con otras regiones. Aunque pueda resultar pronto hacer una valoración, se observa, también, que a pesar de la firma de acuerdos de liberalización comercial con algunos de estos países, no se produjo el efecto deseado relacionado con la generación de un equilibrio en las relaciones económicas del país frente a Estados Unidos, que pudiera ser capaz de minimizar su vulnerabilidad internacional. Persiguiendo el mismo fin, el proceso de diversificación se refiere también a la creación de un comportamiento mediante el cual se puedan ampliar los espacios de acción y/o de vinculación internacional. En los diez años analizados esto no tuvo, en lo inmediato, un resultado efectivo que pudiera equilibrar las relaciones externas del país; pero no hay que soslayar los esfuerzos institucionales por crear nuevos nexos económicos y políticos con otros actores internacionales que, sin duda, provocarán un efecto importante en las relaciones del país con el exterior en los próximos años.

De este modo, la diversificación no sólo debe ser medida por el nivel de intercambio y volumen de flujos comerciales y/o de inversión, pues existen otros aspectos de la vinculación de México con el exterior que nos pueden hablar del grado de efectividad de la misma, o al menos de su impacto para el desarrollo nacional. Es el caso del fortalecimiento de las relaciones políticas y de cooperación internacional con diversos

⁷ Cfr. Mario López, "México-Unión Europea: los desafíos de la nueva asociación", en *Este País*, núm. 117, diciembre de 2000, p. 15.

países y regiones. De acuerdo con cifras del Poder Ejecutivo Federal, al terminar el siglo xx México mantenía relaciones político-diplomáticas con 176 países⁸ de los 189 que integran la Organización de Naciones Unidas. Este dato si bien ilustra que México es un país plural, no quiere decir, sin embargo, que mantenga relaciones estrechas y productivas con la totalidad de esos países. Por el contrario, la política exterior mexicana siempre ha privilegiado relaciones con determinadas naciones que por pertenencia geográfica o cultural le son cercanas. No obstante ello, habría que reconocer el esfuerzo por hacer contacto con otro tipo de países como los asiáticos aunque ello obedeciera más a un interés estrictamente económico que de otra índole.

De cualquier modo, la ampliación de los contactos políticos y de cooperación reconfiguró en los años noventa otro tipo de diálogo y negociación con el exterior. Entendida la diversificación como un proceso encaminado a reordenar las relaciones internacionales del país, el cual sea capaz de equilibrarlas y de minimizar su vulnerabilidad internacional, el estrechamiento de los nexos políticos, particularmente con la Unión Europea y América Latina, contribuyó a establecer posiciones propias y a ampliar los márgenes de maniobra de México frente a algunos temas de confrontación con Estados Unidos, tal como lo fue el de las medidas unilaterales y extraterritoriales de ese país. Sin duda, esto es importante si se le mira desde la consideración del impacto que ha generado la integración económica en Norteamérica en las opciones internacionales de México.

En este mismo escenario, destaca el diálogo político que en diez años se transformó de manera cualitativa, y que del mismo modo pretendió convertirse en un instrumento que reforzara los espacios de acción internacional del país. Más allá de sus propias limitaciones, el diálogo y la concertación política se convirtieron, por sus resultados, en temas realmente importantes de la agenda de México con los países latinoamericanos y la UE. Los mecanismos que se establecieron con estos actores internacionales fueron parte de la política multilateral que siguió el país, la cual si bien mostró un decaimiento tanto en el activismo como en posturas más radicales frente a Estados Unidos -tal como se había experimentado en los años setenta y ochenta-, logró articular cierto consenso frente a temas internacionales relevantes que afectaban a México en su relación con el vecino del norte.

Pero en este punto fue también importante la política bilateral, por ejemplo, con la Europa comunitaria. La institucionalización del diálogo político se consolidó como uno de los ejes rectores de la relación que busca no sólo fortalecer la relación entre México y la UE, sino también concertar posiciones comunes en los foros internacionales frente a los nuevos temas de la agenda mundial. De hecho, al Acuerdo

⁸ En 1990, México mantenía relaciones con 153 países. Véase Anexo del *Sexto Informe de Gobierno, 2000*.

Global firmado en 1997 puede considerársele como un instrumento integral que contempla la complejidad de la relación bilateral, tanto por su contenido político como de cooperación que en el futuro podría potenciar los vínculos entre las sociedades de esos países con la mexicana.

Vista en conjunto, la diversificación que se llevó a cabo en los años noventa se desarrolló como un proceso que, en sus aspectos económico y político, siguió ritmos diferenciados de acuerdo con las condiciones, necesidades, exigencias y capacidades a las que se vio sujeto el país en su relación con el exterior. Bajo estas condiciones, valdría la pena mencionar, que a pesar de los esfuerzos institucionales por estrechar los nexos internacionales del país con otras regiones, aún persiste la idea en torno al efecto legitimador de la diversificación que sólo busca encubrir una situación de marcada y creciente dependencia con Estados Unidos, lo cual podría afirmarse en virtud del tipo de resultados obtenidos por la diversificación; sin embargo, como ya hemos dicho, el intento por diversificar los relaciones externas de México, en efecto, creó una nueva vinculación con el exterior.

Aunado a la manera en que fue procesada la diversificación, factores de distinta índole contribuyeron al alcance de la misma, por lo que en el siguiente apartado detallaremos y explicaremos tanto sus limitaciones internas como externas.

♦ LIMITACIONES INTERNAS Y EXTERNAS

La diversificación de las relaciones exteriores de México ha sido un proceso que ha tenido que enfrentar distintas limitaciones derivadas tanto de la realidad interna del país como del contexto internacional y regional en el que se desenvuelve. La identificación de estos obstáculos internos y externos nos ayudará a realizar un diagnóstico en torno a la efectiva capacidad de la diversificación dadas ciertas circunstancias. Así pues, comenzaremos con las limitantes internas del país con el fin de dilucidar cuáles son los recursos reales y/o potenciales con los que se cuenta para entablar una real o relativa diversificación de las relaciones con el exterior. Para ello valdría la pena hacer un análisis breve de las limitaciones que presentaron los intentos diversificadores anteriores al de la década de los noventa.

A este respecto, una primera limitación la encontramos en la capacidad de la economía nacional. Los intentos pro-diversificación que se observaron a partir de 1960 buscaban ya entablar relaciones con el exterior que fueran capaces de abrir nuevos mercados para las exportaciones mexicanas, así como crear una complementación con otras economías y atraer inversiones extranjeras. Para esos años, la economía

mexicana presentaba una situación de vulnerabilidad: la balanza comercial deficitaria se conjugó con el desgaste de la conocida “relación especial” con Estados Unidos. En la década de los setenta, esta situación se agudizó a partir del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones. El desfase entre la estrategia nacional proteccionista y la lógica económica liberalizadora que comenzaba a consolidarse a nivel internacional tuvo como resultado una planta industrial local muy improductiva. Por estas condiciones, como señala Olga Pellicer, “el afán diversificador y exportador fracasó ante la imposibilidad de introducir reformas estructurales en el proceso productivo interno”⁹

El sector externo de la economía mexicana se vio en serias desventajas para enfrentar la creciente competitividad internacional. De hecho, la industrialización por sustitución de importaciones fue en realidad una industrialización precaria que nunca pudo resolver consistentemente ni la vulnerabilidad externa de la balanza comercial ni el déficit estructural del financiamiento exterior, afectando la sustentabilidad de los factores de la producción. La industrialización precaria propició una condición de atraso competitivo.¹⁰ Junto a ello, la crisis económica de 1982 colocó al país en una situación de emergencia económica en la que predominaron altas tasas inflacionarias, devaluación de la moneda, fuga de capitales y un incremento excesivo de la deuda externa.

Con el inicio de la reforma estructural de la economía a mediados de los años ochenta y continuada en los noventa, el país entraría en una nueva fase de desarrollo económico. La apertura hacia el exterior y la promoción de las exportaciones se convertirían en el signo distintivo del nuevo modelo. No obstante ello, la economía mexicana seguía presentando serias deficiencias estructurales, que se reflejan en el atraso del aparato productivo y en un decaimiento del nivel de vida de la sociedad.

En este escenario, el objetivo por diversificar las relaciones externas del país encargaría varias dificultades que confrontaron a la situación interna con un contexto internacional en el que impera una alta competitividad comercial, industrial y tecnológica. De hecho, fue precisamente esta competencia mundial la que empujó al país a un proceso de liberalización económica que pronto tuvo resultados tanto negativos como positivos. En relativamente poco tiempo, la economía mexicana se transformó de una economía cerrada a una muy abierta -debido a la reforma estructural que se comenzó a operar en los años ochenta-, proceso

⁹ Olga Pellicer, “Tercermundismo del capitalismo mexicano: ideología y realidad”, en *Cuadernos Políticos*, núm. 3, 1975, p. 56

¹⁰ Véase Fernando Jeannot, *Las reformas económicas en México. El desafío de la competitividad*, México, UAM-Azc./Miguel Ángel Porrúa, 2001, pp. 186-187

tal que por una parte mostró la debilidad de la economía mexicana y propició un alto costo social,¹¹ pero que también provocó cambios sustanciales. El sector externo de la economía, por ejemplo, se dinamizó formidablemente a través de una política de exportación en la que se experimentó la diversificación de productos, bienes y servicios mexicanos. La maquila se convirtió, del mismo modo, en uno de los sectores más activos, así como las exportaciones de petróleo cedieron su paso a las de manufacturas. No obstante tan sustancial transformación, el aparato productivo nacional aún sigue presentando serias deficiencias que se reflejan en una escasa competitividad a nivel internacional, y que frente a determinadas regiones coloca a México en una situación de clarísima desventaja y vulnerabilidad.

En este punto tenemos que la diversificación de los nexos económicos depende, en gran medida, de la capacidad de la planta productiva, así como de la estructura comercial del país, mismas que se reflejan en la competitividad de la economía nacional.¹² Estas limitaciones varían, además, de acuerdo con las regiones a las que se ha dirigido la diversificación. El caso de los intercambios con Japón, nuestro primer socio comercial en la región del Asia Pacífico, es muestra de ello, pues a pesar de la diversificación de las exportaciones mexicanas en los últimos años, éstas no fueron capaces de penetrar al exigente mercado japonés, lo cual contribuyó al exorbitante crecimiento del déficit de la balanza comercial, mismo que se originó por la reducción en las exportaciones mexicanas por la desaceleración de las ventas petroleras.¹³ De hecho, es con Japón y los países del Asia Pacífico, con quienes se guarda una situación deficitaria alarmante, pues de un déficit comercial de -586.7 mdd que se registró en 1990, se pasó en 2000 a otro de -14,419.3 mdd. Para

¹¹ El cambio de paradigma económico que significó la reforma estructural a la que hemos aludido tuvo, sin embargo, como uno de sus efectos indeseables más significativos la intensificación de la polarización social con el consecuente deterioro de los niveles de vida de franjas considerables de la población mexicana. En efecto, la tendencia privatizadora junto con la liberalización y la desregulación económicas, no fueron capaces de generar condiciones básicas de bienestar para los sectores menos favorecidos. La preocupación por mantener bajo control las llamadas variables macroeconómicas, tales como el déficit público, las reservas financieras y el equilibrio en la balanza comercial no tuvo como complemento una efectiva política de desarrollo social y, menos aún, una política salarial que permitiera ya no sólo incrementar, sino por lo menos conservar, el nivel de vida alcanzado por los trabajadores en décadas anteriores. Al respecto, valdría la pena revisar el siguiente dato: en 20 años no se ha logrado recuperar el nivel de vida de los mexicanos, pues en el año 2000, por ejemplo, el PIB per cápita fue escasísimamente mayor, en un 0.006%, al que se registró en 1981. Véase Víctor Urquidí, "Los efectos de la política económica en la cohesión social", en Mauricio de María y Georgina Sánchez, *¿Estamos unidos mexicanos? Los límites de la cohesión social en México*, México, Informe de la Sección mexicana del Club de Roma, Tema's de hoy, 2001, p. 125. Por otro lado, y desde una perspectiva internacional, nuestro país está considerado en el lugar 54, de un total de 174 países, del Índice de Desarrollo Humano del PNUD. Véase *Desarrollo humano en México*, Conapo, 2000.

¹² De acuerdo con datos del *Reporte Global de Competitividad* del Foro Económico Mundial, en el año 2000, México se ubicó en el lugar número 42 de una lista de 58 países en el índice de competitividad que evalúa las condiciones que definen la productividad de un país, así como el potencial de crecimiento de la economía en el mediano plazo, basándose en la capacidad tecnológica, de las instituciones públicas y en el ambiente macroeconómico. Cabe destacar que en el año 2001 nuestro país se ubicó en el puesto número 51 de 75 economías. Véase A. Talamantes y L. Carrillo, "Retrocede México en competitividad," *Reforma*, sección Negocios, 18 de octubre de 2001.

¹³ Véase cita 30 del capítulo 3.

este último año, México logró exportar a esa región tan sólo 1,851.1 mdd, cifra que contrasta enormemente con las importaciones que ascendieron a 16,270.4 mdd.

El escaso dinamismo de las exportaciones mexicanas se conjuga, además, con varios factores que obstaculizan la diversificación, tales como el desconocimiento de las particularidades del mercado asiático, la falta de interés del empresariado mexicano, la lejanía geográfica y la inexistencia de medios de transportación directa que incrementa fuertemente los costos. Pero un factor determinante que imposibilita la diversificación lo encontramos en la orientación de la estructura comercial del país hacia Estados Unidos, pues “muchos de los productos de exportación están estrechamente vinculados con la economía estadounidense por medio de la producción maquiladora. Su importancia reside en el hecho de que ésta representa alrededor de 50% del total de las exportaciones, con tendencia al incremento frente a otros rubros de manufactura...”¹⁴ Aquí, vemos con claridad uno de los efectos del proceso de integración económica con Estados Unidos: la creciente dependencia hacia el mercado estadounidense.

En el caso de la Unión Europea, ello es aún todavía más evidente. La integración norteamericana ha provocado también una mayor desviación comercial, pues en todo proceso integracionista se observa un fenómeno de creación y desviación de comercio que se explica por la siguiente razón: “cuando el desplazamiento en la localización nacional de cierto bien es tal que promueve nuevas transacciones económicas, se está creando comercio, pero si, por el contrario, el desplazamiento en la localización nacional de la producción distrae el flujo de comercio ya existente de un país a otro, se estará desviando comercio.”¹⁵

Puede observarse aquí, que la integración con Estados Unidos y el consecuente tratamiento preferencial que produce en los intercambios comerciales no sólo desvió comercio con respecto a la Europa comunitaria, sino que tampoco lo creó, prueba de ello la encontramos tanto en la disminución del comercio (en 1990 se dirigió el 15% del comercio total, para el año 2000 sólo el 6%) como en el déficit de la balanza comercial con la UE.

Al igual que pasó con la región del Asia Pacífico, factores como la escasa competitividad de las exportaciones mexicanas frente a las exigentes normas de calidad europeas incidieron en el comportamiento del comercio con la UE. A ello se agregaron, como ya adelantamos, excesivos aranceles para ciertos productos, lejanía geográfica y altos costos de transporte, así como el desinterés de los empresarios del país frente al imán y cercanía del mercado estadounidense.

¹⁴ Germán de la Reza, “México y la nueva integración latinoamericana”, en Víctor López y Carlos Uscanga, *México frente a las grandes regiones del mundo*, México, Siglo XXI, 2000, pp. 184-185.

¹⁵ Ricardo Buzos, *La integración de México al mercado de América del Norte*, México, UAM-Azc., 1997, p. 69.

Con respecto a América Latina se presentó una situación paradójica, pues con esta región, pero particularmente con los países con los cuales se tienen tratados de liberalización comercial, se observó un comportamiento más favorable para las exportaciones mexicanas. Con excepción de Brasil y de Chile, en los últimos años de la década, México obtuvo superávit en su balanza comercial. Pero no obstante el incremento en los intercambios comerciales con dichos países, éstos representan un mínimo porcentaje de los flujos totales del país, tan sólo el 3%. Además, un importante obstáculo a la diversificación hacia América Latina lo ubicamos en el paralelismo productivo¹⁶ que caracteriza a la región y en la competencia existente entre México y los demás países latinoamericanos frente a los mercados internacionales.

Por otro lado, en el año 2000 fueron firmados tratados de libre comercio con los países de la Asociación Europea de Libre Comercio y con Israel, los cuales partieron de las mismas bases de la lógica liberalizadora. Si bien aún es demasiado pronto para hacer una evaluación de los resultados de este acercamiento, valdría la pena señalar que los niveles de escasa integración económica entre México y estos países pueden ser un factor importante para el grado de aumento en los nexos de comercio e inversión.

De lo visto hasta ahora, podemos concluir que uno de los obstáculos centrales a la diversificación económica se refiere a las propias limitaciones de la economía mexicana, misma que necesita revertir su debilidad estructural, fortaleciendo la planta industrial y potenciando al sector exportador de manera tal que sea capaz de penetrar a los mercados internacionales, pues la adopción de acuerdos de liberalización comercial sólo elimina barreras al comercio, pero no corrige en sí, la falta de competitividad y el rezago tecnológico, por ejemplo. En todo caso, se precisa resolver problemas serios como los relativos a la infraestructura productiva, incluyendo las comunicaciones y los transportes, la potenciación de la pequeña y mediana empresa, así como el mejoramiento en la calidad de los productos y los servicios. De hecho, "...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."¹⁷

Tenemos en la capacidad de la economía mexicana a una de las principales limitaciones para una real y efectiva diversificación de los nexos económicos del país. Pero encontramos en el medio regional, a través del impacto del proceso de integración económica en Norteamérica, una de las razones primordiales por las cuales la diversificación no consiguió ni mejores ni mayores resultados.

Uno de sus efectos inmediatos lo observamos en el peso diferencial que le otorgó la política exterior mexicana a la integración con Estados Unidos y Canadá; su priorización tuvo por supuesto un efecto inmediato en la diversificación hacia otras regiones. Y a pesar de que el esfuerzo diversificador se desarrolló

¹⁶ De la Reza, *op. cit.*, p. 185.

¹⁷ *Ibid.*, p. 187.

de manera paralela con el proceso de integración económica, los resultados fueron muy disímboles, pues en la práctica, se siguió una estrategia de dos vías y a dos velocidades. De manera muy rápida, la prioridad otorgada a Estados Unidos alcanzó altos niveles de integración con ese país. La diversificación que, en 10 años experimentó un proceso de acercamiento y de institucionalización, a través de la firma de acuerdos comerciales, se colocó en segundo plano y sólo alcanzó a sentar nuevas bases de vinculación con otras regiones, mismas que darán resultados en el mediano y largo plazos. La diversificación se vio subordinada a la integración económica, aunque no hay que olvidar el esfuerzo institucional por crear contactos con otras regiones.

Pero alerno al impacto regional de la integración sobre el intento por diversificar las relaciones del país, el contexto internacional es también significativo. Las crisis económicas internacionales sufridas en Europa en la primera mitad de la década y en algunos países de la región del Asia Pacífico hacia 1997, así como la propia crisis mexicana de finales de 1994 limitaron las opciones de diversificación del país. De distinta intensidad, un factor adicional contribuyó al lento proceso de diversificación con el exterior: la disposición de los países o regiones por consolidar relaciones con México. Es el caso de la UE que priorizó sus contactos con Europa del Este en detrimento de América Latina, otorgando tratamientos comerciales preferenciales hacia esa parte del continente europeo. Otro indicador que señala el relativo desinterés por México es el referido al porcentaje de los intercambios con nuestro país en el comercio total de estas regiones o países: la UE, por ejemplo, sólo realiza el 1% de sus intercambios totales.¹⁸ Sin embargo, no hay que dejar de mencionar que México se volvió un país atractivo en función de su entrada al TLCAN, hecho que propició un mayor acercamiento con otros países.

Lo anterior nos ayuda a comprender la manera en que fue procesada la diversificación a cada una de las regiones. Insistimos de nuevo en que el intento diversificador se desarrolló a ritmos diferenciados en función de las necesidades, capacidades, condiciones y exigencias internas y externas de México, pues ello nos ayuda a entender los distintos resultados obtenidos. En este sentido es que puede ser apreciado el alcance de la política exterior mexicana y de su estrategia de diversificación. En los años noventa, tres fueron las regiones a las que se dirigieron los esfuerzos pro diversificadores: Europa, América Latina y Asia Pacífico. La UE se constituyó como prioritaria y hacia ella se orientó una estrategia que abarcara tanto aspectos económicos, como políticos y de cooperación. Esto es también resultado de la visión europea en torno a la vinculación con terceros países. La concreción del Acuerdo Global de 1997 y del acuerdo comercial de 2000 significó para la política exterior mexicana una verdadera tarea de negociación que incluso modificó algunos

¹⁸ Eurostat, "Statistics in focus", 2000.

de los términos tradicionales de la actuación internacional del Estado mexicano. La firma de estos acuerdos, sin duda, ordenaron la vinculación bilateral, dándole mayor coherencia y articulación frente a los retos del nuevo siglo.

El caso de América Latina es parecido al europeo, pues también se siguió una estrategia que fuera capaz de consolidar los nexos económicos y políticos con la región a través del establecimiento de tratados comerciales y del fortalecimiento de los foros regionales de diálogo, concertación y cooperación; aunque no hay que dejar de señalar la pérdida del liderazgo de México en la región, así como el distanciamiento con Brasil y Argentina.

Hacia el Asia Pacífico la situación fue distinta. A pesar de pertenecer a los principales foros económicos de esa región, nuestro país ha mantenido una posición muy intermitente, misma que se ha reflejado en una escasa vinculación política y económica con los países asiáticos, pero que también depende de las características propias de región, pues en ella se privilegian contactos comerciales más abiertos y flexibles y poco vinculantes que de otra índole.

Así, en diez años de instrumentación de la diversificación, sus resultados han sido desiguales. Si se le mira desde la perspectiva de su desempeño en los intercambios económicos con el exterior, ha sido, en efecto, poco exitosa. De hecho, la política exterior no pudo articular una estrategia que revirtiera la desfavorable situación económica del país frente al mundo y que además fuera capaz de minimizar su vulnerabilidad internacional y regional. Sin embargo, no parece exagerado afirmar que logró una mayor vinculación económica y política de México con otras regiones a través del establecimiento de nuevas bases de acercamiento, concertación y negociación. Los tratados de libre comercio y los mecanismos de diálogo político son, sin duda, prueba de ello. El desafío radica en potenciar este tipo de instrumentos.

Desde una perspectiva general, la diversificación si bien no logró en lo absoluto equilibrar los contactos económicos y políticos del país y de reducir su grado de vulnerabilidad internacional, al parecer sí consiguió generar un nuevo comportamiento tras el cual puedan ampliarse los espacios de acción en el futuro

◆ PERSPECTIVAS DE LA DIVERSIFICACIÓN

Como hemos podido ver hasta ahora, los resultados de la diversificación instrumentada en los años noventa fueron producto de la combinación de una serie de circunstancias específicas. La liberalización económica se constituyó en uno de los principales factores de cambio en la fundamentación y diseño del esfuerzo diversificador. De hecho, a partir de la reforma económica México entabló una relación con el exterior muy distinta a la que se había experimentado en los años anteriores. La plena inserción de la economía nacional a las redes mundiales de comercio e inversión sustentó gran parte de las acciones de la política exterior mexicana.

En la última década del siglo xx, una de las características que distinguía a México frente al mundo fue, precisamente, su consideración como un país “modelo” que exitosamente había instrumentado la reforma económica liberal. Efectivamente, el país emprendió diversas acciones encaminadas a consolidar una verdadera economía de mercado que diera estabilidad y certidumbre macroeconómicas –de hecho, esta transformación estructural se convirtió en un atractivo para la diversificación de las relaciones económicas externas ante regiones como la UE. Pero a diferencia del reconocimiento por sus resultados económicos, en el plano político, México no era considerado aún como una democracia plena, consideración que al menos con la UE costó años de negociación y de posiciones encontradas para concretar uno de los instrumentos necesarios para la diversificación: la firma del acuerdo comercial. Así pues, a pesar de que también se habían producido avances importantes en el ámbito político, sobre todo en lo relativo a la estructura electoral, tanto dentro como fuera del país se seguía teniendo una imagen de que la democracia en México era todavía una realidad ficticia, por la gran cantidad de asignaturas pendientes como los altos niveles de corrupción, la violación a los derechos humanos y el conflicto de la guerrilla zapatista en Chiapas.

El resultado de las elecciones presidenciales del 2 de julio de 2000 cambió esta situación. El triunfo de Vicente Fox y del Partido Acción Nacional fue visto con aceptación y agrado por la comunidad internacional, pues no sólo se había alcanzado la alternancia política por medios democráticos y pacíficos, sino que ello transformaría en lo fundamental al régimen político mexicano: la elección legítima de un nuevo gobierno, la pluralidad de los cuerpos legislativos y una verdadera división de poderes darían, sin duda, nuevos contenidos a la democracia mexicana. Esto por supuesto tendrá un impacto directo en la política exterior del país, tanto en su fundamentación, como diseño e instrumentación, que afectará de manera directa a la estrategia de diversificación en el futuro.

El nuevo contexto político de la diversificación sin duda orientará el reordenamiento de las relaciones externas del país a través de otro tipo de instrumentos; pero partirá de la continuación de dos tendencias que en los últimos años ha caracterizado el desarrollo del país: la reforma estructural de la economía¹⁹ y la consolidación plena de la democracia. La liberalización económica seguirá siendo uno de los elementos clave para el crecimiento del país y de los objetivos del nuevo gobierno. Pero a diferencia de las dos administraciones analizadas en esta investigación, el gobierno de Vicente Fox capitalizará el proceso de democratización política como un instrumento fundamental para un nuevo papel de México en el ámbito internacional y, por supuesto, para una renovada vinculación con otros países o regiones.

El nuevo contexto de la diversificación tendrá que partir, sin embargo, de lo realizado y alcanzado en diez años de instrumentación de la misma. El medio regional continuará influyendo marcadamente en el intento diversificador, pues al parecer, la integración económica con Estados Unidos y Canadá seguirá siendo la prioridad de la política exterior del país, buscándose incluso una mayor profundización del proceso integracionista, pero mejorando los términos de la relación con ambos países, particularmente la que se tiene con Estados Unidos.²⁰ Pero como hemos analizado, fue precisamente la priorización de esta integración uno de los factores que imposibilitaron una rápida y efectiva diversificación en el corto plazo. De hecho, en el plano económico, la diversificación se ha visto obstaculizada por la inercia de un esquema de desarrollo económico que ata estructuralmente a México con la economía estadounidense. Frente a esto puede preverse la imposibilidad de una modificación radical en el patrón de comercio, pues la concentración con el mercado de Estados Unidos es el producto de una integración histórica de las últimas décadas, y no puede ser alterado abruptamente.²¹

Así, una inmediata diversificación de las relaciones económicas no se verá en los próximos años, aunque tal vez sí se vean incrementados los niveles de intercambio comercial y de inversión con otras regiones. Pero no obstante los constreñimientos al esfuerzo diversificador, deberá fortalecerse el reordenamiento de los vínculos externos del país a la par de la creación de una estrategia de desarrollo

¹⁹ En los últimos 15 años, México ha vivido un proceso de reforma estructural de la economía que difícilmente podrá ser revertido. Por el contrario, los compromisos internacionales del país requerirán de una verdadera transformación económica que se encamine hacia la consolidación de una economía de mercado o al menos a que se siga manteniendo la apertura. En este contexto, el nuevo gobierno de Vicente Fox se verá en la necesidad de implementar el grueso de las reformas pendientes, tal como lo ha expresado con la energía eléctrica, la petroquímica y la reforma fiscal. Véase Carlos Elizondo y Blanca Heredia, "La política y la reforma económica: México, 1985-2000", en Carlos Elizondo y Luis Maira, *Chile-México. Dos transiciones frente a frente*, México, Grijalbo/CIDE/ProChile, 2000, pp. 191-192.

²⁰ Como presidente electo, Vicente Fox realizó una gira a Estados Unidos y Canadá en agosto de 2000 en la que propuso a ambos países la profundización del proceso de integración bajo nuevas condiciones en las que México se viera beneficiado con fondos de cohesión social como lo hace la Unión Europea con sus miembros menos avanzados. Aunque la iniciativa mexicana fue vista con recelo por los mandatarios de estas naciones, sienta un precedente de la nueva posición del país en el ámbito regional.

²¹ Véase G. González y J. Chabat, *op. cit.* p. 41.

económico que transforme las condiciones de alta asimetría bajo las cuales se entabló el proceso de integración con Estados Unidos, pues de no hacerlo así será difícil para México aminorar su situación de dependencia.

En todo caso, la diversificación tendrá que verse potenciada tanto en su aspecto económico, como político y de cooperación, pues podemos encontrar en los planos de la política y la cooperación internacional instrumentos capaces de ampliar los espacios de maniobra del país. De hecho, para el nuevo gobierno lo anterior resulta fundamental para equilibrar la política exterior del país a través de un renovado activismo internacional y de una política multilateral vinculante,²² tal como lo establecen dos de sus cinco objetivos estratégicos: intensificar la participación e influencia de México en los foros multilaterales, desempeñando un papel activo en el diseño de la nueva arquitectura internacional; y, utilizar los esquemas de concertación regional para equilibrar la agenda de la política exterior, creando nuevos ejes de acción política.²³

Al parecer, el equilibrio y reordenamiento de los nexos externos del país encontrarán en la revalorización de la política multilateral y el activismo internacional a uno de sus mejores instrumentos, pues en palabras del Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda, si bien “todas las naciones tienden a equilibrar sus relaciones bilaterales asimétricas fortaleciendo vínculos con otros países u otras regiones; ello resulta prácticamente imposible para México. Por su ubicación geográfica y sus estrechos vínculos con Estados Unidos, nuestro país no puede proponerse equilibrar su política exterior mediante otro esfuerzo bilateral, dando mayor peso a otro país o, incluso, a otra región, toda vez que éste necesariamente tendría un efecto limitado, dada la asimetría de nuestra relación y la posición hegemónica de Estados Unidos en el sistema internacional. La única forma en que nuestro país puede realmente equilibrar su agenda de política exterior y sus intereses en el extranjero es desarrollando una actividad más intensa en el escenario multilateral.”²⁴

La centralidad que ha adquirido el reequilibramiento y diversificación de las relaciones políticas para la política exterior contrasta con la relativa importancia que el nuevo gobierno le ha otorgado a la diversificación económica, pues aunque se destaque la necesidad de ampliar e intensificar las relaciones comerciales con Europa y la región del Asia Pacífico, así como de complementar y profundizar la integración

²² Al respecto, valdría la pena señalar el objetivo alcanzado por el gobierno mexicano de ser miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas.

²³ Los otros tres objetivos estratégicos son: promover y fortalecer la democracia y los derechos humanos como bases fundamentales del nuevo sistema internacional; fortalecer la capacidad para proteger y defender los derechos de todos los mexicanos en el extranjero; y, apuntalar y encabezar los esfuerzos de promoción económica, comercial, cultural y de la imagen de México en aras de un desarrollo nacional sustentable y de largo aliento. Véase Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, p. 60.

²⁴ Jorge Castañeda, “Los ejes de la política exterior de México”, en *México*, núm. 88, diciembre de 2001, p. 67.

con América Latina,²⁵ la integración en América del Norte seguirá siendo el objetivo prioritario de la política exterior mexicana. De hecho, “la construcción de una relación de alcance estratégico con Estados Unidos”²⁶ se ha constituido como el primero de los dos ejes estratégicos de la actividad internacional del gobierno. Aunque aquí vale la pena señalar que este eje tendrá que verse complementado con el segundo que se refiere a la ya mencionada activa participación del país en la conformación de un nuevo sistema internacional y en la construcción de equilibrios de la agenda internacional del país.²⁷

Así pues, la estrategia de política exterior del gobierno de Vicente Fox se sustentará, primordialmente, en el desarrollo en paralelo de estos dos ejes. El primero de ellos pretenderá mejorar los términos de la relación bilateral con Estados Unidos incluyendo los temas de la migración, el tráfico de drogas, el comercio, la energía, así como una nueva institucionalización que sustente a un proceso de integración análogo al que se experimenta en Europa, entre otros.

El segundo de estos ejes se relaciona con la creación de espacios políticos capaces de potenciar en el corto y mediano plazos el reordenamiento de las relaciones externas del país, pues desde la nueva perspectiva gubernamental, la activa participación del país en el sistema internacional y sus organismos “ofrece una forma de equilibrar nuestra agenda de política exterior y nuestra relación con Estados Unidos.”²⁸ Y sin duda, a ello contribuirá la nueva calidad democrática del régimen político mexicano.

Frente a la reciente coincidencia de intereses políticos y económicos con otras regiones como la UE y América Latina, el fortalecimiento de las relaciones políticas será primordial para potenciar la diversificación. Deberá recuperarse el valor de la política y de sus esferas de interlocución y negociación para recobrar, renovar o crear nuevos espacios de acción que amplíen las opciones internacionales del país,²⁹ sobre todo ahora que el país cuenta con una legitimidad democrática importante.

Dadas estas nuevas circunstancias, la diversificación puede verse favorecida por una actuación internacional más activa que de manera sistemática busque consolidar los nexos establecidos con las diversas regiones con las que guarda mayores nexos. Con el Asia Pacífico, por ejemplo, será fundamental desarrollar una estrategia de mayor penetración en los mercados de la región, buscando del mismo modo

²⁵ Uno de los planes prioritarios de la política exterior mexicana hacia América Latina es, sin duda, el Plan de Desarrollo Regional Puebla-Panamá que pretende constituirse como el eje de promoción de un desarrollo integral y de largo plazo del sur de México y los países de América Central. Véase *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, pp. 61-62.

²⁶ Esta relación estratégica se sustenta en la transformación de tres puntos esenciales de la relación México-Estados Unidos: la inclusión de nuevos temas en la agenda bilateral; la incorporación de nuevos interlocutores políticos; y, el establecimiento de un nuevo marco general para la relación a largo plazo. Véase, J. Castañeda, *op. cit.*, p. 69.

²⁷ *Ibid.*, pp. 67-72.

²⁸ *Ibid.*, p. 67.

²⁹ Véase Bibiana Gómez, “La diversificación de las relaciones económicas internacionales de México en los años noventa,” en *Boletín de Política Exterior de México*, núm. 8, enero-febrero de 2001, p. 15.

ampliar las bases de la cooperación internacional que puedan contribuir al desarrollo de la infraestructura del país.

Sin duda, América Latina se consolidará como una línea prioritaria de la estrategia de diversificación mediante el incremento de los flujos comerciales, pues al parecer estos países representan el eje de expansión de las exportaciones mexicanas,³⁰ pero también se tendrán que aprovechar los dividendos de la democracia para recuperar o compartir el liderazgo latinoamericano a través del acercamiento a países como Brasil y Argentina, así como se tendrá que activar una mayor concertación latinoamericana frente a los temas regionales, hemisféricos y globales. De hecho, tal como se establece en el Plan Nacional de Desarrollo, nuestro país buscará ampliar y profundizar las relaciones políticas y económicas con Argentina, Brasil y Chile, así como reactivar al Grupo de los Tres.³¹

Pero es tal vez la vinculación con la UE la que podría reportar mayores beneficios al país, pues como se sabe, los países europeos han sido especialmente sensibles a los aspectos relacionados con los derechos humanos y la vida democrática de las naciones con las que mantiene relaciones cercanas. Quizá por su tradición humanística y cultural, los vínculos que mantiene Europa con el mundo no se reducen únicamente al plano del intercambio mercantil, ya que para ellos es también importante la calidad de la convivencia social en un sentido mucho más integral. Desde esta perspectiva, para México será importante vivificar la relación bilateral que se ha construido en los últimos años.

Pero el reconocimiento de México como un país democrático aún no es suficiente, pues todavía quedan muchas asignaturas pendientes relativas no sólo a la consolidación de un Estado de derecho,³² sino también a la capacidad de la infraestructura económica del país, así como a la articulación de una política exterior democrática³³ coherente con las necesidades internas y que dé respuesta oportuna a las condiciones externas, pero sobre todo a la manera de traducir en beneficios reales para la sociedad la vinculación que con el entorno internacional posibilite la política exterior de México.

³⁰ Véase F. Jeannot, *op. cit.*, p. 283

³¹ Véase *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, p. 62.

³² A pesar de la legitimidad interna y externa del gobierno de Vicente Fox, aún no se han resuelto problemas sustantivos que merman la calidad de un régimen democrático, tales como la actuación de poderes fácticos que vulneran el Estado de derecho (recordemos el asesinato e intimidación de defensores de derechos humanos, así como el narcotráfico), los altos niveles de inseguridad pública y corrupción, la impunidad y la ilegalidad, entre otros.

³³ Con esto nos queremos referir a la necesidad de construir una política exterior de Estado en la que existan un debate y discusión responsables y suficientes de todos los actores públicos y privados, claridad en los mecanismos institucionales de toma de decisiones, así como una congruencia con los valores propios y universales de la democracia. Véase la ponencia de Luis Maira, "Transición política y política exterior", dictada en el Foro *Hacia una política exterior de Estado, México*, D.F. Cámara de Diputados, 6 de julio de 2001.

Anexo

Anexo

CUADRO 1.- COMERCIO TOTAL DE MÉXICO, 1990-2000
(MILLONES DE DOLARES)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
TOTAL MUNDIAL	58,110.3	92,654.0	108,324.9	117,198.6	140,163.1	151,993.6	185,472.5	220,045.0	242,832.6	278,365.9	340,897.0
TOTAL AMÉRICA	39,894.1	72,615.5	83,798.0	90,889.5	109,539.1	123,462.9	152,025.7	180,311.2	199,991.5	231,000.4	282,575.8
NORTE											
Estados Unidos	38,909.0	70,726.2	81,635.7	88,145.5	106,435.6	120,101.2	148,110.1	176,187.0	196,182.3	225,660.2	275,205.5
Canadá	916.6	1,795.2	2,051.4	2,744.0	3,103.5	3,361.7	3,915.6	4,124.2	3,809.2	5,340.2	7,370.3
TOTAL AL	2,718.5	3,343.2	4,222.1	4,389.0	4,896.5	5,078.2	6,250.7	7,355.4	7,095.2	6,621.1	8,347.8
ALADI	2,163.1	2,565.4	3,422.0	3,767.5	4,186.0	4,267.8	5,189.5	6,009.6	5,552.7	5,007.6	6,670.7
Argentina	516.4	550.3	420.5	534.9	580.4	503.6	819.5	733.8	648.1	467.7	536.1
Bolivia	8.8	22.9	25.6	33.3	32.5	29.3	38.4	41.9	41.5	39.4	39.9
Brasil	650.2	990.2	1,516.8	1,493.0	1,601.6	1,365.5	1,568.6	1,572.3	1,573.3	1,528.3	2,320.3
Colombia	144.8	205.3	290.9	322.8	427.1	550.9	535.2	637.6	600.4	588.0	735.2
Chile	152.2	176.5	247.9	329.8	434.4	644.0	859.4	1,214.7	1,177.0	1,049.9	1,325.1
Ecuador	73.3	83.1	112.2	94.1	199.2	184.8	182.9	194.2	193.3	128.7	183.2
Paraguay	98.8	28.9	15.6	17.6	15.4	24.4	48.4	34.6	16.4	11.5	11.1
Perú	141.6	179.9	253.0	264.1	321.3	277.6	328.0	380.0	338.6	358.6	386.7
Uruguay	68.0	61.5	104.2	222.8	102.8	94.1	151.4	104.3	114.7	102.1	191.2
Venezuela	309.0	266.8	435.3	455.0	471.2	593.6	657.7	1,096.2	849.5	733.3	941.9
AMÉRICA CENTRAL	555.4	777.8	800.1	621.5	710.5	810.4	1,061.2	1,348.8	1,542.5	1,613.5	1,740.1
Belize	11.0	28.4	30.2	30.2	33.1	24.2	34.7	35.0	39.4	39.6	45.9
Costa Rica	102.7	100.3	121.4	121.4	122.2	157.5	245.8	298.6	369.6	441.8	466.3
El Salvador	109.6	135.4	132.3	127.1	147.8	155.6	177.0	238.3	243.3	262.6	264.9
Guatemala	148.8	228.6	230.8	266.0	301.7	361.3	436.9	578.9	672.4	626.2	625.6
Honduras	55.8	60.8	83.2	44.8	73.6	72.3	102.0	122.4	146.8	164.0	217.0
Nicaragua	30.3	32.2	35.8	32.0	32.1	39.5	64.8	75.7	71.1	79.2	120.3
Panamá	159.2	192.1	166.4	207.7	148.2	233.0	287.3	353.4	367.1	329.0	402.3

Continúa...

TOTAL UE	8,419.2	9,673.3	11,145.1	10,587.4	11,864.1	10,085.7	11,250.4	13,904.9	15,588.5	17,945.5	20,365.9
Alemania	2,011.9	2,900.6	2,976.0	3,282.9	3,495.6	3,202.6	3,814.5	4,621.1	5,695.0	7,125.2	7,272.17
Austria	63.2	95.3	186.5	149.5	131.1	100.3	123.1	155.2	202.4	180.8	193.9
Bélgica-Lux.	438.4	634.1	596.1	504.8	617.8	707.4	658.5	719.1	608.6	561.8	718.0
Dinamarca	64.9	96.8	157.9	148.1	152.5	78.5	89.3	127.0	155.1	175.6	187.0
España	1,959.3	1,770.1	2,118.7	2,073.1	2,196.1	1,490.9	1,536.4	1,919.7	1,970.5	2,144.3	2,958.6
Finlandia	54.5	57.9	52.9	51.6	70.7	65.3	86.1	105.7	123.7	184.0	216.0
Francia	1,281.7	1,618.1	1,925.0	1,561.4	2,044.6	1,462.6	1,445.0	1,612.3	1,831.3	1,682.3	1,841.8
Grecia	6.3	14.3	31.3	28.4	28.7	18.7	18.5	27.9	15.8	23.5	40.2
Holanda	540.0	403.9	403.7	434.8	414.5	395.0	416.9	523.6	667.1	813.3	802.7
Irlanda	171.3	78.0	194.4	272.3	249.3	251.6	386.3	378.9	345.6	396.7	515.7
Italia	656.5	794.6	1,135.9	919.2	1,107.5	968.7	1,139.0	1,599.4	1,762.5	1,819.7	2,071.5
Portugal	72.2	103.7	147.9	84.5	80.7	100.1	78.3	131.4	131.0	232.5	245.1
Reino Unido	776.8	727.9	855.1	794.7	973.9	1,012.7	1,211.3	1,579.4	1,695.2	1,882.2	1,961.4
Suecia	321.0	376.9	361.9	282.2	301.0	231.1	248.3	407.1	384.7	723.3	1,341.5
TOTAL ASIA PACIFICO	4,050.3	4,165.5	5,751.1	7,525.3	9,439.0	8,441.1	9,812.0	11,147.4	12,087.8	14,112.9	18,121.7
Japón	2,976.2	3,024.2	3,834.0	4,615.2	5,777.0	4,931.4	5,525.5	5,490.0	5,388.3	5,859.2	7,411.1
Corea	336.4	118.9	658.4	954.0	1,250.0	1,065.4	1,375.2	1,899.4	2,024.8	3,117.8	4,043.7
Taiwán	384.8	504.3	586.0	740.9	1,052.5	760.2	932.5	1,179.3	1,576.5	1,648.1	2,137.9
Hong Kong	273.4	395.8	465.1	437.8	460.5	663.8	562.8	472.6	433.2	420.7	643.1
Singapur	79.5	122.3	207.6	346.2	357.2	462.7	618.0	812.8	942.5	1,019.7	802.7
China	0.0	0.0	0.0	431.2	541.8	557.6	798.0	1,293.3	1,722.5	2,047.4	3,083.2
TOTAL AELC	576.9	554.1	667.4	622.4	700.1	1,039.1	883.3	975.2	924.0	1,233.0	1,437.5
Islandia	0.21	0.5	2.6	1.1	0.4	1.3	0.9	2.9	2.0	1.8	0.9
Noruega	35.1	53.2	38.3	43.0	51.9	41.0	65.4	69.4	75.7	66.2	130.7
Suiza	541.4	499.5	626.4	638.3	647.8	996.8	817.0	902.8	846.3	1,165.0	1,305.9
Israel	227.9	188.3	229.8	149.1	88.5	57.2	88.6	142.5	155.4	210.6	351.2
Resto mundo	897.5	844.6	1,206.6	2,768.1	3,487.5	3,596.5	4,874.4	5,852.1	6,623.2	6,903.5	9,231.7

Fuente: La información de los años 1990, 1991 y 1992 fue tomada del Banco de Comercio Exterior con base en datos del Grupo de Trabajo SHCP-Banco de México-INEGI. Para los demás años se tomaron los datos de la Secretaría de Economía.

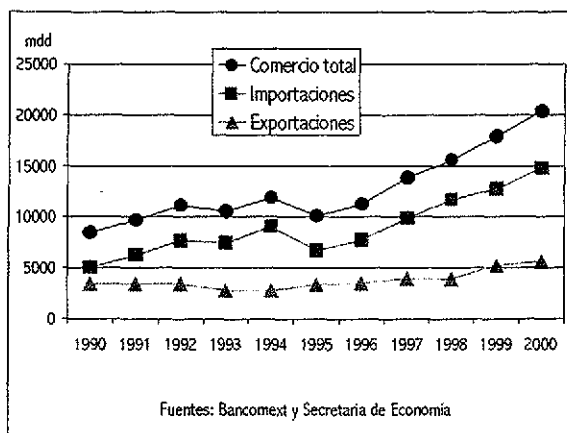
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CUADRO 2.- INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA 1990-2000
(MILLONES DE DOLARES)

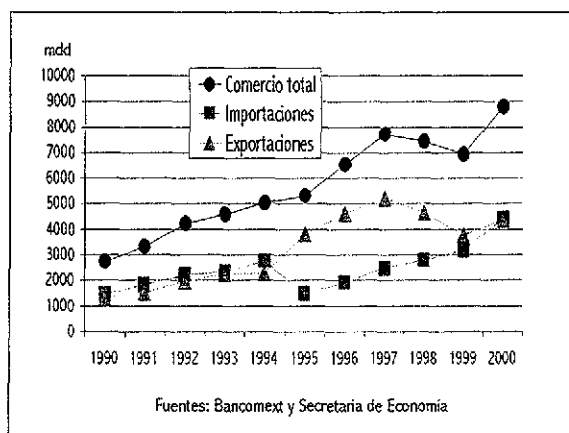
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
TOTAL	3,722.4	3,565.0	3,600.0	4,900.7	10,549.0	8,201.8	7,662.3	11,807.2	7,573.5	11,714.6	10,358.3
ESTADOS UNIDOS	2,308.0	2,386.5	1,651.7	3,503.6	4,873.0	5,373.3	5,163.1	7,236.8	4,997.2	6,453.6	8,938.5
% EU	62	66.9	45.8	71.4	46.1	65.5	67.3	61.2	65.9	55	86.2
UNION EUROPEA	945.5	870.5	748.2	604.8	1,932.4	1,824.6	1,120.7	3,089.4	1,939.5	2,991.5	1,55.7
% UE	25	24.3	20.7	12.4	18.3	22.2	14.7	26.1	25.6	25.6	15
ASIA PACIFICO	142.1	76.0	89.2	82.2	650.1	281.6	272.9	573.3	233.7	1,360.9	505.5
% ASIA Pacifico	3.8	2.1	2.4	1.6	6.1	3.4	3.5	4.8	3.0	11.6	4.8
JAPON	136.4	73.5	86.9	70.6	631.0	155.7	139.3	350.4	98.9	1,226.8	387.8
AMERICA LATINA	29.8	26.6	130.6	66.8	351.4	93.7	30.9	79.9	44.1	38.4	13.4
% AL	0.8	0.7	3.6	1.3	3.3	1.1	0.4	0.6	0.5	0.3	0.1
OTROS	297	205.4	980.3	643.3	2,742.1	628.6	1,074.7	827.8	359.0	870.2	745.2
% OTROS	7.9	5.7	27.3	13	25	7.6	14	7	4.6	7.4	7.1

Fuente: Secretaría de Economía. Dirección General de Inversión Extranjera.

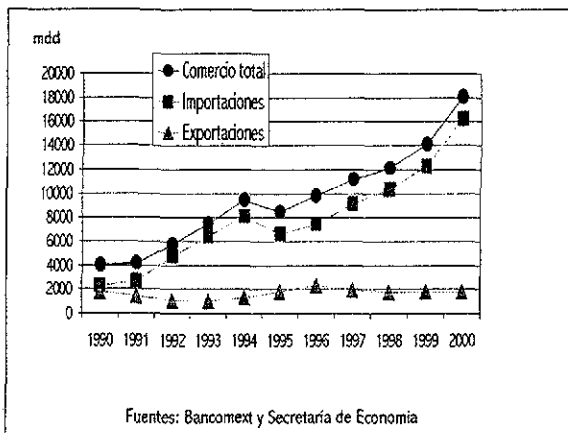
GRÁFICA 1.- COMERCIO TOTAL MÉXICO-UNIÓN EUROPEA, 1990-2000



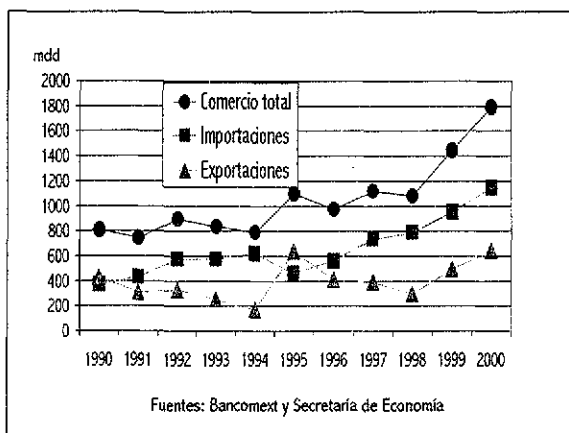
GRÁFICA 2.- COMERCIO TOTAL MÉXICO-AMÉRICA LATINA, 1990-2000



GRÁFICA 3.- COMERCIO TOTAL MÉXICO-ASIA PACÍFICO, 1990-2000



GRÁFICA 4.- COMERCIO TOTAL MÉXICO-OTROS PAÍSES, 1990-2000



BIBLIOGRAFIA

- ABELLA, Gloria. "América Latina y Europa después de la Guerra Fría", en Patricia Galeana (coord.) *Latinoamérica en la conciencia europea. Europa en la conciencia latinoamericana*, México, FCE/AGN/CCYDEL/Conaculta, 1999, pp. 198-210.
- ALMOND, Gabriel. "El vínculo nacional-internacional", en *Una disciplina segmentada. Escuelas y corrientes en las ciencias políticas*, México, FCE, 1999, pp. 352-385.
- ARELLANES, Paulino. *La política exterior salinista pragmática*, México, BUAP, 2001.
- BAYLIS, John y Steve Smith. *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*, Londres, Oxford University Press, 1999.
- BECERRA, R. P. Salazar y José Woldenberg. *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000.
- BIZBERG, Ilán (comp.). *México ante el fin de la guerra fría*, México, El Colegio de México, 1998.
- BOOTH, Ken y Steve Smith. *International Relations Theory*, Gran Bretaña, Polity Press, pp. 38-61.
- BORIA, Arturo, Guadalupe González y Brian J. R. Stevenson (coords.). *Regionalismo y poder en América: los límites del neorrealismo*, México, Miguel Angel Porrúa/CIDE, 1996.
- BORIA, Rodrigo. *Enciclopedia de la política*, México, FCE, 1997.
- BUZO, Ricardo. *La integración de México al mercado de América del Norte*, México, UAM-I, 1998.
- CALDUCH, Rafael. *Dinámica de la sociedad internacional*, Madrid, España, Centro de Estudios Ramón Aceres, 1996.
- CAMP, Roderic Ai. *La política en México. El declive del autoritarismo*, 4ª. ed., México, Siglo XXI, 2000.
- CÁRDENAS, Enrique. *La política económica en México, 1950-1994*, México, FCE/El Colegio de México, 1996.
- CASTAÑEDA, Jorge. *The Estados Unidos affair. Cinco ensayos sobre un "amor oblicuo"*, México, Nuevo Siglo/Aguilar, 1996.
- CASTRO, J. Y R. Jackson y G. Mahler (coords.). *Los sistemas políticos de América del Norte*, México, CISAN-UNAM, 1999.
- CÓRDOVA, Arnaldo. *La ideología de la Revolución Mexicana. La formación del nuevo régimen*, 8ª ed., México, Era, 1980.
- DE LA GARZA, Rodolfo O. y Jesús Velasco. *México y su interacción con el sistema político estadounidense*, México, CIDE/Miguel Angel Porrúa, 2000.
- DIEGUEZ, Margarita. "Hacia una mayor integración latinoamericana: los mecanismos regionales de consulta y concertación política", en IMRED, *Organismos hemisféricos y mecanismos de concertación en América Latina*, México, SRE, 1997, pp. 157-170.
- ELIZONDO, Carlos y Blanca Heredia. "La política y la reforma económica: México, 1985-200", en Carlos Elizondo y Luis Maira (eds.) *Chile-México. Dos transiciones frente a frente*, México, Grijalbo, 2000, pp. 169-192.

Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Madrid, Aguilar, 1979

EZETA, Manuel "Problemas y oportunidades de la concertación latinoamericana", en IMRED, *Organismos hemisféricos y mecanismos de concertación en América Latina*, México, SRE, 1997, pp. 183-194.

GARRETÓN, Manuel A. *Reconstrucción y democracia. La doble problemática del sistema político chileno*, Santiago de Chile, FLACSO, Documento de trabajo núm. 364, diciembre de 1987.

GARZA ELIZONDO, Humberto (comp.) *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1986.

GONZÁLEZ, Guadalupe. *Foreign Policy Strategies in a Globalized World: the case of Mexico*, México, CIDE, División de Estudios Internacionales, núm. 63, 2000

JEANNOT, Fernando. *Las reformas económicas en México. El desafío de la competitividad*, México, UAM-Azc./Miguel Ángel Porrúa, 2001.

KAHLER, Miles. *Liberalization and Foreign Policy*, New York, Columbia University Press, 1997.

KAUFMAN, Susan y Françoise Simon (eds.) *Europe and Latin American in the World Economy*, USA, Americas Society, 1995.

KEOHANE, R. O. *Internationalization and domestic politics*, New York, Cambridge University Press, 1996.

LA POLÍTICA exterior de México en el nuevo orden mundial. Antología de principios y tesis, México, FCE, 1993.

LAJOUS Roberta, y Blanca Torres (comps.) *La política exterior de México en la década de los noventa*, México, Senado de la República, 2000, tomo IX.

LEÓN, José Luis (coord.) *El nuevo sistema internacional. Una visión desde México*, México, FCE/SRE, 1999

LÓPEZ VILLAFÑE, Víctor y Carlos Uscanga (coords.) *México frente a las grandes regiones del mundo*, México, Siglo XXI, 2000.

LOWENTHAL, Abraham F. y Gregory F. Traverton (comps.) *América Latina en un mundo nuevo*, México, 2ª. reimpresión, FCE, 1999.

MACE, Gordon y Jean-Philippe Thérien. *Foreign Policy and Regionalism in the Americas*, Estados Unidos, Lynne Rienner Publishers, 1996.

MAIRA, Luis. "América Latina y el nuevo escenario internacional", en IMRED, *Organismos hemisféricos y mecanismos de concertación en América Latina*, México, SRE, 1997, pp. 125-156.

MARIA, Mauricio y Georgina. Sánchez. *¿Estamos unidos mexicanos? Los límites de la cohesión social en México*, México, Informe de la Sección mexicana del Club de Roma, Tema's de hoy, 2001.

MARIN BOSCH, Miguel. *Votos y vetos en la Asamblea General de las Naciones Unidas*, México, FCE/SRE, 1994.

MEYER, Lorenzo. "Un bienio normal", en Bernardo Mabire (ed.) *México, Estados Unidos, Canadá 1997-1998*, México, El Colegio de México, 2000, pp. 9-22

- MORAVCSIK, Andrew. "Taking preferences seriously: a liberal theory of international politics", en Charles Lipson and Benjamin J. Cohen (eds.) *Theory and Structure in International Political Economy*, USA, Massachusetts Institute of Technology and International Organization Foundation, 1999, pp. 33-73.
- MORSE, E.L. "La transformación de las políticas exteriores: modernización, interdependencia y externalización", en Richard Little & Michael Smith (eds.) *Perspective on World Politics*, England, Routledge, 1994, pp. 169-181.
- NOVELO URDANIVIA, Federico. *La política exterior de México en la era de la globalización*, México, UAM/Plaza y Valdés Editores, 2000.
- OJEDA, Mario. *Alcances y límites de la política exterior de México*, 1ª. reimp., México, El Colegio de México, 2001.
- OLLOQUI, José Juan. *La diplomacia total*, México, FCE, 1994.
- OROZCO, José Luis y Consuelo Dávila. *Breviario político de la globalización*, México, FCPyS/Fontamara, 1997.
- PELLICER, Olga y Esteban Mancilla. *Historia de la Revolución Mexicana 1952-1960. El entendimiento con Estados Unidos y la gestión del desarrollo estabilizador*, México, 2ª reimp., El Colegio de México, 1988.
- PIÑÓN ANTILLÓN, Rosa María (coord.). *La regionalización del mundo: la Unión Europea y América Latina*, México, Facultad de Ciencias Política y Sociales-UNAM/Delegación de la Comisión Europea, 1998.
- *México y la Unión Europea frente a los retos del siglo XXI*, México, Facultad de Ciencias Política y Sociales-UNAM/Delegación de la Comisión Europea, 1999.
- *Uniones monetarias e integración en Europa y las Américas*, México, FCPyS/Delegación de la Comisión Europea, 2000.
- PUTNAM, Robert D. "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games", en Charles Lipson and Benjamin J. Cohen (eds.) *Theory and Structure in International Political Economy*, USA, Massachusetts Institute of Technology and International Organization Foundation, 1999, pp. 347-384.
- RAMÍREZ BERNAL, David. *La política exterior ante las transformaciones del régimen político mexicano*, tesis de licenciatura, FCPyS, 1994.
- REYES HERODES, Federico. *Memorial del mañana*, México, Taurus, 1999.
- RICO, Carlos. *Hacia la globalización*, México, Senado de la República, 2000, tomo VIII.
- RODRÍGUEZ S. y A. Guerra. *El desarrollo en América Latina y los procesos de integración regional*, México, IIEC-UNAM, 1999.
- ROCHLIN, James. *Descubriendo las Américas. La evolución de la política exterior canadiense hacia América Latina*, México, FCE, 1999.
- ROJAS ARAVENA, Francisco. *Argentina, Brasil y Chile: integración y seguridad*, Venezuela, Nueva Sociedad/Flacso, 1999.
- ROSAS GONZÁLEZ, María Cristina. *México ante los procesos de regionalización económica en el mundo*, UNAM, 1995.

ROSAS GONZÁLEZ, María Cristina. "México y Canadá ante los procesos de globalización y regionalización", en Guillermo Ibarra y Ana Luz Ruelas (coords.) *México y Canadá ante la globalización. Fronteras tensionadas en América del Norte*, México, Miguel Ángel Porrúa/IAS, 2000, pp. 19-64.

ROZENTAL, Andrés. *La política exterior de México en la era de la modernidad*, México, FCE, 1993.

RUSSEL, Roberto (comp.) *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*, Buenos Aires, Argentina, GEL, 1992.

SALINAS DE GORTARI, Carlos. "Desaparición del "Segundo mundo", urgencia de diversificar relaciones", en *México Un paso difícil a la modernidad*, México, Plaza y Janés, 2000, pp.231-246.

SARTORI, Giovanni. *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Universidad, 1980.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES. *Política exterior de México. 175 años de historia*, México, Tomo III, 1985.

SEPÚLVEDA, César (comp.) *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, México, FCE, 1994.

SERRANO, Mónica. "La dimensión internacional del cambio político en México", en Bernardo Mabire (ed) *México, Estados Unidos, Canadá 1997-1998*, México, El Colegio de México, 2000, pp. 257-296.

SMITH, Peter. "Latin American: in Quest of Alternatives", en *Talons of the Eagle Dynamics of US-Latin American Relations*, New York, Oxford University Press, 2000, pp. 318-352.

SMITH, Steve. "Foreign Policy Analysis and International Relations", en Hugh C. Dyer et al, *The Study of International Relations*, Nueva York, Estados Unidos, Saint Martin's Press/Millennium: Journal of International Relations Studies, 1989, pp. 375-379.

SOLANA, Fernando. *Cinco años de política exterior*, México, Porrúa, 1994.

TOMASSINI, Luciano. "Los nuevos desafíos de la política exterior", en *La política internacional en un mundo postmoderno*, Argentina, GEL, 1991, pp. 241-266.

TORRES, Blanca. *De la guerra al mundo bipolar*, México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores. México, Senado de la República, tomo VII, 2000.

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*, Nagoya, Japón, Centro de Estudios de América Latina, 1997.

----- (coord.) *Los nuevos desafíos de la política exterior de México en los escenarios regionales*, México, IPACC, 2000, pp. 139-158.

VARIOS AUTORES. *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*, México, El Colegio de México-SRE, 1997.

VARIOS AUTORES. *Mexico under Zedillo*, USA, Lynne Rienner Publishers, 2000.

VÁZQUEZ, Josefina Z, y Lorenzo Meyer. *México frente a Estados Unidos (Un ensayo histórico 1776-1988)*, México, FCE, 1992.

WALTZ, Kenneth. *Teoría de la política internacional*, Buenos Aires, Argentina, Grupo Editorial Latinoamericano, 1988.

ZAVALA, Silvio. *Apuntes de historia nacional 1808-1974*, México, 5ª ed, FCE, 1990.

HEMEROGRAFIA

ABARCA AMADOR, Ethel. "Algunos elementos teóricos para el análisis de políticas exteriores de pequeños países", en *Estudios Internacionales*, núms. 123-124, julio-diciembre 1998, Chile, pp. 88-101.

ABELLA ARMENGOL, Gloria. "La política exterior en la administración de Carlos Salinas de Gortari: la propuesta del cambio estructural", en *Relaciones Internacionales*, núm. 62, abril-junio de 1994, pp. 53-70.

-----, "La política exterior en el primer año de gobierno de Ernesto Zedillo", en *Relaciones Internacionales*, núm. 69, enero-marzo de 1996, pp. 121-139.

-----, "Un nuevo consenso en política exterior", en *Crónica legislativa*, Cámara de Diputados, año VI, núm. 12, diciembre 1996-enero 1997, pp. 25-32.

-----, "El pragmatismo en la política exterior", en *Revista del Senado*, núm. 7, vol. 3, abril-junio de 1997, pp. 91-97.

ANTAS, Antonio. "México y Europa reencuentran orígenes comunes", en *Protocolo*, año 1, núm. 1, julio-septiembre de 2000, pp. 10-11.

ARELLANES, Paulino. "La política exterior pragmática: 1988-1994", en *Crónica legislativa*, Cámara de Diputados, año VI, núm. 12, diciembre 1996-enero 1997, pp. 33-47.

ARELLANO, Leandro. "El ingreso de México a la OCDE", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 44, otoño de 1994, pp. 190-198.

ARMENDÁRIZ, Manuel. "Las relaciones económicas y comerciales entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 58, octubre 1999, pp. 45-72.

-----, "Antecedentes de la nueva relación México-Unión Europea: el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación (1997)", en *El mercado de valores*, año LX, 6 de junio de 2000, pp. 20-35.

ARRIETA, Judith. "La política exterior de México hacia la Unión Europea, 1990-1995", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 49, invierno 1995-1996, pp. 123-148.

-----, "El diálogo político entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 58, octubre 1999, pp. 9-44.

BLANCO, Herminio. "El TLCUEM: pieza clave en la estrategia económica de México", en *El mercado de valores*, año LX, 6 de junio de 2000, pp. 6-7.

CABRA, José. "La política exterior de México frente al cambio", en *Relaciones Internacionales*, núm. 62, abril-junio de 1994, pp. 113-116.

-----, "La política exterior de México en la perspectiva de los cambios", en *Boletín de Política Exterior de México*, núm. 1, mayo-abril de 1998, pp. 2-3.

----- "La política exterior en la perspectiva oficial", en *Boletín de Política Exterior de México*, núm. 3, julio-agosto de 1998, pp. 1, 4.

----- "Modernidad y diplomacia multilateral bajo el impulso de los factores internacionales", en *Boletín de Política Exterior*, núm. 4, septiembre-octubre de 1998, pp. 1,4-5.

CALVERT, Peter. "El nuevo multilateralismo en América Latina", en *Síntesis*, Madrid, España, núms. 31-32, enero-diciembre de 1999, pp. 23-36.

CÁRDENAS, Héctor "México y la Cuenca del Pacífico", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 44, otoño de 1994, pp. 104-116.

CARDOSO DE DA SILVA, Elsa. "Políticas exteriores latinoamericanas: regiones, opciones y visiones", en *Síntesis*, Madrid, España, núms. 31-32, enero-diciembre de 1999, pp. 119-140.

CASTAÑEDA, Jorge. "Los ejes de la política exterior de México", en *Nexas*, núm. 88, diciembre de 2001, pp. 66-74.

CHABAT, Jorge "La política exterior: Un avestruz en busca de rumbo", en *Nexas*, núm. 217, enero de 1996.

----- "El nuevo contexto internacional y la política exterior mexicana", en *Revista del Senado*, núm. 7, vol. 3, abril-junio de 1997, pp. 102-109.

CHACÓN, Mario. "Relaciones económicas entre México y la Unión Europea; evolución reciente", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 49, invierno 1995-1996, pp.159-193.

----- "Antecedentes generales de las relaciones comerciales México-Europa", en *PEMEX LEX*, núms. 135-136, septiembre-octubre 1999, México, pp. 26-31

CHANONA, Alejandro. "Al fin del milenio: 1995-1996", en *Crónica legislativa*, Cámara de Diputados, año VI, núm. 12, diciembre 1996-enero 1997, pp. 49-56.

----- "Integración México-Estados Unidos en el TLCAN: ¿nuevo regionalismo Norte-Sur?", en *Relaciones Internacionales*, núms. 80-81, mayo-diciembre 1999, México, pp. 9-16.

----- "Repensando teóricamente la integración en las Américas: la integración desde el norte y la integración desde el sur", en *Relaciones Internacionales*, núm. 79, enero-abril 1999, pp. 11-16.

CHEN CARPENTIER, Jorge. "La política hacia África, Asia y Medio Oriente: 1988-1994", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 44, otoño de 1994, pp. 117-130.

----- "Las relaciones entre México y Europa hoy", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 49, invierno 1995-1996, pp.149-158.

COVARRUBIAS VELASCO, Ana. "México: crisis y política exterior" en *Foro Internacional*, El Colegio de México, julio-septiembre de 1996, pp. 477-497.

----- "El problema de los derechos humanos y los cambios en la política exterior", en *Foro Internacional*, vol. XXXIX, núm. 4, octubre-diciembre de 1999, pp. 429-452.

DÁVILA PÉREZ, Consuelo. "La política exterior de México y la imagen internacional", en *Boletín de Política Exterior de México*, núm. 1, marzo-abril de 1998, pp. 1,4.

-----."Algunos efectos del TLCAN en la política exterior de México y en la relación bilateral México-Estados Unidos", en *Relaciones Internacionales*, núm. 79, enero-abril de 1999, pp. 59-66.

-----."La política exterior y la elección presidencial del año 2000 en México", en *Boletín de Política Exterior de México*, núm. 5, julio-agosto de 2000, pp. 10-12.

DE ICAZA, Antonio. "La política de diversificación. Una apreciación global", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 44, otoño de 1994, pp. 79-94.

DE ICAZA, Carlos. "Principales resultados de la Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea; el enfoque de México", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 58, octubre 1999, pp. 95-111.

DE MATEO, Fernando. "Relaciones comerciales entre México y la Unión Europea", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 49, invierno 1995-1996, pp. 194-219.

-----."Negociaciones comerciales entre México y la Unión Europea", en *Revista del Senado*, núm. 7, vol. 3, abril-junio de 1997, pp. 68-80.

-----."México y la búsqueda de espacios: hacia un TLC con la Unión Europea", en *Comercio Exterior*, núm. 6, junio 1999, México, pp. 560-571.

DIÉGUEZ, Margarita. "La concertación política. El caso del Grupo de Río", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 44, otoño de 1994, pp. 151-165.

ESPINOSA, Fernando. "Los derechos humanos y la democracia en la relación América Latina-Unión Europea", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 59, febrero de 2000, pp. 219-248.

ESPINOSA, Patricia. "Dos mecanismos de consulta y concertación política: el Grupo de Río y la Conferencia Iberoamericana", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 61, octubre de 2000

FOX, Vicente. "La diplomacia económica de México", en *Foreign Affairs*, México, diciembre de 2000, pp. 8-17.

FUENTES BERAIN, Sandra. "México y Canadá: la nueva frontera del norte", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 44, otoño de 1994, pp. 14-30.

-----."Hacia la consolidación de una relación estratégica: México y Canadá", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 51, otoño-invierno 1996-1997, pp. 84-98.

GARZA ELIZONDO, Humberto. "Los cambios de la política exterior de México: 1989-1994", en *Foro Internacional*, vol. XXXIV, núm. 138, octubre-diciembre de 1994, pp. 534-544

-----."La política exterior de México: entre la dependencia y la diversificación", en *Foro Internacional*, El Colegio de México, vol. XXXVI, octubre-diciembre de 1996, núm. 4, pp. 641,666

-----."Crisis de la política exterior mexicana", en *Foro Internacional*, El Colegio de México, vol. XXVIII, núms. 2 y 3, abril-septiembre de 1998, pp. 177-201.

GIL VILLEGAS, Francisco. "El estudio de la política exterior en México: enfoques dominantes, temas principales y una propuesta teórico-metodológica", en *Foro Internacional*, vol. XXIX, núm. 4, abril-junio de 1989, pp. 662-692.

----- "La soberanía de México ante el reto de la globalización y la interdependencia, en *Relaciones Internacionales*, núm. 62, abril-junio de 1994, pp. 21-44.

----- "México, Europa y Austria", en *Foro Internacional*, vol. XXXVIII, núms. 2 y 3, abril-septiembre de 1998, pp. 203-220.

----- "México y la Unión Europea: un proyecto de política exterior", en *Foro Internacional*, vol. XXXIX, abril-septiembre de 1999, pp. 267-294.

GÓMEZ, Arnulfo R. "Las relaciones económicas de México con la Unión Europea", en *Comercio Exterior*, núm. 11, noviembre 1999, México, pp. 981-983.

GÓMEZ MUÑOZ, Bibiana. "Integration or Diversification. Mexican Foreign Policy Options", en *Voices of Mexico*, núm. 54, enero-abril de 2001, pp. 12-14.

----- "La diversificación de las relaciones económicas internacionales de México en los años noventa", en *Boletín de Política Exterior de México*, núm. 8, enero-febrero de 2001, pp. 14-15.

GONZÁLEZ GÁLVEZ, Sergio. "Algunas reflexiones sobre la política exterior del gobierno del presidente Ernesto Zedillo", en *Revista del Senado de la República*, vol. 3, núm. 9, octubre-diciembre de 1997, pp. 31-41.

GONZÁLEZ MARTÍNEZ, Yolanda. "Evolución reciente de las relaciones económicas entre México y Canadá", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 51, otoño-invierno 1996-1997, pp. 116-135.

GOUREVITCH, Peter. "The Second Image Reversed; The International Sources of Domestic Politics", en *International Organization*, vol. 32, núm. 4, 1978, pp. .

GREEN, Rosario. *La realidad internacional y México: los retos de fin de siglo*, Fundación Colosio, 1997.

----- "Posición privilegiada en la Cuenca del Pacífico", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 57, junio de 1999, pp. 255-259

----- "La diplomacia mexicana y los retos del nuevo siglo", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm.59, febrero 2000, pp. 334-340.

----- "La agenda política y de cooperación en la nueva relación entre México y Europa", en *El mercado de valores*, año LX, 6 de junio de 2000, pp. 4-5.

----- "Acuerdo de Cooperación México-Unión Europea", en *Protocolo*, año 1, núm. 1, julio-septiembre de 2000, pp. 14-16.

GRABENDORFF, Wolf. "Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina. ¿Una asociación estratégica?", en *Nueva Sociedad*, Núm. 164, noviembre-diciembre 1999, Venezuela, pp. 34-44.

GRANGUILLHOME, Rogelio "Las relaciones económicas de México con América Latina y el Caribe: 1988-1994", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 44, otoño de 1994, pp. 166-176.

GURRÍA, José Ángel. "Principios, objetivos y estrategias de la política exterior de México en los años noventa", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 46, primavera de 1995, pp. 284-301.

-----, "Nuevos y más dinámicos vínculos con Europa", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 49, invierno de 1995-1996, pp. 319-322.

-----, "México y Canadá: una genuina alianza bilateral", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 51, otoño-invierno 1996-1997, pp. 265-269.

GUTIÉRREZ HACES, Teresa. "Canadá-México: vecindad interferida", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 51, otoño-invierno 1996-1997, pp. 11-32.

-----, "Canadá descubre las Américas: entre un liderazgo en la promoción de la democracia y las exigencias del libre comercio", en *Relaciones Internacionales*, núm. 79, enero-abril 1999, pp. 17-26.

GUTIÉRREZ L., Roberto. "Cultura y política en el nacionalismo revolucionario", en *Revista A, UAM-A*, vol. IX, núms. 23-24, enero-agosto, pp. 39-52, 1988.

HERNÁNDEZ VELA, Edmundo. "Política exterior mexicana", en *Crónica legislativa*, Cámara de Diputados, año VI, núm. 12, diciembre 1996-enero 1997, pp. 17-23.

-----, "Las opciones de la política exterior de México en un mundo incierto: inercia o inacción", en *Relaciones Internacionales*, núms. 80-81, mayo-diciembre de 1999, pp. 117-124.

HOFFMANN, Stanley. "A la recherche d'une politique étrangère", en *Politique étrangère*, Institut français des Relations Internationales, París, núm. 4, 1994-1995, pp. 951-958.

IRELA. Las relaciones entre Europa y América Latina. Hacia una agenda birregional para el siglo XXI, Madrid, España, 1999.

-----, "Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe: declaración de Río de Janeiro", en Informe Especial de IRELA, junio 7 1999, España, pp. 265-280.

-----, "La Unión Europea y el Grupo de Río", en *Documentos IRELA*, del 11 al 12 de febrero 1998, España, 87 p.

-----, "Las relaciones entre Europa y América Latina: hacia una agenda birregional para el siglo XXI", en *Informe Especial de IRELA*, junio 7 1999, España, 24 p.

-----, "XIV conferencia interparlamentaria Unión Europea-América Latina", en *Documentos IRELA*, 15-18 de marzo 1999, España, 122 p.

-----, "Más pero menos: UE- América Latina: el comercio bilateral aumenta, pero su importancia relativa disminuye", en *Desarrollo y Cooperación (D+C)*, núm. 5, septiembre-octubre 1999, Alemania, pp. 12-17.

-----, *La Unión Europea y México. Una nueva relación política y económica*, Madrid, España, IRELA, 2000.

-----, *El mercado único europeo y su impacto en América Latina*, Madrid, España, IRELA; 2000.

-----, "El Acuerdo de Libre Comercio México-UE: pieza clave de una asociación integral", Madrid, España, 21 de marzo de 2000.

KONRAD, Herman. "Los vecinos del vecino: comprender la ecuación Canadá-México", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 51, otoño-invierno 1996-1997, pp. 33-44.

LERMAN, Aida. "Mercosur, Estados Unidos y el ALCA", en *Comercio Exterior*, núm. 11, noviembre 1999, México, pp. 970-975.

LÓPEZ BLANCO, Manuel. "El Acuerdo Global y el TLCUEM entre la Unión Europea y México: la visión de Europa", en *El mercado de valores*, año LX, 6 de junio de 2000, pp. 36-41.

-----, "México asume una política de diversificación con la UE", en *Protocolo*, año 1, núm. 1, julio-septiembre de 2000, pp. 6-7.

LÓPEZ ROLDÁN, Mario. "México-Unión Europea: los desafíos de la nueva asociación", en *Este País*, núm. 117, diciembre de 2000, pp. 15-21.

MAIHLOD, Günther. "¿Primacía o interdependencia? La relación de política interior y política exterior en países en vías de desarrollo; el caso mexicano", en *Relaciones Internacionales*, México, núm. 38, vol. IX, enero-abril de 1987, pp. 66-79.

MARTÍNEZ CORTÉS, José Ignacio. "Los esquemas subregionales: nueva etapa de la integración de América Latina para la reinsertión en la economía mundial", en *Relaciones Internacionales*, núm. 79, enero-abril 1999, pp. 27-38.

MARTHOZ, Jean-Paul y M. Szymanski. "México y los derechos humanos: puesta en escena internacional", en *Este País*, febrero de 1998, pp. 32-38.

MÉNDEZ, Francisca. "La política de la Unión Europea hacia América Latina: el caso de México", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 49, invierno 1995-1996, pp. 91-122.

MEYER, Lorenzo. "El exterior, los principios y el cambio", en *Reforma*, 11 de enero de 2001, p. 17A.

OJEDA REVAH, Mario. "Las relaciones entre México y la Unión Europea. Una alternativa para la diversificación", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 165, año XLI, julio-septiembre de 1996, pp. 103-137.

OPALIN MIELINSKA, León. "Relaciones comerciales de Europa con el mundo", en *PEMEX LEX*, núms. 137-138, noviembre-diciembre 1999, México, pp. 29-33.

PATIÑO MANFFER, Ruperto. "Política económica de México en materia de comercio exterior y tratados con otros países y organismos internacionales", en *PEMEX LEX*, núms. 133-134, julio-agosto 1999, pp. 24-34.

PATTEN, Chris. "Relaciones entre la Unión Europea y México, en el umbral de un nuevo milenio", en *El mercado de valores*, año LX, 6 de junio de 2000, pp. 10-11.

PELLICER, Olga. "Tercermundismo del capitalismo mexicano: ideología y realidad", en *Cuadernos Políticos*, núm. 3, 1975, p. 56.

-----, "México y los retos del nuevo contexto internacional", en *Revista del Senado*, núm. 7, vol. 3, abril-junio de 1997, pp. 79-90.

PÉREZNIETO, Leonel. "El comercio internacional de México: su contexto y algunas consecuencias", en *Relaciones Internacionales*, núm. 63, julio-septiembre de 1994, pp. 57-60.

PINTO, Jorge. "Integración política y económica con América Latina", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 44, otoño de 1994, pp. 141-150.

- PIÑÓN ANTILLÓN, Rosa María. "El reto de México: desarrollo y mercados externos", en *Relaciones Internacionales*, núm. 70, abril-junio de 1996, pp. 11-22.
- RAMÍREZ, Omar. "Una propuesta teórica para estudiar la política exterior", en *Relaciones Internacionales*, núm. 77, mayo-agosto de 1998, pp. 105-118.
- RAMÍREZ, Socorro. "Grupo de Río: trece años de diálogo político", en *Síntesis*, Madrid, España, núms. 31-32, enero-diciembre de 1999.
- REBOLLEDO GOUT, Juan. "En búsqueda de un entendimiento con Estados Unidos", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 61, octubre de 2000.
- RODRÍGUEZ ARRIAGA, Manuel. "México en el Consejo de Europa", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 59, febrero de 2000, pp. 207-218.
- ROJAS ARAVENA, Francisco. "Construyendo al multilateralismo cooperativo. El rol de la diplomacia de cumbres", en *Síntesis*, Madrid, España, núms. 31-32, enero-diciembre de 1999, pp. 37-58.
- "Multilateralismo y diplomacia de cumbres. La IX Cumbre Iberoamericana de la Habana", en *Nueva Sociedad*, núm. 165, enero-febrero 2000, Venezuela, pp. 4-11.
- ROLDÁN ACOSTA, Eduardo. "Estrategia de la política exterior de México hacia el Pacífico", en *Relaciones Internacionales*, núm. 62, abril-junio de 1994, pp. 71-78.
- ROSAS GONZÁLEZ, María Cristina. "La globalización y la recomposición de la hegemonía económica de Estados Unidos en el marco del TLCAN", en *Relaciones Internacionales*, núm.79, enero-abril 1999, pp. 39-48.
- "El lugar de la política comercial externa de México en una necesaria política industrial", en *Este País*, núm. 118, enero de 2001, pp. 20-23.
- ROSENZWEIG, Gabriel. "La política de México hacia Europa: 1989-1994", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 44, otoño de 1994, pp. 94-103.
- ROZO, Carlos. "Las relaciones México-EU: condicionantes y retos", en *Comercio Exterior*, núm. 6, junio 1999, México, pp. 572-584.
- SANHUEZA, Raúl. "Las cumbres iberoamericanas. Una visión latinoamericana", en *Síntesis*, Madrid, España, núms. 31-32, enero-diciembre de 1999, pp. 59-74.
- SBERRO, Stéphan. "La Unión Europea como opción diversificadora: un recorrido crítico", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 49, invierno 1995-1996, pp. 220-243.
- SEPÚLVEDA, Bernardo. "Los intereses de la política exterior", en *Nexas*, núm. 203, noviembre de 1994.
- "Política exterior y derecho internacional: los fundamentos de una política de Estado", en *Comercio Exterior*, núm. 6, junio 1999, México, pp. 549-559.
- SIMONEEN, Humberto. "Antecedentes generales de las relaciones económicas de México con el mundo", en *PEMEX LEX*, núms. 137-138, noviembre-diciembre 1999, pp. 34-39.

STUDER, Isabel. "Fundamentos y condicionantes de una sociedad estratégica entre México y Canadá", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 51, otoño-invierno 1996-1997, pp. 45-83.

TALAMANTES, A. y L. Carrillo, "Retrocede México en competitividad," en *Reforma*, sección Negocios, 18 de octubre de 2001.

USCANGA, Carlos. "México en los mecanismos de cooperación: alcances y límites de la diplomacia económica", en *Relaciones Internacionales*, núm. 82, enero-abril de 2000, pp. 35-51.

-----, "112 años de relaciones diplomáticas entre México y Japón", en *Boletín de Política Exterior de México*, núm. 5, julio-agosto de 2000, pp. 2-4.

VELÁZQUEZ, Jesús. "La Unión Europea y América Latina en la perspectiva de la cooperación internacional", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 58, octubre 1999, pp. 73-94.

WARNER, Andrew. "México: los dilemas del crecimiento", en *Foreign Affairs*, México, primavera 2001, pp. 28-46.

ZABLUDOVSKY, Jaime. "Resultado de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea", en *El mercado de valores*, año LX, 6 de junio de 2000, pp. 12-19

DOCUMENTOS OFICIALES

BANCO de Comercio Exterior. Dirección de Evaluación Financiera y Estudios Económicos. <http://www.bancomext.com.mx>

BANCO de Comercio Exterior. Grupo de Trabajo SHCP-Banco de México-INEGI. <http://www.bancomext.com.mx>

BANCO Mundial. *Indicadores del Desarrollo Mundial*, 1999

-----, *Indicadores del Desarrollo Mundial*, 2000.

BANCO de México. <http://banxico.gob.mx>

CONAPO, *Desarrollo humano en México*, 2000

EUROSTAT, *Statistics in focus*, 2000.

PRESIDENCIA de la República. *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*.

-----, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*.

-----, *Sexto Informe de Gobierno*, 2000.

-----, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*.

SECRETARÍA de Economía. *México: negociaciones comerciales internacionales*, abril de 2001.

SECRETARÍA de Economía. Estadísticas, <http://economia.gob.mx>