

00783 (E743)



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
POSGRADO

“LA VIGENCIA DE LOS PRINCIPIOS DE LA
POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO EN EL
NUEVO ESCENARIO INTERNACIONAL”

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN DERECHO INTERNACIONAL

PRESENTA:
LUIS ENRIQUE VERTIZ AVELAR

DIRECTORA DE TESIS
DRA. LETICIA BONIFAZ ALFONZO

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

MÉXICO, D.F

MARZO 2003





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**TESIS
CON
FALLA DE
ORIGEN**

PAGINACION

DISCONTINUA

FECHA: 20 MARZO 2003
NOMBRE: LUIS E. VÉRTIZ AVELAR

**LA VIGENCIA DE LOS PRINCIPIOS DE LA
POLITICA EXTERIOR DE MEXICO
EN EL NUEVO ESCENARIO INTERNACIONAL**

Tesis que para optar por el grado de Doctor en Derecho Internacional presenta:
Luis Enrique Vértiz Avelar

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Prelacio

I - IX

Introducción

10

CAPITULO I**Los Principios de la Política Exterior de México:
Desarrollo Histórico-Jurídico de su Nacimiento,
Enunciación y Positivación en la Ley Mexicana**

5

1. Costumbre y Tradición en la Política Exterior de México

6

1.1 El Siglo XIX y los Cimientos de la Política Exterior de México

7

1.1.1 La Constitución de Apalzingán y Otros Remotos Antecedentes

8

1.1.2 Los Antecedentes a partir del Presidente Juárez

13

1.2 El Siglo XX y la Consolidación Teórica de los Principios
Rectores de la Política Exterior de México

15

1.2.1 La Doctrina Carranza

17

1.2.2 Los Principios de Política Exterior en los Regímenes Postrevolucionarios

20

2. El Proceso de Positivación de los Principios Rectores de la Política Exterior
de México

29

2.1 La Inicialiva de Reforma

30

2.2	El Debate de la Inicialiva	35
	a) En la Cámara de Origen	36
	b) En la Cámara Revisora	38
2.3	La Declaratoria de Reforma Constitucional y el Decreto de Ley	42

CAPITULO II

Alcances y Limites en la Aplicación de los Principios de Política Exterior de México

44

2.1	El Factor Geoestratégico y la Difícil Vecindad	46
2.1.1	La Seguridad Nacional	50
2.1.2	La Migración	57
2.1.3	El Narcotráfico	66
2.1.4	Dependencia, Interdependencia y Asimetría	72
2.2	El Factor Interno	79
2.2.1	Cambio Generacional y Neoliberalismo	80
2.2.2	Democracia, Consenso y Política Exterior	86

2.2.3	¿Prioridad Interna o Externa?	92
2.3	El Factor Externo	97
2.3.1	Las Crisis Económicas y sus Repercusiones	100
2.3.2	Globalización e Interdependencia	106
2.3.3	Política Exterior Pasiva y Activa	112
	a) La Política Exterior Pasiva	113
	B) La Política Exterior Activa	115

CAPITULO III

	La Diversificación de las Relaciones Internacionales de México como Mecanismo de Defensa de la Soberanía Nacional	121
--	---	-----

3.1	El Fin de la Guerra Fria y sus Repercusiones en el Ambito Regional: El Caso de México	124
3.2	La Hermandad Latinoamericana	130
3.3	La Continuidad Europea	138
3.4	El Dinamismo Asiático	145
3.5	México: Análisis de sus Esfuerzos por la Diversificación	152

F

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO IV

La Vigencia de los Principios de la Política Exterior de México en el Nuevo Escenario Internacional

		160
4.1.	El Reto Externo	162
4.1.1	Multipolaridad e Interdependencia	165
4.1.2	El Ámbito Multilateral	171
4.1.3	Las Nuevas Formas de Influencia de la Política Exterior	177
4.1.4	Una Nueva Actitud hacia Estados Unidos	183
4.2	El Reto Interno	189
4.2.1	Democracia y Consenso Social	192
4.2.2	La Nueva Visión de la Política Exterior	197
4.2.3	Una Diplomacia Comprometida con el Interés Nacional	203
	CONCLUSIONES GENERALES	210
	Bibliografía	219
	Hemerografía	229
	Documentos	233

PREFACIO

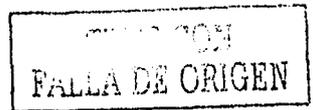
El trabajo de investigación que se presenta en las siguientes páginas fue concluido antes de que nuevos elementos incidieran en la política exterior de México. Muy diversas circunstancias del autor –laborales, personales y académicas- concurrieron para que ello se diera. En tal sentido, y en aras de subrayar el compromiso y la responsabilidad de todo estudioso en actualizar los frutos de su investigación para contribuir a dar vigencia a las principales hipótesis de su trabajo, se presenta a continuación un análisis de los principales aspectos que ha presentado la política exterior mexicana durante la administración del presidente Vicente Fox Quesada.

Por ello, y cuando la información fluye vertiginosa y nos da parte de lo acontecido en diversas regiones del mundo, todo análisis realizado a factores reales de poder requiere de una actualización y si, como en el caso que nos ocupa, ha pasado un tiempo en el que acontecimientos trascendentes pudieron trastocar el rumbo de lo estudiado, su revisión es aún más necesaria.

Afirmamos en nuestro estudio que los principios doctrinarios de la política exterior de nuestro país son sólo una parte de los diversos aspectos e instrumentos que conforman la política exterior llevada a cabo por el Gobierno de México¹. Son base y plataforma de su actuar internacional, pero existen otros elementos que también tienen incidencia en su aplicación y desarrollo.

Señalamos lo anterior para destacar que lo esperado durante décadas sucedió el día dos de julio del año 2000. Un gobierno emanado de la oposición triunfó en el país y, con ello, las nuevas formas de hacer política necesariamente tuvieron su impacto en los asuntos exteriores, pasando a formar parte medular

¹ "Los principios (de política exterior de México) no son dogmas inmaculados, sino valores de los que parte una doctrina cuya inspiración y motivo son la preservación de la soberanía y el ejercicio de la independencia. Esos principios tampoco son consignas o mitos intocables, ni construcciones teóricas indiscutibles; son, en realidad, formulaciones concretas y muy simples...", en Adolfo Aguilar Zinser, *Política Exterior de Principios*, en periódico Reforma, edición 31/mayo/2002, edición Internet.



en la conformación del nuevo país que queremos ver y deseamos ser en el nuevo milenio.

Desde luego, no nos detendremos aquí en la forma en que se dieron los sucesos para que un partido político diferente al que por más de siete décadas gobernó en México llegara al poder; más bien, nos interesa tratar de dilucidar algunos de los aspectos más importantes que en materia de política exterior han cambiado con el nuevo régimen y la posibilidad de ver, en perspectiva, qué tanto aspectos singulares de la política exterior de nuestro país están siendo y serán modificados en el futuro.

En su toma de posesión, el presidente Vicente Fox Quesada señaló: "No se puede hacer política rindiendo culto a nuestras diferencias. Las diferencias políticas e ideológicas, consustanciales a toda sociedad democrática, antes que dividirnos nos enriquecen"². No obstante, en el actual gobierno la puesta en práctica de la política exterior ha estado sujeta a las más disímiles batallas, lo mismo retóricas que de lucha de poderes, lo que ha dificultado el suave aterrizaje de las principales propuestas del gobierno en la materia.

La designación por parte del presidente Fox de un emprendedor y proactivo secretario de Relaciones Exteriores hizo que las llamadas "formas" de la política exterior mexicana, en ocasiones criticadas y en otras alabadas, como anotamos en nuestro estudio, se trastocaran, como debía ser en un nuevo régimen en donde confluyen visiones e intereses que no son los que predominaron durante toda la etapa anterior³.

² Véase Vicente Fox Quesada, *Discurso de Toma de Posesión*, 1^o de diciembre de 2000.

³ "El presidente de la República tiene la facultad de nombrar a los "órganos de las relaciones internacionales"... Esta facultad que tiene el presidente es ilimitada, y es muy trascendente, pues la orientación de la política exterior del país, en gran parte, depende de quien sea el titular del ministerio de Relaciones Exteriores. Aunque la política exterior de nuestro país se sostiene en principios de política exterior que le dan homogeneidad y continuidad, en la práctica el secretario de Relaciones Exteriores puede darle características propias", en Manuel Becerra Ramírez, *La Recepción del Derecho Internacional en el Marco Constitucional Mexicano*, en "Ochenta Años de Vida Constitucional en México", Emilio O. Rabasa

Asuntos tan de la acendrada política exterior mexicana como la no intervención en los asuntos internos de otros países, la Doctrina Estrada, las relaciones políticas con la República de Cuba y la siempre azarosa relación con Estados Unidos, se combinaron con cambios radicales en temas como los derechos humanos y la promoción de la democracia como parte del instrumental externo, la mayor aceptación de las ONG's como interlocutores de los gobiernos, los viajes presidenciales al exterior para promoción de la imagen del país y un cambio cualitativo en los lazos políticos y económicos con otras naciones.

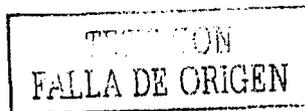
Ello dio como resultado que los estamentos tradicionalistas no digirieran los cambios en las nuevas formas de hacer la política exterior del naciente gobierno⁴, particularmente por una falta de comunicación más intensa entre el Ejecutivo –conductor de la política exterior por mandato constitucional- y el Legislativo –sobre todo el Senado-, revisor de la misma.

En su mayoría, los sectores tradicionalistas se han mostrado renuentes a hacer cambios a una política exterior que durante décadas se caracterizó por su estabilidad y firmeza de principios, pero que perdió activismo -y también flexibilidad-, por ciertas ataduras de índole doctrinal que la circunscribieron a un ámbito de mera defensa contra las agresiones del exterior –Estados Unidos como actor principal⁵–: una insistente promoción y defensa de la no intervención

(coordinador), coedición Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM) y Cámara de Diputados LVII Legislatura, México 1998, pp. 525-526.

⁴ “El principal resultado de la politización de la política exterior ha sido la fuerte presión a que está siendo sometida la diplomacia del Mandatario Fox... (Con) las presiones a (su) diplomacia ...existe el riesgo de que el Presidente Fox acabe sucumbiendo a las críticas de los tradicionalistas y nacionalistas, desde el interior de su Gobierno y desde la oposición, y disminuya su activismo en el terreno internacional”, en Rafael Fernández de Castro, *La Politización de la Política Exterior*, en periódico Reforma, edición 31 mayo/2002, edición Internet.

⁵ “La estrategia de política exterior original que México diseñó al plasmar los principios tradicionales fue esencialmente defensiva...la abrumadora colindancia geográfica con Estados Unidos, la gigantesca desproporción de fuerzas entre ambos y los amenazantes diseños hegemónicos de la política exterior estadounidense llevaron a México a edificar, con esos principios, una verdadera trinchera diplomática, tras la cual se aglutinó un amplio consenso político interno, nacionalista y defensivo”, en Adolfo Aguilar Zinser, *Política Exterior de...* Op. cit.



cuando la globalización, la liberalización económica y la interdependencia comenzaron a hacer estragos en la capacidad soberana de los Estados, así como una lentitud en la elaboración y puesta en práctica de proyectos y toma de decisiones para adaptarse a las nuevas circunstancias del entorno internacional.

Si bien las nuevas formas de hacer política exterior -particularmente por la difícil personalidad del entonces titular encargado de la materia- demandaron una desmedida atención de los actores nacionales por lo que algunos llamaron "excesos", "manifiesta proclividad hacia Estados Unidos"⁶, "antinacionalismo" y otros adjetivos, lo cierto es que los cambios llevados a cabo en las políticas, estrategias y decisiones del nuevo gobierno habían esperado un largo rato, toda vez que el instrumental de la política exterior de México no se había adaptado, como ya comentábamos, a las nuevas circunstancias internacionales a partir de la globalización⁷.

Esto es, las nuevas decisiones parecieran "excesivas" porque se tomaron en un periodo de tiempo muy corto –en relación con toda la etapa anterior, cuando dichas medidas pudieron ser tomadas paulatinamente y con toda maduración-, desde que comenzó a cambiar el entorno internacional. Subrayamos: las decisiones del nuevo gobierno parecen ser desproporcionadas o extremas, pero ello es consecuencia de una especie de *interregno* que ocurrió en la política exterior en por lo menos veinte años.

⁶ "A pesar de toda su disposición a cooperar, México no se arrodilla ante Estados Unidos; no es un testaferru ni un subordinado. Su nueva apertura hacia su vecino del norte no refleja dependencia, sino madurez. México puede ahora ir en pos de sus propios intereses, coincidan o no con los de Estados Unidos", en Robert S. Leiken, *Con un amigo como Fox*, en *Foreign Affairs en Español*, Otoño-Invierno 2001, edición Internet.

⁷ "Al asumir el gobierno, encontramos...un legado complejo de avances y rezagos, así como un reto difícil de continuidad y cambio...la actividad internacional de gobiernos anteriores mostró profundas diferencias de estrategia...existieron periodos de pasividad pero, a la vez, momentos activos y brillantes...también debemos reconocer que todos estos esfuerzos fueron paulatinamente paralizándose como resultado de la incapacidad de ese régimen para reconocer que el mundo había cambiado", en Vicente Fox Quesada. Discurso pronunciado en la Fundación Siglo XXI, Madrid, España, 16/mayo/2002, (mimeo).

Y ello, desde luego, no fue por falta de capacidad de decisión de los sucesivos titulares de la cartera de Relaciones Exteriores durante ese periodo, sino que éstos debían ajustar sus políticas y decisiones no sólo a unos principios plasmados a partir de 1988 en la Constitución General de la República, sino también a una costumbre de décadas en la toma de decisiones en política exterior de sucesivos gobiernos emanados de una revolución que, por lo demás, dejó de tener frutos sociales concretos conforme avanzó el siglo XX, particularmente en su último cuarto.

Desde luego, es importante hacer notar que lo drástico que parecen ser los cambios se debe en mucho a dos factores: la personalidad del ex-Titular de la cartera, que si bien se reunió en distintas ocasiones con los representantes del Poder Legislativo, instancia revisora de la política exterior, no logró encontrar consensos y, además, un ambiente político de endurecimiento de las posturas de los legisladores frente a asuntos que pesan en el ánimo de la opinión pública -como es el caso de la relación con Estados Unidos o con Cuba-, en busca de ganancias de votantes en un clima preelectoral que juega con las expectativas de futuros triunfos.

Dicha problemática se acentuó por el sinfín de comentarios y declaraciones -lamentablemente provenientes también de altos representantes de la propia Cancillería- en el que se enfrascaron las partes, lo que se reflejó en los medios y, más aún, impactó de una u otra forma en la imagen de nuestro país en el exterior.

En nuestro estudio señalamos la importante responsabilidad que el Poder Legislativo tiene en la revisión de la política exterior y de cómo, durante décadas, los legisladores -particularmente el Senado-, claudicaron de dicha función y aprobaron, sin mayor análisis, importantes decisiones tomadas en materia de política exterior, así como nombramientos diplomáticos que pudieron

ser sometidos a un estudio más profundo⁸. Qué bueno que ahora los legisladores reivindiquen dicha potestad, antes negada en los hechos, pero es de exigirse que dicha facultad se ejerza sin menoscabo del prestigio de la política exterior de nuestro país y de la propia respetabilidad del Senado de la República.

Actualmente existe una iniciativa en el Senado por la cual los legisladores pretenden incluir el respeto a los derechos humanos y la promoción de los valores de la democracia como principios rectores de la política exterior. Este es un buen ejemplo de cómo los legisladores sí pueden influir en –y no sólo analizar- la política exterior. Esto es, modificar su postura de sólo analizar la política internacional del país y, más bien, tratar de influir en ella –una clara distinción entre el *ex-post* actual al *ex-ante*, que debería procurarse para una mejor coordinación de los poderes en la política externa.

No obstante, si hoy en día los legisladores desean hacer aportaciones importantes en materia de política exterior, lo primero que deberán hacer es instalarse en el terreno de la realidad internacional de nuestros días, desmitificando y desideologizando los principios rectores externos. Unos principios que, por lo demás, no son tutela del Estado mexicano, sino que pertenecen a los principios universales del Derecho Internacional de los que, poco a poco, se fue nutriendo la dogmática jurídica mexicana en materia internacional.

Los principios rectores de la política exterior son, pues, una extensión y derivación del derecho consuetudinario a nivel internacional que, además, fueron incluidos con toda claridad en la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General

⁸ (nuestros legisladores) “no comprenden cabalmente los fundamentos de la política exterior por la cual se desgarran las vestiduras. Y es que en tiempos del PRI no era necesario que los legisladores entendieran los principios de la política exterior mexicana: bastaba con que alzaran la mano cuando así se les indicaba”, en José Antonio Crespo *Intervencionismo mexicano*, en periódico El Universal, edición 22/abril/2002, edición Internet.

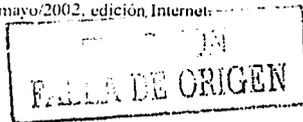
de Naciones Unidas en el año 1970⁹. Esto es, el derecho internacional contemporáneo reconocido por las llamadas naciones "civilizadas" -como gustaban llamar los teóricos de su tiempo-, es el verdadero respaldo universal de los principios de nuestra política exterior.

Y señalamos lo anterior porque, en la actualidad, sentimos que legisladores de diversos partidos políticos se preocupan en demasía por el cabal cumplimiento de los principios plasmados en la fracción X del artículo 89 constitucional, desestimando un análisis profundo del entorno internacional y de las distintas variables que están modificando, progresivamente, la visión que los gobernantes y estadistas tienen de la soberanía, y que los lleva hacia un concepto de mayor flexibilización de las posturas nacionales que permiten defender, si, la soberanía, pero también encontrar soluciones pragmáticas y acordes al interés nacional que enfrentan con motivo de la globalización, la interdependencia y la liberalización.

Por ello es que, como anotamos en nuestro estudio, no se debe tender a utilizar rigidamente la noción de un principio rector, cuando existen otras variables que deben ser tomadas en cuenta para la instrumentación y manejo de la política exterior del país. Hoy, más que nunca, es indispensable una convergencia entre principios e intereses que contribuya a dar un sólido equilibrio a las decisiones que en materia internacional toma el Estado mexicano¹⁰.

⁹ Véase: "Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de Naciones Unidas", 24 de octubre de 1970. "Esta Declaración ha sido una de las más importantes declaraciones adoptadas por la comunidad internacional... (ya que)... esclarece (r) y clarifica mayormente los principios jurídicos básicos, contenidos en el artículo 2º de la Carta... situándose entre las exigencias de *lege lata*, y las presiones para el reconocimiento de un emergente cuerpo normativo de *lege ferenda*, en Alonso Gómez-Robledo Verduzco, *Elevación a rango constitucional de los principios rectores de la política exterior mexicana*, en "Ochenta Años de ...", Op. cit. p. 551.

¹⁰ "Encontrar el equilibrio entre una política pragmática... y una política de principios que recoge la experiencia histórica de países que no son potencias, que han vivido procesos internos de reformas o revoluciones sociales significativas, es el desafío actual de nuestra política exterior", en Tomás Calvillo Unna, *México, hacia una potencia mediadora*, en periódico Reforma 25/mayo/2002, edición Internet.



Elo sólo puede ser posible a través de una política exterior que se desentienda de rasgos y tendencias particulares –y hasta personales- que le quiera imprimir un gobierno en particular, sea del partido político que sea¹¹. Entonces, la política exterior de México deberá transitar de formas y características otorgadas por un gobierno o sistema en particular, a otro en el que la continuidad esté dada por la confluencia flexible y dinámica de principios e intereses, tanto en su enunciación como en su ejecución.

Por ello, la necesidad de establecer una verdadera política de Estado en materia de asuntos externos -que consolide la interrelación entre los principios rectores y los legítimos intereses de nuestro país en un mundo cambiante y en constante evolución-. es premisa fundamental no sólo para fortalecer la capacidad de maniobra del gobierno mexicano en su política exterior, sino para refrendar su compromiso –por demás perdurable- con la codificación del derecho internacional.

Una política exterior de Estado incluyente con la nueva agenda internacional y cuyos temas no fueron contemplados –por su naciente interés global- al momento de plasmar en la Carta Magna los principios rectores externos. Temas y ámbitos como los derechos humanos (primera, segunda y tercera generación), la democracia, el medio ambiente, el combate al crimen organizado, el desarme nuclear y convencional, así como las cuestiones de discriminación por género, son varios de los nuevos temas que cada vez tienen mayor incidencia interna y externa y que, además, son monitoreados por diversas instancias internacionales.

¹¹ Al argumento de los especialistas en el sentido de que “existe una diplomacia sexenal, pero no una diplomacia de Estado”, el Embajador Eugenio Anguiano señala: “Tal afirmación se presta para que se abra un buen debate a nivel nacional, que sirva para una profunda revisión de la política exterior de México, basada tanto en la historia como en la doctrina y la *praxis* de tal política...”, en Eugenio Anguiano Roch, *Diplomacia de Estado*, en periódico El Universal, 01/mayo/2002, edición Internet.

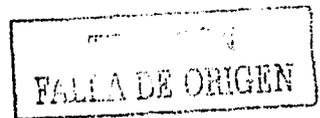
Por su cada vez mayor importancia en el ámbito internacional, México deberá continuar fortaleciendo entonces su capacidad de maniobra a nivel externo, basada ésta en una política exterior dinámica y moderna que atienda tanto los principios como los intereses. Una política exterior de Estado que mejore cualitativamente la *misión* y la *visión* de responsabilidades y objetivos nacionales, continuando comprometida en el desarrollo social, político y económico del país¹².

Por ello, y como lo anotamos en nuestro estudio, no deberá existir una dicotomía entre la política interna y la externa, sino que éstas deberán complementarse en la práctica, disminuyendo con ello las contradicciones que aún existen entre el actuar internacional del país y las realidades internas de su desarrollo nacional¹³. Algunas de las actuales contradicciones entre la política interna y externa han llevado a que, poco a poco, los temas de política exterior sean temas de debate de política interna.

Una política exterior que esté a la altura de la nueva realidad del país, que defienda su lugar en el mundo y que prosiga adelante con el dinamismo e ímpetu de un servicio exterior mexicano históricamente comprometido con las mejores causas nacionales.

¹² Adolfo Aguilar Zinser señala cuatro condiciones básicas para que la política exterior del país se mantenga como política de Estado: "primero, el gobierno y quienes lo representen deben ser portadores del mandato de la ciudadanía;...segundo, la agenda de los nuevos entendimientos ha de reflejar fielmente los intereses nacionales, no intereses particulares ni designios personales, partidistas o ideológicos;...tercero, la negociación debe ser transparente, sin cláusulas ocultas ni entendimientos secretos y, cuarto, todos los tratos con Estados Unidos deben observar escrupulosamente el principio de reciprocidad", en *Política Exterior de Estado*, Op. cit.

¹³ La vieja y la nueva política exterior presentan sin embargo similitudes: una actitud abierta, madura, hacia el exterior (el principio de no intervención en los asuntos internos de cada país, por un lado, y la defensa de la democracia y de los derechos humanos o la lucha contra la discriminación, el terrorismo y la corrupción, por el otro) y una actitud cerrada, inmadura, hacia el interior. El verdadero cambio político en lo interno y lo externo sobrevendrá cuando suprimamos la flagrante contradicción entre estos dos aspectos de nuestra política gubernamental", en Modesto Suárez, *Nueva Política Exterior?*, en periódico Reforma, 23/mayo/2002, edición Internet.



INTRODUCCION

El derecho internacional vigente contiene diversas normas generales que son de acatamiento obligatorio por la gran mayoría de los países. Dichos postulados no sólo han sido incluidos en el instrumento jurídico multilateral por excelencia que es la Carta de Naciones Unidas, sino que se han multiplicado en un sinnúmero de tratados, convenciones, convenios, protocolos y demás acuerdos que son guía y pauta para alcanzar una verdadera armonía en el conjunto de la sociedad internacional de naciones, además de fortalecer los esfuerzos por tratar de lograr la paz y seguridad internacionales.

Principios de derecho internacional como son la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de las controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza, la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacionales, son postulados que continúan rigiendo las relaciones entre los Estados, pese a los intentos de algunos países por tratar de obviar dichos preceptos en la conducción de sus políticas exteriores.

Afortunadamente, existen también otras naciones que han hecho de la responsabilidad en el manejo de los asuntos internacionales una premisa insoslayable en el desempeño de su política exterior y han incluido los citados postulados entre los principios que guían sus acciones en el campo de la diplomacia y las relaciones externas. México se encuentra, desde luego, en este grupo de países.

En el caso particular de nuestro país, los factores internos y las amenazas externas han pesado decididamente en la configuración de los elementos esenciales de su política exterior. Su desarrollo como nación independiente ha hecho que México haya reflejado en la diplomacia su propia vivencia histórica y los objetivos que persigue en materia de su interés nacional.

No obstante, hoy en día los propios preceptos de carácter universal que norman las relaciones entre los Estados y el cumplimiento de los principios generales del derecho internacional están siendo enfrentados por distintos entes internacionales, desde aquellos que tienen personalidad jurídica, como aquellos otros que han logrado que sus opiniones y argumentos, en favor o en contra de determinada materia, sean tomados en cuenta por los Estados.

En este contexto, México, al ser vecino inexcusable de la primera potencia económica y militar, enfrenta aún mayores retos en el desarrollo y aplicación de los postulados que norman su relación externa, así como en la conducción de una política exterior independiente. Asimétricamente, como todo lo que tiene que ver con esta relación bilateral, México tiene pocas posibilidades de influir en las decisiones del país más poderoso y sí resentir, de muchas formas, los resultados del actuar bilateral e internacional de su vecino.

Ante tales retos, las interrogantes que surgen son: ¿continúan siendo vigentes los principios de la política exterior de México, o requieren de ser modificados o fortalecidos para una mejor defensa de la soberanía nacional?. ¿a partir de una difícil vecindad y de factores internos y externos, cuáles son los alcances y límites de dichos preceptos?, ¿la diversificación de las relaciones internacionales de México es un efectivo mecanismo para fortalecer su política exterior y, por tanto, la vigencia de sus principios?.

Por ello, entre los propósitos principales del estudio está revisar las implicaciones que para México tiene el ser vecino de Estados Unidos y las repercusiones que en aspectos bilaterales como la seguridad nacional, la migración y el narcotráfico, entre otros, tiene para el ejercicio de una política exterior más autónoma e independiente.

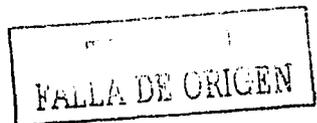
Asimismo, cómo han repercutido en el ejercicio de la política exterior de México los cambios generacionales y las nuevas corrientes de pensamiento, sobre todo en el área económica. La preeminencia de un partido político en el escenario político interno a lo largo de siete décadas y las crisis económicas que se han vivido en las últimas dos, también han dejado su huella en el quehacer diplomático del país.

Los supuestos de los que parte este estudio no deben dejar de lado la importancia que tiene el propio desarrollo histórico-jurídico de los principios de la política exterior: la forma en que comenzaron a plasmarse en los distintos pronunciamientos del México independiente, su enérgica enunciación en etapas adversas para el país y el proceso de positivación que se siguió para convertirlos en marco normativo de la diplomacia mexicana.

Por otra parte, la vigencia de los principios de la política exterior de México encuentra duros retos a nivel interno y externo. En el plano externo, la mayor apertura del país a las diversas transformaciones de la sociedad internacional y su cada vez mayor papel protagónico ha multiplicado las tareas que la Cancillería mexicana y su servicio exterior deben enfrentar para solventar exitosamente los objetivos y metas que son parte de los intereses nacionales.

En el plano interno, si bien México ha sido reconocido como poseedor de una política exterior basada en principios y normas de carácter universal que ha dado prestigio a su diplomacia, paradójicamente su política interna se encuentra desvinculada de los objetivos declarados en sus posiciones internacionales y la promoción que realiza de su imagen a nivel externo.

El presente estudio se desarrolla en cuatro capítulos. En el primero se hace una revisión de varios antecedentes significativos que influyeron en la determinación de los principios de política exterior a partir del surgimiento del México independiente, su desarrollo histórico jurídico y su positivación como



cuerpo normativo de la política exterior del país. En la segunda parte, se hace un análisis de los principales factores que, a nivel interno y externo, influyen en la determinación de límites a la capacidad decisora en materia externa.

En el tercer capítulo, además de hacer un estudio sobre las repercusiones que trajo para México y su contexto regional el fin de la Guerra Fría, se trata de dilucidar de qué forma la diversificación de las relaciones internacionales del país puede fortalecer la capacidad soberana para decidir su política exterior. En la última parte se analizan los retos internos y externos que, hoy en día, enfrentan los principios de la política exterior y las tareas que deben resolver tanto la Cancillería como el servicio exterior mexicanos.

Para el estudio y análisis de los temas mencionados es preciso utilizar no sólo las fuentes que se encuentran dentro del marco estrictamente jurídico, sino también una perspectiva interdisciplinaria que abarque en las ciencias sociales y que contribuya a una mejor interpretación de los enunciados fundamentales y los propósitos generales de la investigación.

El presente estudio pretende igualmente ser una mínima contribución a la gran cantidad de textos que en materia de política exterior de México se han escrito en los últimos años, y que refieren muchas de las dificultades que enfrenta nuestro país para un ejercicio cabal e independiente de sus relaciones internacionales, así como los esfuerzos que realiza para mantener una posición autónoma en la definición de sus objetivos y metas nacionales.

CAPITULO I :

LOS PRINCIPIOS DE LA POLITICA EXTERIOR DE MEXICO: DESARROLLO HISTORICO-JURIDICO DE SU NACIMIENTO, ENUNCIACION Y POSITIVACION EN LA LEY MEXICANA

El análisis de los principios rectores en los que se basa la política exterior de México necesariamente pasa por el estudio de cómo sus postulados, a través de un desarrollo histórico-jurídico, tuvieron origen, fueron instrumento para la salvaguarda de la soberanía del país y se convirtieron en lo que actualmente son: una parte esencial de la Ley Suprema de México y el marco constitucional de la diplomacia¹ mexicana.

Un largo camino debieron recorrer las doctrinas, teorías, postulados, opiniones jurídicas que les dieron origen y, en su devenir histórico, fueron comprobados uno a uno los elementos que los conforman y que, hoy por hoy, son parte de la fortaleza jurídico-conceptual de los principios normativos que rigen la política exterior de nuestro país.

Hemos dividido este primer capítulo en dos partes: la primera para destacar aspectos esenciales del desarrollo histórico-jurídico de los principios rectores de la diplomacia mexicana: cómo fueron enunciados por primera vez, en qué momento y cómo fueron utilizados para contribuir a la defensa de la soberanía del país.

¹ Dentro del término diplomacia existen muchas elaboraciones, la mayoría de ellas convergen en la idea de Philippe Cahier que la define llanamente como "La manera de conducir los asuntos exteriores de un sujeto de derecho internacional, utilizando medio pacíficos y principalmente la negociación", en *Derecho Diplomático Contemporáneo*, citado por Ismael Moreno Pino "La Diplomacia: Aspectos teóricos y prácticos de su ejercicio profesional", Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1a. ed., 1996, p. 19.

En la segunda parte se hace un análisis del proceso legislativo que llevó a integrar en el máximo documento legal del país estos principios normativos, las ideas que vertieron los congresistas mexicanos en torno a su positivación y los argumentos que esgrimieron para que la Iniciativa presidencial fuera aprobada de forma unánime.

El estudio y análisis de la conformación histórico-jurídica de los principios normativos de la política exterior de México debe ser el punto de partida para, posteriormente, hacer un análisis en torno a los alcances y los límites que en la *diplomacia real* enfrentan, así como los retos que deben superar para continuar vigentes y conformando una política exterior que enfrenta desafíos tanto en el actual escenario internacional, como ante las nuevas realidades que se viven al interior de nuestro país.

1.1. Costumbre y Tradición en la Política Exterior de México

La cada vez más dinámica participación de nuestro país en el escenario mundial ha ido acompañada de una mayor vigencia y penetración de su política exterior la cual, como sabemos, no sólo ha distinguido a México por su postura de vanguardia en los foros internacionales sino que, basada en la observancia de los preceptos fundamentales del Derecho Internacional, ha buscado colaborar activamente en la preservación de la paz y en una mayor cooperación entre las naciones.

No obstante, en su sustancia, la política internacional de nuestro país no es un conjunto de ideas y estrategias que se deciden según el momento y las circunstancias, sino está basada en principios fundamentales que han sido plasmados en la propia Carta Magna, con el fin de convertirlos en norma rectora de la política exterior de México.

El estudio de cómo estos principios generales, producto de la costumbre y la tradición, así como de doctrinas expresadas individualmente, se convirtieron en normas fundamentales, nos dará no sólo una mejor apreciación sobre los lineamientos básicos de la conducta de México hacia el exterior, sino nos permitirá valorar y entender de mejor forma las decisiones que en esta materia toma el Gobierno mexicano.

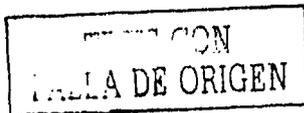
El estudio de la costumbre y la tradición como fuentes de los principios rectores de la política exterior del país no sólo nos dará un marco histórico sobre sus cimientos, sino nos brindará un contexto sociopolítico y jurídico del porqué y cómo evolucionaron dichos preceptos hasta convertirse en norma fundamental.

1.1.1 El Siglo XIX y los cimientos de la Política Exterior de México

Los antecedentes de varios de los principios rectores que actualmente conforman la política exterior mexicana se remontan al siglo pasado, cuando nuestro país salía de la dominación colonial por parte de España, siendo un fuerte antecedente en favor de su consolidación y posterior positividad.

En un ejemplo de ello, tanto el principio de no intervención como el de autodeterminación fueron, de alguna forma, referidos en el alegato que Carlos María de Bustamante presentó ante las Cámaras Legislativas, cuando se discutía la probabilidad de que la, en ese entonces, Provincia de Guatemala, se separara de territorio mexicano:

"Señor -dijo Bustamante al Congreso- los grandes acontecimientos de los imperios siempre se señalan y marcan en la historia con actos de beneficencia y liberalidad...Hasta ahora el territorio de Goatemala no tiene motivos para bendecir nuestra Independencia, sino para execrarla. Sus hijos gimen unos en las cárceles, y otros derraman su sangre en la campaña por defender los derechos de su libertad e independencia...suplico a V. Soberanía mande que el General Filisola y todos los Jefes que con el título de protectores de aquellos pueblos...suspendan toda hostilidad. Que se reúnan en la capital de Goatemala diputados de sus provincias, para que en ella, o donde gusten, deliberen con plena libertad, si gustan o no adscribirse al



territorio mexicano; y si lo quieren hacer, digan bajo qué condiciones y pactos².

En estas palabras se contenía ya el deseo de algunos ciudadanos de que la todavía naciente Nación mexicana se desligara de intervenir en cuestiones que no eran de su competencia, o que si lo fueran, no propiciaran enfrentamientos entre una parte de los mexicanos y otra.

1.1.1.1 La Constitución de Apatzingán y otros remotos antecedentes

Los incipientes y difusos intentos por consolidar una real y permanente independencia de México trae consigo ejemplos de cómo, poco a poco, se intentaba que los argumentos de política interna sirvieran también para la defensa de nuestro país contra las decisiones y deseos de las potencias de ese tiempo, que trataban de salvar colonias y territorios ocupados por la fuerza.

Ya en la Constitución de Apatzingán -conocida como *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*- se lee:

"Ninguna Nación tiene derecho para impedir a otra el uso libre de su soberanía. El título de conquista no puede legitimar los actos de fuerza; el pueblo que lo intente deberá ser obligado por las armas a respetar el derecho convencional de las naciones"³.

Por lo que respecta a la paz que se deseaba para el recién conformado país llamado México, el Plan de Iguala dedicaba en su último apartado:

"No tenemos enemigos que batir, confiemos en el Dios de los ejércitos, que lo es también de la paz, que cuantos componemos este cuerpo de fuerzas combinadas de europeos y americanos, de

² García Cantú, Gastón *Utopías Mexicanas*, F.C.E., México, 1978, p.64. con base en las Actas Legislativas del Soberano Congreso Mexicano, reproducido en *Política Exterior de México (175 años de historia)*, Tomo I, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1a. ed., 1985, p. 28.

³ En. Plan de Iguala, referido en Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1859*, México, Edit. Porrúa, S.A., 1977, p. 114.

disidentes y realistas, seremos unos meros protectores, unos simples espectadores de la obra grande..."⁴.

Esto no es totalmente cierto, como sabemos, y en mucho se cubría de retórica las fuertes pugnas por alcanzar el poder en las nacientes naciones: no obstante, sí es válido anotar como antecedente el *Dictamen Presentado a la Soberana Junta Gubernativa del Imperio Mexicano por la Comisión de Relaciones Exteriores el 29 de diciembre de 1821, Primero de la Independencia*, que con dicho título englobaba también los diversos asuntos que para el naciente país debían tomarse en cuenta en sus relaciones con el exterior⁵.

Así, y por lo que respecta a los extensos territorios con los que contaba Estados Unidos de América en ese entonces, el *Dictamen* subrayaba:

"Es preciso abandonar todo proyecto de conquista. La experiencia ha demostrado que semejantes empresas son muy costosas, que el medio mejor es entablar negociaciones de comercio y amistad en donde no las hay y conservar las que ya estén. La puntualidad en cumplir los tratados y la buena fe en los comercios ...(deberá)...el Imperio adoptar y con nuevos gastos lograra muchas más utilidades, como las perciben los ingleses, los franceses y los anglo-americanos"

Adelantándose a lo que ocurriría después, el *Dictamen* ya preveía la política expansionista de Estados Unidos, y cómo nuestro país debía guardar mesura en su política hacia el vecino del norte, lo que con el tiempo, y la experiencia sufrida, se convertiría en piedra angular de la política exterior mexicana: La No Intervención. El *Dictamen* anotaba respecto a Estados Unidos:

"Puede ser también la manzana de la discordia entre el Imperio y los Estados Unidos la cesión que les hizo el Imperio Español de las Floridas, provincias ambas muy importantes no tanto por su extensión,

⁴ Ibid. p. 115.

⁵ La Comisión la formaban Juan Francisco de Azcarate, el Conde de Casa de Heras y José Sánchez Enciso, siendo el objeto del *Dictamen* ilustrar al gobierno de Agustín de Iturbide, sobre las relaciones exteriores que debía tener el Imperio. El documento se reproduce en *Política Exterior de...* Op. cit., pp.47-64.

⁶ Idem. p. 51.

que es muy grande, como por su fertilidad y por ser la llave del seno mexicano...En medio de estas consideraciones es necesario no perder de vista que los Estados Unidos son la potencia más inmediata al Imperio...(por lo que)...por ahora lo más importante es dárseles parte de estar planteada la Independencia, comunicarles la Acta de ella, la Instalación del Gobierno Soberano, manifestarles la mayor disposición de entablar un Gobierno útil...y la igualdad de derechos que se señalen a las demás naciones y que cualesquiera exceso en que se haya incidido en esa parte por alguna de las naciones se reponga”⁷

Por último, y sólo para ilustrar la importancia del *Dictamen* en el futuro de la política exterior de nuestro país, éste preveía, en 1821:

“Así como las ciudades no las forman los edificios sino las gentes, la defensa de los reinos consiste en su mayor o menor población...La provincia de Texas es tan fértil, de temperamento tan benigno, tan rica en metales y en producciones naturales, que cuando se lee la descripción que de ella hacen los geógrafos, al paso que se cree hablan del paraíso...Todas sus circunstancias concurren a fomentar las codiciosas miras que las naciones tienen sobre ella, las que son mucho mayores en los Estados Unidos porque como vecinos materialmente palpan con las manos que toda cualesquiera ponderación se queda muy atrás...Haría una pérdida irreparable al Imperio si por desgracia esa bella provincia saliera de su poder. Necesita conservarla por su importancia, y por conseguirlo no le queda otro arbitrio sino poblarla”⁸.

La necesidad de esta cita es para destacar que ya en los principios de la vida independiente de México, los que pudiéramos llamar hoy en día 'estrategas' de la política exterior advertían sobre las ambiciones expansionistas de los Estados Unidos, dictando directrices para defender al naciente Imperio Mexicano de la ya definida política de fuerza en las relaciones internacionales.

Ante la potencia hegemónica que ya se perfilaba en la política mundial de la época, el *Dictamen* se preguntaba:

“¿A quién podrán acudir unos y otros para auxiliarse con más confianza en caso de ser atacados por una potencia extraña, sino a los que unidos por la religión, el idioma, las relaciones de amistad, de comercio y de parentesco son los más inmediatos, y sostienen una

⁷ Idem p. 54.

⁸ Idem, p. 54-55. La controversia con los Estados Unidos se puede estudiar en Carlos Bosch García, *Problemas Diplomáticos del México Independiente*. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, 2a. ed., 1986.

misma causa?. Son nuestros hermanos, maniéstele el Imperio toda la ternura que lo anima con su respeto, forme con ellos el antemural más poderoso de la libertad por medio de la más estrecha alianza y conozca el mundo de que las dos regiones que la naturaleza unió por el Istmo de Panamá lo están mucho más por sus pactos y convenciones, que una es su causa"⁹.

Ya se perfilaba en ese entonces el ánimo de cooperación y solidaridad que deseaba nuestro país con las naciones hermanas de Latinoamérica y su afán porque la unión de metas y esfuerzos logaran acrecentar su independencia frente a las potencias de la época, particularmente de los Estados Unidos.

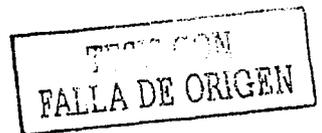
Este ánimo de cooperación con las naciones hermanas del continente se manifiesta no sólo en los esfuerzos que el entonces Ministerio de Relaciones Exteriores hizo para que se lograra el Congreso de Panamá, sino para que se intentara dar una verdadera unión entre los gobiernos del continente americano:

"La política aconseja que se unan todos los nuevos Estados de América, con objeto de fijar los principios de su independencia, sin intervenir en la forma de gobierno ni en la organización interior de los Estados...Unión y más unión entre los miembros de cada nación y entre todas las naciones de América debe ser constante objeto a que deban dirigirse todos nuestros esfuerzos"¹⁰

En esta cita aparecen claramente dos de los principios rectores de la política exterior de México que, posteriormente, y por su reiterada práctica y vigencia en las decisiones de carácter internacional de nuestro país, fueron incorporados como derecho positivo en nuestra Carta Magna, nos referimos, por supuesto, a los principios de libre determinación y el de no intervención, que tan firmemente ha propugnado México en los foros internacionales, siendo plataforma de su política exterior.

⁹ En *Política Exterior...* Op. cit., p. 63.

¹⁰ En "Obras de Don Lucas Alamán", *Documentos Diversos, Inéditos o Muy Raros*, Tomo I, México, Colección de Grandes Autores, Ed. JUS, 1945, p. 167, por la imposibilidad de conseguir el texto original, la cita se encuentra en *Política Exterior...* Op. cit., p. 84.



La ya apuntada política de unión que impulsaba nuestro país en el continente trataba de ser un baluarte contra las pretensiones hegemónicas de la nueva potencia y que, a través de la *Doctrina Monroe*, ya manipulada por el *Destino Manifiesto*, trataba de ejercer una tutela sobre las demás naciones de América.

Así, Juan N. de Pereda, Embajador de México en Guatemala, reporta en 1857 al Gobierno Mexicano las ambiciones territoriales del gobierno estadounidense expresando de la Doctrina Monroe, que estaba en contraposición con la política mexicana de no intervención y de libre determinación, lo siguiente:

"Sin necesidad de acumular observaciones bastará fijar la consideración en la decantada Doctrina de Monroe que, como el dogma de un nuevo derecho público, acomodado enteramente a sus exclusivos intereses, se pretende difundir por todo el continente por los agentes diplomáticos de aquel gobierno para persuadirse del espíritu que dirige la política norteamericana, y cuán sin disraz la encamina a su invariable objeto, de dar ley, y de imperar en el mundo de Colón"¹¹.

Ya en ese entonces nuestro país había sufrido en su propio territorio la política intervencionista de los Estados Unidos en sucesivas ocasiones dando lugar, como sabemos, a la cuestión de Texas y, finalmente, a la guerra con el país norteño, lo que produjo no sólo la pérdida de la mitad del territorio nacional, sino

¹¹ En *Memoria para la Asamblea que dé origen al Congreso de Panamá*, Juan N. de Pereda (1857), reproducido en *Política Exterior de México...*. Ibid. pp. 87-108. La Doctrina Monroe, que en realidad era la opinión del ex presidente Madison y el ex presidente Jefferson sobre un diferendo con Inglaterra, fue leída por el presidente James Monroe ante el Congreso de los Estados Unidos el día 2 de diciembre de 1823, consistiendo básicamente en lo siguiente: "Norma primera y fundamental de nuestra política debe ser el no enredarnos nunca en las situaciones de Europa. Segunda norma de nuestra política internacional: debe ser el no permitir que Europa se mezcle en las cuestiones de América. América Norte y Sur tienen intereses distintos de los europeos y que le son netamente propios. Debería por lo tanto tener un sistema totalmente desligado de Europa", citada en *La Política Internacional de la Revolución Mexicana* de Luis Quintanilla, en Foro Internacional, el Colegio de México, Vol. V., No. 2, julio/septiembre 1984, p. 18. Si bien la idea original de los ex presidentes era tratar de evitar que Europa interviniera como potencia colonial en los asuntos americanos, la posterior implementación, manipulación, de dicha Doctrina por parte de los gobernantes norteamericanos la hizo aparecer y ser un instrumento de intervención en los asuntos internos de los países latinoamericanos (Iv).

innumerables repercusiones al interior de la maltrecha economía y política nacionales.

1.1.1.2 Los antecedentes a partir del Presidente Juárez

Como es ya conocido, la larga marcha por la enunciación, consolidación y positación de los principios rectores de nuestra política exterior se va a enriquecer teóricamente, al darse las constantes intervenciones de las potencias hegemónicas durante el siglo pasado y principios del actual.

A título de ejemplo, y ya en la época del Presidente Benito Juárez, España, Francia e Inglaterra deciden, por la Convención de Londres -octubre de 1861-, intervenir a México y obtener el pago, por la fuerza, de la deuda que nuestro país tenía con esos países.

Si bien España e Inglaterra se retiran después de la firma del Tratado de la Soledad, en el que el Gobierno mexicano se compromete a saldar las deudas pendientes, el Imperio Francés decide intervenir en territorio nacional, desligándose del acuerdo con sus socios en dicha misión. A tal iniciativa, Manuel Doblado, entonces Ministro de Relaciones Exteriores y de Gobierno de la República Mexicana, contestó con una Nota, que en lo que concierne a nuestro estudio apuntaba:

“...México hará justicia a todos y satisfará a todas las peticiones justas y fundadas en el derecho de gentes. Pero defenderá hasta el último extremo su independencia y soberanía y, sin aceptar jamás la posición de agresor que nunca ha tenido, repelerá la fuerza con la fuerza y defenderá hasta derramar la última gota de sangre mexicana las dos grandes conquistas que el país ha hecho en el presente siglo: la Independencia y la Reforma”¹².

Las anteriores palabras se correspondieron con las propias del Benemérito de las Américas que en un Manifiesto a la Nación en el que convocaba a todos los

¹² En, *Benito Juárez: Documentos, Discursos y Correspondencia*, Selección y Notas de Jorge L. Tamayo, México, Ed. Libros de México, 1972, Vol. IV, p. 419.



mexicanos para que se aprestaran a tomar las armas en defensa de la nación, declaraba:

"Tengamos fe en la justicia de nuestra causa; tengamos fe en nuestros propios esfuerzos y unidos salvaremos la Independencia de México, haciendo triunfar no sólo a nuestra patria, sino los principios de respeto y de inviolabilidad de la soberanía de las naciones... (México)...está dispuesto a satisfacer las reclamaciones que se le hagan, fundadas en la justicia y en equidad, pero sin aceptar condiciones que no puedan admitirse sin ofender la dignidad de la Nación o comprometer su independencia"¹³.

Con este testimonio no sólo se consolidaba el principio de no intervención a partir de las deudas contraídas por los Estados, sino era un importante antecedente de lo que en 1907 el argentino Luis María Drago enunciaría como Doctrina, al introducir la cláusula que lleva su apellido en los acuerdos internacionales que celebrara su país, y que convenía en el hecho de que si un Estado no pagara las deudas públicas contraídas con extranjeros, no daría a otro el derecho de intervenir por la fuerza para cobrarlas, ni tampoco el de ocupar el territorio del Estado deudor (*).

Al término de la intervención francesa y derrotadas las tropas de Maximiliano, Juárez en su discurso ante el Cuarto Congreso de la Unión (8 de diciembre de 1867), fijaba las bases de la política internacional de México con respecto a las potencias europeas, los Estados Unidos y los países hermanos de América Latina, haciendo un recuento de los logros alcanzados. El presidente Juárez reiteraba en la práctica los términos de la *Doctrina Drago* al señalar que:

"...se ha demostrado que por la ilustración de nuestro pueblo, y por los principios de nuestras instituciones liberales, los extranjeros residentes en México sin la necesidad de la especial protección de los tratados, son considerados con igualdad a los mexicanos, y disfrutan de los derechos y las garantías otorgadas por las leyes"¹⁴.

¹³ Ibid. pp. 115-116.

(*) Véase con más detalle la formulación de esta doctrina en: *Diccionario de Relaciones Internacionales*, de Jack C. Plano y Roy Olton. Ed. Limusa. México, 1975, 1a. reimpresión, p.350.

¹⁴ En. Benito Juárez... Op. cit., p. 389.

Por lo que toca al periodo de Porfirio Díaz, si bien en él se establecieron las bases para un incremento sustancial de las inversiones estadounidenses en los rubros más dinámicos de la economía -lo que a la postre trajo repercusiones negativas para la soberanía nacional-, el gobierno de Díaz diversificó en mucho las relaciones externas, tratando de no depender de una sola potencia y, con ello, evitando la posibilidad de intervención armada por parte de los Estados Unidos.

Los anteriores son sólo algunos de los pasajes más importantes que, durante el siglo pasado, ocurrieran a nuestro país y nos han servido de muestra para comprobar que principios normativos como el de autodeterminación de los pueblos, de no intervención, de solución pacífica de las controversias, de cooperación internacional, aunque difuminados y no totalmente consolidados como criterios rectores de la política internacional de México, sirvieron como pilares para identificar la política externa del naciente República, así como un medio de defensa importante contra los intereses de las potencias de la época.

En la siguiente parte de nuestro estudio referiremos algunos de los más importantes acontecimientos en los que, ya en este siglo, la política exterior de México ha dado muestras de independencia y amplitud de criterio en la defensa de la soberanía del país, así como de otros Estados acechados por intereses hegemónicos que hacen de la política de fuerza uno de los principios fundamentales de su actuar internacional.

1.2 El Siglo XX y la consolidación teórica de los principios rectores de la Política Exterior de México

Si bien durante el siglo pasado los principios de nuestra política exterior comenzaron a fraguarse a partir de las experiencias de reiteradas intervenciones en contra del país y de los intentos de manipulación de gobernantes extranjeros para lograr fines contrarios a los intereses del país, es a partir de la Revolución

Mexicana que dichos principios rectores comienzan a consolidarse y adquirir carácter de tesis doctrinaria.

Como sabemos, los verdaderos orígenes de la Revolución Mexicana tuvieron como sustento las reivindicaciones sociales de diversos grupos de la población, que tras más de treinta años de dictadura porfirista, caracterizados por una fuerte presencia extranjera en la vida política y económica del país, exigieron un cambio de rumbo a través de la vía armada; dando como consecuencia que una política exterior, en camino de consolidarse, asumiera la defensa de los intereses de México durante el periodo revolucionario.

Diversos fueron los argumentos que en esa época se esgrimieron para defender el derecho que asistía al Gobierno de México a decidir, por su propia cuenta y en su propio interés, su camino independiente. Las ideas que se plasmaron en torno a ello contribuyeron de forma importante a consolidar los principios normativos de su política exterior.

A los principios que posteriormente claramente definiría Venustiano Carranza en su histórico discurso sobre la política exterior mexicana, Francisco I. Madero -en su libro que contenía el ideario de la causa revolucionaria-, subrayaba la importancia de dar a nuestra política exterior mayor fuerza, ya que:

"Nuestra política de relaciones exteriores ha consistido siempre en una condescendencia exagerada hacia la vecina república del norte, sin considerar que entre naciones, lo mismo que entre individuos, cada concesión constituye un precedente y muchos precedentes llegan a constituir un derecho...si abogamos por una política más digna... constituye una fuerza mucho más poderosa que la de las bayonetas, pues el derecho de la fuerza ha perdido su prestigio con los progresos de la civilización, y muchos conflictos se han evitado por el respeto que impone el derecho, cuando es sostenido con dignidad y energía"¹⁵.

¹⁵ Madero, Francisco I. *La Sucesión Presidencial en 1910*, reproducida la parte correspondiente en *Política Exterior...* Op. cit. p. 236.

La idea ya mostraba la tesis de Madero sobre la igualdad jurídica de las naciones que posteriormente sería incorporada como criterio medular de la política exterior de nuestro país, siendo una de las normas sustantivas que fueron plasmadas en la Constitución. Así también, y con respecto a la unidad de las naciones de América Latina en contra de la hegemonía estadounidense, Madero escribía... "el único modo de llegar a un posible equilibrio de fuerzas en el continente americano, es unirse todas las repúblicas latinas, para contrabalancear el poderío de la república anglosajona" ¹⁶.

Con respecto a esto, durante su gobierno Madero siempre mostró su disposición de llevar buenas relaciones con el vecino del norte "pero siempre que tengan por base el respeto a la soberanía, a la integridad y a la dignidad de la República Mexicana", como lo mencionó en uno de sus discursos ya siendo Presidente de la República, cuando la potencia allende la frontera se mostraba hostil por los daños causados a sus nacionales con motivo de los disturbios revolucionarios.

1.2.1 La Doctrina Carranza

Venustiano Carranza en la historia del país figura como uno de los estadistas que dio proyección internacional a los criterios fundamentales de la política exterior mexicana. Carranza no sólo unió retórica con acción, sino llevó la defensa de la soberanía y autodeterminación de México a sus últimas consecuencias, lo que produjo en Estados Unidos reacciones diversas que fueron desde el reconocimiento de la labor de estadista que tenía Carranza, hasta la intervención estadounidense, por no ceñirse a su política.

Con respecto a esto último, Carranza exigió el retiro de las tropas estadounidenses que habían invadido Veracruz con el vano argumento de

¹⁶ Idem. p. 236.



'ayudar' al derrocamiento de Victoriano Huerta, cuando bien se sabía que el propio Embajador de ese país fue el que promovió el derrocamiento de Madero y participado en el encumbramiento del dictador.

Carranza en una Nota al Departamento de Estado (22 de abril de 1914) escribía:

"...considerando los hechos acaecidos en Veracruz como atentatorios en el más alto grado para la dignidad e independencia de México...interpreto los sentimientos de la gran mayoría del pueblo mexicano que es tan celoso de sus derechos como respetuoso con los derechos ajenos y os invito a suspender los actos de hostilidad ya iniciados, ordenando a vuestras fuerzas la desocupación de los lugares que se encuentran en su poder, en el puerto de Veracruz"¹⁷.

Otros hechos que motivaron una rápida intervención por parte del Primer Jefe del Ejército Revolucionario fueron los casos de la 'expedición punitiva', contra las fuerzas villistas que habían incursionado en el poblado de Columbus, así como las Conferencias convocadas por el autodenominado grupo ABC (Argentina, Brasil y Chile), que intentaba mediar en los diferendos entre México y Estados Unidos, pero que, en realidad, abordaba asuntos internos que violaban el principio de no intervención.

Con respecto a la defensa de la *Doctrina Calvo*, Carranza, a través del entonces Secretario de Relaciones Exteriores, Cándido Aguilar, giró una Nota a los Ministerios de Asuntos Exteriores de los países latinoamericanos en la que explicaba la posición de México frente a las pretensiones de Estados Unidos. Entre otros asuntos se destacaba:

"...La tesis del Gobierno americano es que un gobierno está obligado a proporcionar a los extranjeros y a sus intereses una protección efectiva, aun durante la guerra y que si esta protección no puede obtenerse, el Gobierno americano tiene el derecho a procurársela por sí mismo. Esta tesis es injusta porque significa que los extranjeros después de tener una posición privilegiada en tiempos de paz, gozarán, además, de protección en tiempos de guerra; y es

¹⁷ La cita se encuentra en *Historia Documental de México*, de Ernesto de la Torre Villar, México, Edit. UNAM, 2a. ed., 1974, pp. 515-516.

atentatoria contra la autonomía de los países débiles, porque los expondría a reclamaciones y amenazas contra su soberanía cada vez que no pudieran satisfacer las exigencias de protección de los demás países”¹⁵.

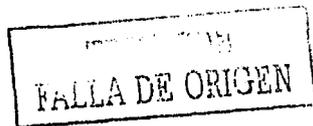
Sin embargo, lo que marcó definitivamente la trayectoria de los principios de la política exterior mexicana fue el discurso pronunciado con motivo de su Primer Informe de Gobierno, en el cual, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, definió las premisas de la política internacional de nuestro país:

“Las ideas directrices de la política internacional son pocas, claras y sencillas. Se reducen a proclamar: Que todos los países son iguales; deben respetar mutua y escrupulosamente sus instituciones, sus leyes y su soberanía; que ningún país debe intervenir en ninguna forma y por ningún motivo en los asuntos interiores de otro. Todos deben someterse estrictamente y sin excepciones, al principio universal de no intervención; que ningún individuo debe pretender una situación mejor que la de los ciudadanos a donde va a establecerse, ni hacer de la calidad de extranjero un título de protección y de privilegio.

Seguidamente, el estadista revolucionario apuntaba: De este conjunto de principios resulta modificado profundamente el concepto actual de la diplomacia. Esta no debe servir para la protección de intereses de particulares, ni para el servicio de estos la fuerza y la majestad de las naciones. Tampoco debe servir para ejercer presión sobre los gobiernos de los países débiles, a fin de obtener modificaciones a las leyes que no convengan a los súbditos de los países poderosos. La diplomacia debe velar por los intereses generales de la civilización y por el establecimiento de la confraternidad universal”¹⁶.

¹⁵ Véase la reproducción del texto completo en *Política Exterior...* Op. cit. pp. 243-245. El texto señala seguidamente: “La pretensión de los extranjeros procedentes de países fuertes, de apelar siempre a la protección de sus gobiernos cuando se radican en países débiles y adquieren bienes, constituye un grave problema social, económico y político, que coloca a los países débiles en el caso de pensar seriamente y ponerse de acuerdo sobre los medios de procurar la igualdad entre nacionales y extranjeros, restringiendo la adquisición de bienes respecto de aquellos que no renuncian a la protección de sus gobiernos en lo que se refiere a esas mismas propiedades”, p. 243. Para este punto, Don Antonio Gómez Robledo destaca: “...México, con la experiencia sobre todo de su revolución ha luchado, como ningún otro país hispanoamericano, por hacer triunfar el principio de la igualdad entre extranjeros y nacionales; y esto aún, como máximo de aspiraciones para el extranjero: un máximo que México, por decisión soberana puede o no conceder, consultando ante todo las necesidades y el bienestar de su propio pueblo”. En. Gómez Robledo, Antonio, *Directrices Fundamentales de la Política Exterior Mexicana*, en Foro Internacional, El Colegio de México, Vol. VI, No. 2-3, octubre 1965-marzo 1966, pp. 271-287, p. 284.

¹⁶ El texto es reproducido en Quintanilla, Luis *La Política Internacional...* Op. cit. pp. 5-6.



Es con estas palabras que Carranza estableció las directrices generales de la política exterior del México actual. Desafortunadamente, estas premisas no fueron debidamente incluidas en el texto constitucional proclamado el 5 de febrero de 1917, pero fueron afinándose con el transcurso del tiempo y enriqueciéndose con las experiencias históricas del país, siendo convertidas en norma constitucional muchos años después, cuando las líneas rectoras estaban consolidadas y eran sustento del actuar internacional de nuestro país.

1.2.2 Los Principios de Política Exterior en los Regímenes Postrevolucionarios

Pero los caudillos de la Revolución Mexicana, y los teóricos que los seguían, continuaron enriqueciendo la base sustantiva de lo que posteriormente sería norma general y premisa fundamental: La no intervención y la autodeterminación de las naciones, así como la cooperación y solidaridad entre ellas.

Álvaro Obregón, por ejemplo, identifica a Estados Unidos como agresivo en sus relaciones con los países del área, siendo el causante de su debilidad y desintegración:

"Desafortunadamente la armonía no ha podido reinar aún entre los pueblos ni entre los gobiernos del continente, porque los Estados Unidos de Norteamérica...han desempeñado siempre un papel diametralmente opuesto, pretendiendo siempre que se subordinen los intereses colectivos todos de la América a los intereses materiales, ya no del noble pueblo americano, sino de un grupo muy reducido de grandes acaudalados".

Por ello, y...Por lo que se refiere a nuestra política con Norteamérica, debemos seguir sosteniendo con energía y decoro el derecho que a México asiste como Estado soberano, para darse la legislación que más acomode a sus finalidades y a sus intereses, sin más limitación que la que impone...el derecho internacional a todos los Estados soberanos"²⁰.

²⁰ Obregón, Álvaro, *Discursos*, Tomo II, Biblioteca de la Dirección General de Educación Militar, 1932, p. 76, reproducido en *Política Exterior de México...*, Op. cit. p. 253.

Por lo que respecta a la solución pacífica de las controversias como forma civilizada de resolver las dificultades entre las naciones, el Presidente Calles en su Informe de Gobierno (1927), reiteraba:

"Consecuente con sus propias convicciones, México ha rechazado, rechaza y tengo fe en que rechazará siempre, el empleo de la agresión para el buen mantenimiento de sus relaciones internacionales: pero no admite, al mismo tiempo, que para su convivencia con otros países, se le lije normas extrañas en desdoro de la dignidad nacional!...El derecho, la justicia y la equidad... (son)...para nuestro país normas constantes de su relación con los demás pueblos, sustentadas el Ejecutivo de mi cargo como "irreprochables preceptos que fijan y conducen nuestros negocios internacionales"²¹.

Ya en la participación de México en la Sociedad de Naciones y, posteriormente en las Naciones Unidas, los principios de política exterior fueron, y han sido, innumerablemente reiterados por los distintos representantes de nuestro país ante los máximos foros. En el caso de la invasión de Perú a Colombia en 1932, el doctor Francisco Castillo Nájera, representante mexicano ante la Sociedad de Naciones, expresó:

"En interés de la organización de la paz, el gobierno mexicano desea ardientemente que los conflictos entre los pueblos se resuelvan sin que se recurra a la violencia, y concede una importancia particular al arreglo pacífico de las divergencias entre las naciones de nuestro continente para evitar sufrimientos que jamás serán compensados por ninguna ventaja material"²².

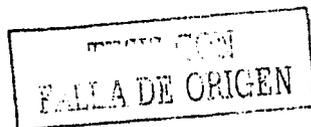
Así también, Marte R. Gómez, representante de México ante el 85o. Consejo de la Sociedad de Naciones, subrayaba:

"México reitera...su fe inquebrantable en la causa de la paz y su esperanza de que el recurso a la fuerza sea universalmente condenado y definitivamente proscrito como medio de resolver los conflictos internacionales"²³.

²¹ Véase: *México a través de los Informes Presidenciales. La Política Exterior*, Secretaría de Relaciones Exteriores Secretaría de la Presidencia, México, 1976, p.332.

²² Reproducido en García Contreras, Guillermo, *México, Cincuenta Años de Política Internacional*, México, ICAP-PRI, 1982, p. 21.

²³ Memoria de la SRE, 1934, p. 35, reproducido en *Política Exterior...*, Op. cit. pp. 258-259.



La proscricción del uso de la fuerza como medio de imponer la política de otros siempre fue y ha sido uno de los principales componentes del actuar internacional de nuestro país, teniendo sólidos argumentos para defender dicho principio con base en su experiencia histórica que le ha reportado diversas agresiones armadas, intervenciones políticas e intentos de coartar su libre determinación como país soberano.

Por lo que toca a la práctica de la no intervención, México no sólo la ha llevado a su relación natural con todos los países sino que, a nivel del reconocimiento de gobiernos, nuestro país también ha defendido la no injerencia en los asuntos internos de otro Estado.

El pilar fundamental del reconocimiento de otro país por parte de México es la *Doctrina Estrada*, debida al secretario de Relaciones Exteriores de nuestro país que, en 1930, y ante el derrocamiento de varios gobiernos sudamericanos, formuló el precepto que buscaba eliminar el reconocimiento como una práctica intervencionista:

“...Después de un estudio muy atento sobre la materia, el Gobierno de México ha transmitido instrucciones a sus ministros o encargados de negocios en los países afectados por las recientes crisis políticas, haciéndoles conocer que México no se pronuncia en el sentido de otorgar reconocimientos, porque considera que ésta es una práctica denigrante que, sobre herir la soberanía de otras naciones, coloca a éstas en el caso de que sus asuntos interiores puedan ser calificados, en cualquier sentido, por otros gobiernos, quienes de hecho asumen una actitud de crítica al decidir, favorable o desfavorablemente, sobre la capacidad legal de los regímenes extranjeros.

En consecuencia, el Gobierno de México se limita a mantener o retirar, cuando lo crea procedente, a sus agentes diplomáticos y a continuar aceptando, cuando también lo considere procedente, a los similares agentes diplomáticos que las naciones respectivas tengan acreditados en México, sin calificar, ni precipitadamente ni a posteriori, el derecho que tengan las naciones extranjeras para aceptar, mantener o subsistir a sus gobiernos y autoridades”²⁴.

²⁴ Citado en De la Torre Villar, *Historia Documental...* Op. cit. p. 227.

Nuevamente la experiencia histórica del país se hacía presente en las palabras de Genaro Estrada, toda vez que México estuvo por décadas supeditado a la decisión del 'reconocimiento' por parte de las potencias, lo mismo en el siglo pasado que en el presente. Lo que facilitó en muchas ocasiones presionar al gobierno constituido para exigirle ventajas a cambio de su reconocimiento.

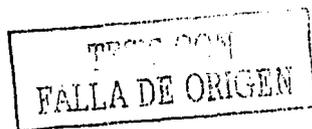
Por lo que respecta a la política de principios seguida por Lázaro Cárdenas, no hay duda que fue un importante paso para la consolidación de nuestra política exterior; el Presidente Cárdenas no sólo contribuyó teóricamente a los principios de solidaridad latinoamericanos, la cooperación para el desarrollo, la autodeterminación de los pueblos y la no intervención, sino que llevó a la práctica las directrices sociales emanadas de la Revolución Mexicana, teniendo gran respaldo popular a su labor de estadista.

Un ejemplo de la solidaridad con los pueblos del mundo fue el asilo masivo que brindó México a los republicanos españoles, contribuyendo materialmente con las causas de su lucha. Otro caso de especial atención fue la defensa que el gobierno cardenista hizo de Abisinia, cuando ésta fue agredida por la potencia italiana.

En cuanto a la hegemonía estadounidense en el continente, Cárdenas envió un mensaje al pueblo de Cuba el 12 de junio de 1938:

"Ante la amenaza constante que significa para las nuevas democracias de América la pretendida hegemonía de un sistema, que movido tan sólo por el afán de especulación y de lucro, desprecia todos los valores humanos y hace creer a unos cuantos privilegiados que son amos de la riqueza del orbe y árbitros de las instituciones sociales, se impone la unificación efectiva de todos los pueblos americanos y la conjunción de todos los ciudadanos que amen la verdadera libertad, basada en una mejor distribución de la riqueza pública"²⁵.

²⁵ En, *Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, 1938. México, pp. 4-5, citado en *Política Exterior...* Op. cit. p. 270; seguidamente el Presidente Cárdenas exhorta: "...Cumplamos celosamente las convenciones sobre no intervención, sobre inviolabilidad territorial y sobre cooperación pacífica, y apresurémonos a estrechar las relaciones espirituales, económicas y políticas que ya nos unen".



A comienzos ya de la Segunda Guerra Mundial y ante el caso de la anexión de Austria a Alemania en marzo de 1938, el Presidente Cárdenas en su Informe a la Nación subrayaba:

“...y así, en todo caso de agresión o violencia internacional... (México)...ha proclamado las tesis de absoluto respeto a la soberanía de los Estados, de la colaboración internacional y de la estricta neutralidad, afirmando siempre los ideales de paz y justicia como norma del intercambio entre los pueblos, y en consecuencia, el propósito de no reconocer conquistas armadas ni gobiernos emanados de la violencia”²⁶.

A pesar de diversas resoluciones de la entonces Sociedad de Naciones en favor de la paz y de continuas proclamas de los países para evitar una guerra que tuviera amplias repercusiones, ésta se dio, involucrando incluso a nuestro país, al ser agredido en sus embarcaciones petroleras por las potencias del Eje. No obstante, el Presidente Manuel Ávila Camacho continuaba con la rica tradición de principios de la política exterior, proclamando:

“La línea de conducta que México se ha trazado es de una inequebrantable firmeza y está orientada por los siguientes principios fundamentales: reconocimiento de la igualdad democrática de los pueblos; respeto de los derechos que emanan de la sociedad y de la soberanía y de la independencia de los países; convicción de que la paz no es una mera garantía regional o local, sino una condición general, indivisible en sus consecuencias y sostenida sobre las bases de la seguridad colectiva de las naciones...”²⁷.

Ya en plena guerra mundial México, a través de su secretario de Relaciones Exteriores, Ezequiel Padilla, propugnaba no sólo por la solución pacífica de las controversias, sino por la cooperación para el desarrollo entre los países que se veían arrastrados por las potencias a declarar la guerra en uno u otro sentido; en este contexto, Ezequiel Padilla, el 5 de abril de 1943, exhortaba:

“Sin los ideales que sustentamos, la paz futura carecería de dignidad. Pero la paz que buscamos no logrará mantenerse sin una modificación general de los métodos de trabajo, sin una humanización

²⁶ En, *México a través de los Informes...*, Op. cit., p. 387.

²⁷ En, *Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 1940-41*, México, p. 9, reproducido en *Política Exterior...*, Op. cit., p. 274.

de los sistemas de comercio y sin un reconocimiento eficaz de los derechos que tiene cada nación, no sólo a que su soberanía sea respetada, sino a que sus legítimos intereses sean tomados en cuenta dentro de un programa -primero continental y después mundial- que desaloje toda sospecha de imperialismo..."²⁸.

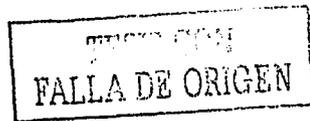
Con el fin de la guerra y el principio de la era del multilateralismo, nuestro país fue un firme promotor de que los principios rectores de su política exterior fueran incluidos como normas fundamentales de los nacientes órganos internacionales que trataban no sólo de establecer la paz y la seguridad internacional, sino sentar nuevas bases para una mayor cooperación mundial a partir del mutuo respeto entre todas las naciones.

Así, principios como la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de las controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacionales, figuran de una u otra forma en las diversas cartas, estatutos, programas, de las organizaciones internacionales que buscan una mayor cooperación universal como es el caso de las Naciones Unidas y, a nivel regional, de la OEA, que dentro de sus estatutos coinciden con los principios rectores de la política exterior de nuestro país²⁹.

Para muestra basten las conclusiones a las que llegó la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, celebrada en nuestro país y que dio origen al *Acta de Chapultepec*, importante antecedente de los principios que serían incorporados posteriormente en la Carta de Naciones

²⁸ En *México a través de los ...*. Op. cit., p. 404.

²⁹ Manuel Tello bien afirma que: "La bien ganada reputación de nuestra política exterior y los numerosos ejemplos de nuestra actuación independiente han tenido lugar, incluso antes de la existencia de las Naciones Unidas, constituyen la demostración concreta de la consistencia y la solidez de nuestra política exterior a través de la historia". en *La reforma de la Organización de las Naciones Unidas: El caso del Consejo de Seguridad*, en "Las Naciones Unidas hoy: visión de México". Olga Pellicer (Compiladora), coedición de la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Fondo de Cultura Económica, México, 1a. ed., 1994, p. 308.



Unidas como propósitos y principios de la misma. En un documento interno de la Cancillería mexicana titulado "La Declaración de México" se perfilaban dichos principios esbozados luego en el Acta de Chapultepec:

"La comunidad mexicana, mantiene los siguientes principios esenciales como normativos de las relaciones entre los Estados que la componen:

- 1.- El Derecho Internacional es norma de conducta para todos los Estados;
- 2.- Los Estados son jurídicamente iguales;
- 3.- Cada Estado es libre y soberano y ninguno podrá intervenir en los asuntos internos o externos de otro;
- 4.- El territorio de los Estados Americanos es inviolable y es también inmutable;
- ...
- 7.- Los conflictos entre los Estados solamente tendrán solución pacífica;
- 8.- Se proscribe la guerra de agresión en cualquiera de sus formas;
- ...
- 15.- La colaboración económica es esencial a la prosperidad común de las naciones americanas; la miseria de cualquiera de sus pueblos, ya sea como pobreza, desnutrición o insalubridad, afecta a cada uno de ellos y por lo tanto a todos en conjunto;
- ...
- 17.- La comunidad interamericana está al servicio de los ideales de cooperación universal"³⁰.

Ya como miembro originario de Naciones Unidas, México ha seguido defendiendo los propósitos y principios de la Carta Universal, porque su defensa implica la reiteración y continuidad de la propia política exterior de nuestro país. En este marco, la posición de fortalecer a la Organización Internacional y sus organismos a través del propio desempeño internacional del país ha dado frutos de gran valía, como su reconocimiento de ser el Estado miembro que en su actuación internacional, y en los foros mundiales, sigue en mayor medida y está dentro de los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

Este reconocimiento no es gratuito y está sujeto a la verificación de los demás Estados miembros, lo que también le ha traído a nuestro país animadversiones de algunas potencias que quisieran manejar según sus

³⁰ En, *Memoria de la SRE, 1945-1946*, p. 152, citado en *Política Exterior...*, Op. cit. p. 83.

intereses los principales órganos de decisión internacional... y muchas veces lo consiguen.

Pocos años después de la creación de las Naciones Unidas, la Cancillería mexicana emitía un boletín en el que se destacaba:

"La política exterior de México ha continuado desarrollándose sobre la base de nuestra firme lealtad a los principios que sostiene la Organización de las Naciones Unidas. y nuestro país ha colaborado ampliamente con dicha organización en su constante tarea de mantener la paz y la seguridad internacional; fomentar entre los países relaciones de amistad basadas en los principios de igualdad y de derechos y de libre determinación de los pueblos; encauzar la cooperación internacional en la solución de problemas económicos, sociales, culturales o humanitarios, y armonizar, en general, los esfuerzos de las naciones, dentro de una plena convivencia mundial"³¹.

Hemos querido remarcar con esta cita la trascendencia de nuestra política exterior en relación con la actuación de las Naciones Unidas como garante de la paz y propulsora de la necesaria cooperación internacional en todos los campos que lo requiera la comunidad de naciones.

A través de las anteriores páginas se ha querido hacer un detallado, aunque no exhaustivo, seguimiento del nacimiento, la conformación, el desarrollo y consolidación teórica de los principios rectores de nuestra política exterior, contribuyendo a ello no sólo la tradición, la experiencia histórica y los momentos coyunturales, sino las doctrinas de algunos de nuestros más importantes estadistas y funcionarios públicos.

Nuestro estudio sobre los antecedentes históricos de los principios torales de nuestra política exterior termina precisamente aquí, cuando dichos preceptos enunciados repetidamente a lo largo de nuestra historia fueron incluidos como parte medular de los propósitos y principios de la Carta de Naciones Unidas, siendo razón y fin de la convivencia entre las naciones del mundo.

³¹ En, *Memoria de la SRE, 1947-1948*, p. 36, citado en *Política Exterior...*, Op. cit. p. 284.



Sin embargo, y no obstante la práctica reiterada de dichos principios como directriz fundamental en nuestras relaciones con el exterior, éstos no habían sido incluidos como norma constitucional que rigiera obligatoriamente el actuar de México a nivel internacional, no estando sujetos al vaivén de las situaciones políticas o los momentos coyunturales.

Mucho se ha dicho de que la falta de incorporación de dichos principios obedecía tanto a factores internos como externos. A nivel interno podríamos mencionar que cada uno de los Mandatarios que nos han gobernado durante los últimos sexenios han implementado su propio estilo de concebir las relaciones internacionales de nuestro país; desde el carácter tercermundista y de cooperación para el desarrollo de Luis Echeverría y de amistad con todos los pueblos de Adolfo López Mateos, hasta la mesura en el actuar internacional de Miguel de la Madrid Hurtado o la política exterior activa, basada en la "riqueza petrolera", de José López Portillo.

A nivel de la política externa, se pensaba que la elevación a norma constitucional de dichos principios dañaría la relación con el vecino del norte, quedando sólo como norma obligatoria a ser considerada por los Mandatarios mexicanos en sus relaciones con todos los países con los que se tuvieran relaciones de cualquier tipo.

De cómo dichos principios fueron incorporados a la Carta Magna trata la siguiente parte, donde la formulación de nuestros principios y su correcta interpretación como consecuencia de nuestra historia, dieron lugar a su incorporación constitucional y a su vigencia y aplicación como norma y derecho en las relaciones internacionales de nuestro país.

2 El proceso de positivación de los principios rectores de la Política Exterior de México

Existiendo ya una fuerte base de tradición y doctrina que respaldara la Iniciativa de Ley, el Gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado envió a la Cámara de Senadores³² el Proyecto de Iniciativa de Decreto que reformara la fracción X del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Antes de pasar al estudio de la Iniciativa, analicemos lo que anterior a la reforma disponía dicho precepto constitucional, como antecedente fundamental para entender de mejor forma la trascendencia de la modificación y sus repercusiones a nivel de la propia norma constitucional.

Hasta antes de la referida reforma, el artículo 89, fracción X de nuestra Carta Magna disponía:

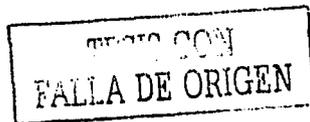
"Art. 89 - Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

...
X.- Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal;"³³.

Como se puede ver, la norma constitucional dotaba al Ejecutivo del poder suficiente para establecer, negociar y firmar los compromisos internacionales de México, supeditado, desde luego, a la ratificación del Congreso, como órgano revisor de la política exterior de nuestro país.

³² Entidad que por norma constitucional (Art. 76. Fr. D) tiene la facultad exclusiva de analizar la política exterior de nuestro país, así como... "Aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión".

³³ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Art. 89, Fr. X, en *Leyes y Códigos de México*. Colección Porrúa. Ed. Porrúa, S.A., México, 49a. edición, 1972.



Sin embargo, el precepto nada señalaba respecto a qué bases o criterios debían ser tomados en cuenta para establecer dichos acuerdos que, además, comprometían el actuar de México a nivel internacional. Por ello, un contexto jurídico que enmarcara la actividad diplomática de nuestro país y sentara bases definitivas para su implementación acorde con una normatividad establecida y sin vaivenes o veleidades políticas y/o personales era una necesidad impostergable.

Por otra parte, y acorde con la facultad exclusiva que tiene el Senado en materia del análisis y revisión de la política exterior, hablar del 'Congreso Federal' involucraba *in extenso* la participación de ambas Cámaras, siendo que la de Diputados sólo actúa, en materia de política exterior, como Cámara revisora de aquello que la Cámara de origen (Senado) le envía para su consideración.

En las siguientes páginas se tratará de dar un panorama más amplio tanto de la Iniciativa en sí del Ejecutivo Federal, como del debate y las consideraciones de diputados y senadores que intervinieron en su aprobación. Sin duda, también será importante incluir algunas consideraciones de estudiosos de la política exterior de nuestro país, que establezcan un marco referencial del análisis que nos ocupa.

2.1 La Iniciativa de Reforma

La Iniciativa en su preámbulo, que tiende a proporcionar el espíritu de la misma, hace una sucinta referencia a los momentos clave de la historia de nuestro país y cómo estos marcaron la conformación de principios que han dado estabilidad y solidez a la política exterior mexicana.

Tres son los momentos clave, como ya estudiábamos en nuestro análisis sobre la tradición histórica de dichos principios rectores, que la iniciativa expone

para la conformación de una política exterior coherente por parte del Estado mexicano: la Independencia, con su cauda de problemas políticos, económicos y sociales, así como la inestabilidad de los regimenes producto de ella; la Reforma, en la que México supo determinar su destino frente a la intervención extranjera y los enemigos internos; y, la Revolución Mexicana, que no sólo dio configuración teórica a dichos principios, sino que dio solidez e independencia a la política exterior del país.

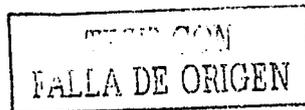
"Los principios de la política exterior reflejan los intereses de la nación. Los mexicanos exigimos a la comunidad de naciones el respeto al derecho de establecer bases de convivencia conforme a nuestro legado histórico, nuestro derecho de iniciativa en la solución de los problemas que enfrentamos; nuestro derecho de ser autónomos y de tener interpretaciones y objetivos propios; nuestro derecho de determinar el destino de la nación"³⁴.

Haciendo una revisión de cada uno de los principios rectores de la política exterior de México, la Iniciativa no sólo resalta la amplia participación de nuestro país en Pactos y Convenciones que se han suscrito en materia de solución pacífica de controversias y búsqueda de la paz internacional, sino también en el destacado papel que el país ha jugado en la cooperación internacional y la solidaridad entre las naciones, lo que le ha dado un respeto innegable en los foros internacionales.

Esta reiterada participación de México en las diversas conferencias que se han dado en temas que involucren aspectos de la política exterior, así como la amplia y dinámica participación de sus delegados, marcan un principio de continuidad que muy pocos países en el mundo tienen hoy en día.

Esta continuidad en materia de política externa ha sido estudiada por diversos analistas, coincidiendo, unos más, otros menos, que la política exterior

³⁴ Iniciativa del Ejecutivo Federal que reforma la fracción X del Artículo 89 de la Constitución Política de los E.U.M., en *El Marco Legislativo para el Cambio*, Miguel de la Madrid Hurtado, edición preparada por la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, Tomo 34, México, Junio de 1988, pp. 821-934, p. 824.



de México puede ser más una política de Estado que una política de gobierno, lo que le da cimientos más sólidos y le evita caer en los vaivenes políticos coyunturales.

"La política de Estado...hace referencia a la vinculación estructural y funcional entre la política exterior y el tipo de régimen político interno de un país en particular, de tal manera que la orientación básica de dicha política no está sujeta a modificaciones sustanciales derivadas de los cambios de gobierno, o de diferencias entre administraciones distintas"³⁵.

La misma Guadalupe González y otros analistas refieren la continuidad de la política exterior a la permanencia en el poder de una misma élite política desde el término de la revolución armada, lo que no sólo le dio sustentación ideológica, sino identificación, que va más allá de los cambios de gobierno y de las coyunturas históricas.

Pero esta continuidad también le dio al país un respaldo de los demás países que buscan una posición independiente en el escenario internacional, cuestión sumamente difícil en nuestros días, cuando la conformación de un mundo cada vez más unipolar condena a las naciones a estar con el más fuerte o atenerse a consecuencias de todo tipo.

Por ello, "La conducta internacional del país ha mantenido apego estricto a esos principios, lo que se ha traducido en una posición de negociación sólida y una voz respetada. La legitimidad de dichos principios le garantiza a México una mayor efectividad en la defensa de sus intereses"³⁶.

Y esta defensa de los intereses nacionales está ligada al debilitamiento de los foros multilaterales, a los cuales se les ha restado presencia y decisión en asuntos clave, privilegiando soluciones unilaterales, de grupo o de fuerza, lo que

³⁵ González, Guadalupe, *Tradiciones y Premisas de la Política Exterior de México*, en *La Política Exterior y la Agenda México-Estados Unidos*, Rosario Green y Peter H. Smith (Coordinadores), coedición del Fondo de Cultura Económica y Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, México, 1989, p. 36.

³⁶ *Iniciativa del Ejecutivo...*, Op. cit., p. 826.

ha disminuido la eficacia a las resoluciones que dichos órganos internacionales han emitido en materia de cooperación para el desarrollo y la solución pacífica de las controversias, entre otros.

Este debilitamiento de los foros multilaterales como verdaderas asambleas donde se expongan no sólo problemas y dificultades de los países, sino también soluciones y compromisos de cooperación, ha hecho que nuestro país trate de fortalecer su presencia regional e internacional a través de otros mecanismos que le permitan diversificar sus relaciones y, al mismo tiempo, evitar una exposición prolongada a los intereses de, por ejemplo, Estados Unidos, que tantas veces ha intervenido en diversos asuntos de carácter interno del país.

Por ello, ... "ante esos ataques provenientes de intereses ajenos a la voluntad democrática de nuestro Estado, el gobierno de México ha mantenido, con firmeza, dignidad, orgullo y responsabilidad, los principios inmutables que han otorgado a nuestra nación el respeto de la comunidad de estados"³⁷.

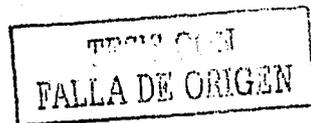
Y ante el debilitamiento de los órganos bilaterales:

"...el derecho internacional entendido como una manifestación superior de convivencia, encuentra su efectividad en la voluntad de la comunidad de naciones; por ende, su debilitamiento se genera por una falta de genuina voluntad política para subordinar el poderío que emana de la fuerza, al poder que emana del derecho"³⁸.

Este poder que emana de la fuerza quisiera no contemplar los profundos cambios en el escenario mundial y la cada vez mayor interdependencia entre todos los países, lo que los obliga a decidir entre intensificar sus vínculos externos de cooperación y amistad o tratar de desarrollar una política pasiva, que en nada fortalece las aspiraciones de desarrollo de las naciones.

³⁷ Ibid, p. 827.

³⁸ Idem, p. 827.



A este respecto, "...El tiempo del aislamiento y la autosuficiencia han quedado definitivamente atrás. El empeño en solucionar las cuestiones internacionales, de carácter político, económico, social y cultural, desde una perspectiva unilateral supone parcialidad, ignora la complejidad de los problemas involucrados y niega la interdependencia que distingue hoy a la comunidad de naciones"³⁹.

Y para que la práctica de la interdependencia sea consistente y no involucre la injerencia de otros Estados en los asuntos internos del propio, se debe contar con una sólida base de principios teóricos, jurídicamente establecidos, que eviten que la interdependencia se convierta en dependencia en la relación bilateral y multilateral⁴⁰.

Esta base de principios teóricos, que se trataba de establecer jurídicamente a nivel constitucional por la Iniciativa que estudiamos, ha dado a nuestra política exterior fuerza en sus posturas internacionales y una capacidad de defensa que basa su solidez no en instrumentos bélicos o de agresión, sino en profundos principios de convivencia con sus iguales.

En este sentido, "...la política exterior es una política digna, porque a pesar de las presiones del exterior no ha vacilado en sostener sus principios, lo que le ha asignado un lugar de respeto ante el mundo ...(por ello)...la norma constitucional debe de converger con las necesidades de un pueblo y habrá de ir ajustándose a las transformaciones que experimentan las sociedades nacional e internacional"⁴¹.

³⁹ Flores Olea, Victor. *México y el Multilateralismo*, en "México y la Paz", edición coordinada por el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, SRE, México, 1986, p. 51.

⁴⁰ Podemos entender la dependencia, como..."la situación en la cual la economía de algunos países está condicionada por el desarrollo y crecimiento de la economía de la cual son dependientes...(mientras que)...la interdependencia se da cuando existen vínculos tan estrechos entre dos o más países que sus respectivos gobiernos encuentran grandes dificultades para ejercer un control complejo de su política interna y externa". Para una mejor exposición de estos conceptos, véase: *Forjando una Política de No Dependencia en una Relación Compleja y Asimétrica*, José Juan de Olloqui, en Foro Internacional, No. 114, Vol. XXIX, octubre-diciembre 1988, El Colegio de México, pp. 197-211; también: *Las Relaciones Mexicano-Norteamericanas y los Significados de la Interdependencia*, de Carlos Rico, en Foro Internacional, No. 74, Vol. XIX, octubre-diciembre 1978, El Colegio de México, pp. 256-291.

⁴¹ *Iniciativa...* Op cit., p. 828.

Para cerrar la Exposición de Motivos, el Ejecutivo detalla la importancia de elevar los principios de política exterior a rango constitucional, dando prioridad a éstos con la conformación de las decisiones que el órgano ejecutor de la política exterior, la Secretaría de Relaciones Exteriores a partir de las decisiones del Ejecutivo, realice en torno a la actuación de nuestro país a nivel internacional.

Por lo anterior, y...“Por el papel que México desempeña en el contexto internacional y la manera firme y perseverante con la que el país ha venido sustentando los principios esenciales de la política exterior, resulta importante que éstos figuren en el texto de la Ley Fundamental. Ciertamente, dichos principios son coincidentes con el espíritu del Constituyente; empero, la trascendencia que tiene la política exterior para el Estado Mexicano exige que la incorporación sea explícita”⁴².

En este sentido, la Iniciativa del Ejecutivo quedó como sigue:

Art. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

...

X.- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el Titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de las controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacionales”⁴³.

2.2 El Debate de la Iniciativa

Como ya anotábamos, fue el Senado el que recibió, como Cámara de Origen, la Iniciativa del Ejecutivo, emitiendo las Comisiones Unidas Primera de Gobernación y Puntos Constitucionales, y de Relaciones Exteriores -Primera a Quinta Secciones-, su Dictamen favorable a tal Iniciativa, destacando la pertinencia de la reforma constitucional para adecuar la Ley Fundamental y darle solidez a los principios enunciados.

⁴² Ibid, p. 829.

⁴³ Idem. pp. 829-830.

a) En la Cámara de Origen

En el Dictamen, que pasaría a posterior debate por parte de los senadores presentes, se hace mención que ya en una anterior ocasión el senador Alejandro Sobarzo del Partido Revolucionario Institucional (PRI) proponía, en octubre de 1985, la reforma al artículo que nos ocupa, fundamentando su posición no sólo en que la política exterior de México goza de reconocido prestigio en el ámbito internacional y en que sus principios rectores "son parte representativa de los valores que han guiado al pueblo de México en su proyecto como nación", sino que éstos corresponden cabalmente al "desenvolvimiento de los postulados políticos que preconizan en lo interno los regímenes emanados de la revolución de 1910-1917".

Por su parte, el Dictamen de las Comisiones subraya:

"...los principios que conforman la política internacional de México han sido reconocidos universalmente, por lo que de manera plena se justifica su elevación a rango constitucional. Serán norma y defensa y permitirán que el pueblo de México que los ha creado, los preserve y los defienda"⁴⁴.

Dicho Dictamen subraya la importancia de que se modifique la expresión 'Congreso Federal' por 'Senado', para dar congruencia a la reforma con los artículos 76 Fr. I y 133 de la propia Constitución, referidos a la celebración de tratados y su aprobación por parte de ese órgano legislativo.

Por lo que respecta al *Diario de Debates*, destaca la participación del Senador Alejandro Sobarzo, que después de hacer una sucinta recopilación histórica de los principales momentos, ya comentados, en que la política exterior de México ha participado en la defensa de la soberanía e identidad nacional, refiere:

⁴⁴ En el apartado *Dictamen* de la referida reforma a la Iniciativa. Op. cit., p. 842.

"La doctrina internacional de México es fuerte más que por su enunciación reiterada, por un empeño decidido de que se aplique siempre en las relaciones entre los pueblos. No se limita a la exposición teórica, ni a ocupar un lugar destacado en los anaqueles diplomáticos, sino que invariablemente se enarbola cuando se trata de defender la paz y la justicia en el seno de la comunidad de naciones"⁴⁵

En este sentido, y al dar su aprobación para el Dictamen, Sobarzo delineaba:

"Nuestra política internacional se funda en valores trascendentales. En lugar de la fuerza, la razón; en lugar del sojuzgamiento de unos Estados por otros, la colaboración de todos a favor de todos; en lugar del temor, la confianza. Es lo que nuestro país siempre ha preconizado y es lo que siempre durante toda la trayectoria de sucesivos gobiernos ha guiado nuestra conducta"⁴⁶.

Un aspecto que nos parece importante es el comentado por el entonces Senador Alfonso Zegbe Sanen del mismo partido, que refiere que algunos puristas del derecho señalan que no es tan importante que dichos principios se hagan explícitos en la Constitución, toda vez que los tratados firmados, y posteriormente ratificados por el Senado, al ser dogma fundamental, según el artículo 133, forman parte de la Ley Suprema de toda la Unión, independientemente de que aparezcan o no en forma explícita dentro de la Carta Magna:

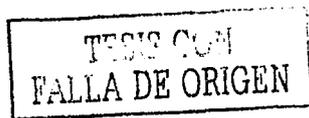
Sin embargo, "...la trascendencia de la reforma constitucional, puesta a consideración del poder constituyente permanente, radica precisamente en elevar a una categoría distinta a los principios que norman nuestra participación en la comunidad de naciones. De tratado con connotación de ley federal en lo interno, ahora se propone que sean norma fundamental. Su solidez y aspiración de permanencia es, por lo tanto, evidente"⁴⁷.

Por lo que se refiere a la dicotomía, que ya analizábamos entre dependencia e interdependencia, la senadora Silvia Hernández (PRI) en su participación

⁴⁵ *Diario de los Debates*, Op. cit., p. 849.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 852.

⁴⁷ Participación del senador Antonio Zegbe Sanen en la discusión de la Iniciativa que nos ocupa, en *Diario de Debates*, Op. cit., p. 857.



definió: "La interdependencia no puede ser concebida como una forma de intervención de las potencias en el destino de los pueblos, sino como el ascenso democrático al diálogo de las civilizaciones porque ningún problema es hoy la responsabilidad de un sólo país, ni la decisión es o será el resultado de una sola decisión de poder" ⁴⁸.

El Dictamen fue aprobado por la Cámara de Origen tanto en lo general como en lo particular por 45 votos, pasando a la Cámara de Diputados (como Cámara Revisora), para los efectos constitucionales.

b) En la Cámara Revisora

Siendo la Cámara de Diputados una representación más plural⁴⁹ donde convergen las más distintas fuerzas que conforman el espectro político-partidista de nuestro país, el debate que se dio en torno a la Iniciativa fue rico en ideas, aportaciones, críticas y argumentos en su favor, lo que agregó nuevos conceptos al análisis de la reforma.

Por lo que respecta a la Comisión Dictaminadora (Comisión de Gobierno y Puntos Constitucionales), ésta estimó que la Iniciativa de Reforma era de trascendencia para la Ley Fundamental del país, ya que "su contenido se refiere a principios estructurales que servirán para la buena marcha de la nación, es de la mayor relevancia para el proceso político-transformador no sólo hacia el exterior, sino también en lo interno".

Como en el caso de su colegisladora, la Cámara de Diputados no agregó ni una coma a la Iniciativa de Reforma a la Ley, a pesar de los diversos

⁴⁸ Participación de la senadora Silvia Hernández de G. en la discusión de la Iniciativa, en *Ibid*, p. 869.

⁴⁹ Para abril de 1988, cuando se discutió en el Senado la Iniciativa, sólo existía un partido representado en el mismo: Partido Revolucionario Institucional -PRI-.

argumentos que se presentaron desde distintos puntos de vista, tanto políticos como ideológicos.

En el voto razonado que expresó el diputado Jesús González Schmall del Partido de Acción Nacional (PAN), éste consideró que dicha iniciativa era de trascendencia, ya que dichos postulados...

"...son principios que queremos ver vigentes y actuales en las relaciones en el mundo moderno. Pero también, quisiéramos con esta proclamación de principios y con su jerarquización a nivel constitucional, hacer que estos mismos valores y que este mismo sentido de la historia, de la norma jurídica, de las relaciones entre los hombres, también tuviera vigencia en nuestra propia casa"⁵⁰.

Esta es una áspera crítica ante la evidente forma del partido en el poder de "mayoritear" las decisiones, pero también en favor de que existiera una mayor congruencia entre lo que se proclama y defiende a nivel externo y lo que se hace a nivel interno, tema que ya analizaremos con mayor profundidad en nuestros siguientes apartados.

En su participación, el diputado Martín Tavira del Partido Popular Socialista (PPS), no sólo votó en favor de la Iniciativa, sino que remarcó lo que antes apuntábamos:

"...Ahora la política internacional no estará a los caprichos de un gobierno, la política exterior obedecerá a lo que la Constitución manda, ya no estará sujeta a las circunstancias internas o externas, el gobierno tendrá la obligación de respetar los principios de defender a los pueblos injustamente agredidos y de defender un nuevo orden internacional..."⁵¹.

El diputado Tavira leyó en tribuna el proyecto de Iniciativa que su partido había propuesto en octubre de 1986 para reformar la misma fracción del multicitado artículo, aunque con diverso enfoque y siendo más amplio en su contenido. El

⁵⁰ Participación del diputado Jesús González Schmall en la discusión de la Iniciativa, *Idem*, p. 886.

⁵¹ Participación del diputado Martín Tavira en la discusión de la Iniciativa, *Idem*, p. 891.

proyecto del PPS y el que nos ocupa tenían características similares, por lo que el diputado de oposición no tuvo mayor objeción para votar en favor de la Iniciativa enviada por el Ejecutivo.

En su argumentación, el diputado José Luis Díaz Moll del Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), estando de acuerdo en lo general con la Iniciativa de Reforma, marcó su particular desacuerdo de esta forma:

"No es posible que la representación popular más plural que es esta Cámara quede fuera de las decisiones de política exterior...no existe justificación, ni política, ni histórica que justifique la exclusión de la Cámara de Diputados en el análisis y la posibilidad de decidir sobre política exterior"⁵².

Sin duda, el diputado Díaz Moll tenía razón en su apreciación, pero en sentido inverso, lo que en realidad era indispensable en ese entonces era hacer más plural al Senado para que en sus decisiones fueran tomadas en cuenta todas las opciones del espectro político-ideológico, subrayando la conveniencia de que sea la Cámara Alta la que conozca de las decisiones de política exterior, por ser la representación de la Federación.

Por su parte, el diputado Arturo Whaley del Partido Mexicano Socialista (PMS), al hacer uso de la palabra estuvo de acuerdo en lo general con la propuesta; no obstante, propuso una adición al proyecto de reforma que incluyera como principio normativo "la lucha contra toda forma de colonialismo y el no alineamiento a bloque militar alguno", reiterando la idea ya expresada anteriormente, de que se sustituyera la expresión 'Senado' por la de 'Congreso de la Unión', ya comentada líneas arriba.

Siguiendo la polémica con respecto a que el órgano decisor en materia de política exterior sea la conjunción de ambas Cámaras, el diputado Whaley subrayaba:

⁵² Participación del diputado José Luis Díaz Moll en la discusión de la Iniciativa. *Idem*, pp. 896-897.

"Resulta contradictorio...(que)...después de reconocer en el pueblo el inspirador y gestor de nuestra patriótica política exterior se salte sin más, dejando de lado a la Cámara de Diputados, el órgano legislativo representativo del elemento popular"⁵³.

Finalmente, y tratando de representar en esta parte de nuestro estudio la opinión plural de la Cámara de Diputados en su conjunto, analicemos el argumento del diputado Trinidad Cervantes del Partido Demócrata Mexicano (PDM), sobre el punto a discusión. Continuando la línea de argumentación del diputado González Schmall, el diputado Cervantes anota:

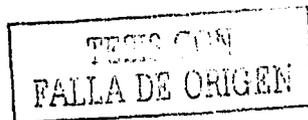
"...reiterativamente...(se)...ha señalado que la política exterior no es sino continuación de la política interior de nuestro país; y eso justamente es lo que nos da motivos para aprobar esta Iniciativa, pidiendo y esperando que seamos congruentes con nuestra política exterior y con nuestra política interior y viceversa; que no vayamos a predicar lo que no sabemos aplicar entre nosotros..."⁵⁴.

Con este último fragmento, podemos decir que hemos revisado la opinión del espectro político-partidista representado tanto en la Cámara de Origen como en la Revisora en esos momentos. Bien sabemos que para esa época la prevalencia de un partido por sobre los demás era más que evidente y ello de alguna forma influía en el sentido de la votación de la oposición. No obstante, en materia de esta Iniciativa era realmente difícil que se hubiera dado alguna controversia fundamental, por el consenso que la política exterior del país ha mantenido a nivel interno.

La Iniciativa fue aprobada, tanto en lo general como en lo particular, por 245 votos a favor y ninguno en contra.

⁵³ Participación del diputado Arturo Whaley en la discusión de la Iniciativa, Idem, p. 902.

⁵⁴ Participación del diputado Trinidad Cervantes en la discusión de la Iniciativa, Idem, p. 906.



2.2 La Declaratoria de Reforma Constitucional y el Decreto de Ley

Habiendo sido aprobada y con fundamento en el artículo 135 constitucional que permite que la propia Carta Magna sea adicionada o reformada... "siempre que el Honorable Congreso de la Unión acuerde las reformas y adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados", se puso a discusión el Proyecto de Declaratoria.

Dicho proyecto se basó en un artículo único que reforma la fracción X del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quedando redactado como ya habíamos señalado en anteriores páginas, siendo sometido al Pleno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en sesión de fecha 2 de mayo de 1988.

Varios miembros de la Comisión Permanente intervinieron en este último punto del proceso de Declaratoria de Reforma, destacándose la participación del diputado Jorge Eugenio Ortiz Gallegos (PAN), que haciendo un estudio de los antecedentes histórico-constitucionales de la fracción X del artículo 89 desde la Constitución de 1824 hasta la de 1917, concluyó que la sola atribución de toda la responsabilidad en materia de política exterior al Senado va en contra del espíritu y letra de lo dispuesto en otras constituciones que forman parte de los antecedentes de nuestra actual Carta Magna.

La polémica fue ampliada por la intervención del diputado David Jiménez González (PRI), ante la revisión exhaustiva de los antecedentes de la fracción X del artículo 89 que hizo el diputado Ortiz Gallegos, que haciendo un recorrido de los antecedentes del sistema bicameral de México, argumentó que la facultad decisora del Senado encuentra sustancia en el artículo 133 de la propia Ley Fundamental, que lo autoriza para que apruebe los tratados negociados por el Ejecutivo de la Unión.

Como la polémica suscitada no entrañó, en realidad, una impugnación decisiva a la reforma del artículo 89 fracción X, se procedió a hacer la votación en la Comisión Permanente siéndole favorable por 18 votos a favor y tres abstenciones.

En tal sentido, el Decreto por el que se Reforma la Fracción X del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de mayo de 1988, teniendo efectos a partir del día siguiente de su publicación y quedando como sigue:

Art. 89.- Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

...
X.- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el Titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y, la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

CAPITULO II

ALCANCES Y LIMITES EN LA APLICACION DE LOS PRINCIPIOS DE POLITICA EXTERIOR DE MEXICO

En el capítulo introductorio a este estudio se ha hecho una muy breve semblanza de los principales acontecimientos históricos que contribuyeron a conformar la plataforma de principios rectores que han dado dirección y fortalecido a la política exterior mexicana en el tiempo. La coherencia y uniformidad con que esos principios han sido o no aplicados en forma práctica, sus alcances y límites, es lo que se pretende abordar en los siguientes párrafos.

Guadalupe González, estudiosa de la teoría y práctica de la política exterior, señala que existen tres ejes básicos para la determinación de la política exterior de un país pequeño o mediano en el contexto internacional de nuestros días: su *realidad geopolítica*, que implica el análisis de sus oportunidades y sus restricciones por las vicitudes que lo rodean; su forma de *inserción en la economía mundial* y la cabal orientación de su *estrategia global de desarrollo económico*. Estos tres factores determinarán el grado de vulnerabilidad frente al exterior e influirán en el contexto interno de su sistema político y su grado de estabilidad⁵⁵.

El ámbito geopolítico y geoestratégico donde se ubica México determina, quizá como en ningún otro país en vías de desarrollo frente a uno desarrollado, la manera de formular y concretar su política externa, compensando su debilidad intrínseca con una política basada en principios rectores que se han *flexibilizado* conforme lo han dictado las circunstancias.

⁵⁵ Véase el texto de Guadalupe González, *Tradiciones y Premisas...* Op. cit, p. 41.

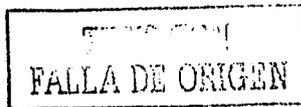
Debido a esta *flexibilización*, particularmente con los Estados Unidos de América, es que buena parte de la efectividad y permanencia de la política exterior de México se ha podido consolidar, porque no se ha limitado a una aplicación estricta de sus principios de política exterior -si hubiese sido así no habría podido convivir durante tanto tiempo con su poderoso vecino-. Por ello, el país ha estructurado una plataforma de política exterior de principios esenciales, no inmutables, complementándola con una diplomacia que podría ser llamada de *concertación* en donde los intereses nacionales también tienen su lugar, acorde con la dinámica de las relaciones internacionales de hoy en día.

Para ello, el país ha debido mantener el necesario equilibrio entre tratar de maximizar su margen de autonomía relativa y promover su desarrollo socioeconómico, frente a la incontrastable premisa de ser vecino de la primera potencia mundial, que le da a la relación un papel primordial.

Por otro lado, los factores internos han pesado en la configuración de los elementos esenciales de la cara externa del país. Las distintas etapas vividas como nación hicieron que México reflejara en sus principios de política exterior su *vivencia histórica* y, de alguna forma, los consensos o discrepancias de los distintos sectores sociales que pueden influir en la conformación de las líneas básicas de su capacidad de maniobra internacional.

Igualmente, los cambiantes y dinámicos tiempos que corren, así como la diversidad de influencias externas que se han incrementado con la cada vez mayor *interdependencia* de las naciones y las consecuencias de la *globalización* de las decisiones, han hecho que el país se vea enfrentado a retos y presiones para que su proceder externo se 'adapte' a las nuevas modalidades de la economía y política internacional.

Es a raíz de ello que diversos analistas de la política exterior mexicana han observado que su perfil ha presentado recurrentes crestas entre lo pasivo, lo



activo y lo indiferente, por marcar de alguna forma la actividad de la misma en las decisiones nacionales externas. Mucha de la actividad señaladamente *defensiva* de la política exterior de México se ha debido a su apego a la tradición *principista* de sus postulados, pero también a la cercanía con los Estados Unidos⁵⁶.

En los siguientes apartados trataremos de dilucidar algunos de los elementos que influyen para delimitar o restringir una política exterior más activa por parte de México, señaladamente los factores internos y externos, así como la vecindad con los Estados Unidos.

2.1 El Factor Geoestratégico y la Difícil Vecindad

Como ya anotábamos, la condicionalidad geográfica de México ha impactado su capacidad de maniobra a nivel externo, de ello no existe duda. Pero el factor geoestratégico ha aportado lo mismo elementos positivos que negativos, que no deben soslayarse en el análisis de la relación bilateral con los Estados Unidos.

La vecindad con la principal potencia nuclear ha permitido a México la ausencia del componente militar en su concepto externo de seguridad nacional, que también le ha traído problemas, impidiéndole formular sus propios intereses geopolíticos con la profundidad que hubiese querido, para no afectar la fuerte relación con su poderoso vecino.

México al acceder a su vida independiente ya debía manejar sus objetivos internos y externos tomando en cuenta la vecindad con un país más poderoso

⁵⁶ "...varios internacionalistas mexicanos han observado repetidamente que la política exterior de México se caracterizó hasta muy recientemente por sus rasgos defensivos, aislacionistas y juridicistas...Este carácter defensivo es explicado a menudo como una consecuencia de la trágica experiencia de constantes intervenciones extranjeras, del enorme peso de la relación con E.U. y de la necesidad de promover y consolidar tanto la estabilidad política interna como el desarrollo socioeconómico de la nación", en Francisco Gil Villegas. *El Estudio de la Política Exterior en México: Enfoques Dominantes, Temas Principales y una Propuesta Teórico- Metodológica*, en Foro Internacional No. 116, Vol. XXIX, abril-junio 1989, No. 4, El Colegio de México, p. 684-685.

en lo militar y con un proyecto expansionista que surge prácticamente desde su nacimiento. Por ello, para muchos estudiosos "el apego tradicional de México a la norma jurídica internacional no es más que un reflejo de la debilidad intrínseca frente a amenazas que, de concretarse, resultaría casi imposible enfrentar con alguna expectativa razonable de victoria"⁵⁷.

Si bien la cercanía con Estados Unidos ha aportado a México la seguridad de estar bajo el paraguas de seguridad estadounidense en caso de amenazas extra continentales, ello también le ha traído problemas de soberanía como las múltiples intervenciones en su territorio⁵⁸. Hoy en día, el control del narcotráfico y de la migración indocumentada por parte de fuerzas policiales, e inclusive militares, estadounidenses forma parte de los elementos que, de alguna u otra forma, ponen límites a un ejercicio libre de la política exterior. El caso del narcotráfico es sugerente porque ha incrementado la participación de elementos policiales estadounidenses, tanto en la frontera común como en el propio territorio nacional.

A partir de los años setenta, a los 'clásicos' temas de la relación bilateral como límites y aguas, trabajadores migratorios, seguridad en inversiones, comercio, etc., se han añadido paulatinamente con el tiempo temas como narcotráfico, deuda externa, seguridad nacional, delincuencia fronteriza, lavado de dinero y otros, que han ampliado la agenda bilateral, pero que también han contribuido a estrechar los márgenes de maniobra del Estado mexicano.

⁵⁷ Guadalupe González, Op. cit. p. 44.

⁵⁸ Véase *En busca de una posición ante Estados Unidos*, de Jorge Castañeda, quien señala: "La cercanía significa, ante todo, que México es uno de los muy pocos países en el mundo que puede darse el lujo de vivir libre del fardo de los armamentos y de un pesado establecimiento militar. Precisamente por ser vecino de la potencia militar más fuerte del mundo, carecería absolutamente de sentido para México adquirir otras armas que las que necesita para su seguridad interna". en *Foro Internacional*, No. 74, Vol. XIX, No. 2, octubre '78, El Colegio de México, p. 300.

Tanto como en los propios temas bilaterales, las políticas exteriores de ambos países son opuestas en sus fines y objetivos, en sus medios y principios, en su doctrina y su práctica. De forma directa o indirecta, las diferencias de criterio en asuntos de política internacional que interesan a ambas naciones han expandido el potencial de desacuerdo, lo que ha incidido en la relación de amistad.

En materia de política exterior bilateral, varios analistas subrayan que los Estados Unidos nunca han tenido una posición realmente coherente hacia México, por lo que sus decisiones sobre determinado tema toman las contingencias del momento en que se producen y no dentro del contexto histórico-político de la relación. Así, el vecino país en muchas ocasiones se ha limitado a *reaccionar* ante problemas específicos, tomando decisiones a corto plazo y descuidando establecer bases más sólidas, para que las consecuencias a futuro de la problemática no dañen la relación en general.

Y mucho de ello está determinado por la multitud de oficinas y organismos nacionales, estatales o locales estadounidenses que influyen en la relación bilateral. Esto ha llevado a que cuestiones estrictamente domésticas en el vecino país encuentren repercusiones en México, como si éste estuviese involucrado en sus orígenes o solución.

Casos como el aumento en el consumo de droga, la falta de empleo en determinados estados de la Unión Americana, la baja de la productividad en otros o el incremento en los índices de criminalidad, llegan a influir en la relación bilateral e internacional de Estados Unidos⁵⁹. Así, desde una óptica

⁵⁹ (En el caso de la diplomacia estadounidense, una)...perspectiva insiste en la importancia de las consideraciones políticas internas y concibe a la política estadounidense hacia México como la expresión de preocupaciones "interméticas" (*internacionales* y *domésticas* al mismo tiempo). El concepto implica que las agencias gubernamentales de E.U. responden a bases electorales nacionales ("domésticas"), si no a visiones exaltadas de propósito nacional y que la toma de decisiones hacia México revela la continua importancia de estas consideraciones internas", en Rosario Green y Peter H. Smith, *La Política Exterior y la Agenda México-Estados Unidos*, (Introducción), Op. cit., p. 19.

estrictamente unilateral, problemas que son del ámbito doméstico de un país se convierten en problemas *causados por* otro país en detrimento del primero⁶⁰.

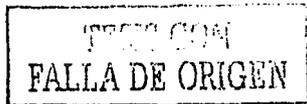
En cambio, en México al no existir tantas instancias que reflejen su criterio *sobre-lo-que-debe-hacerse-con...*, se ha mantenido una política más 'coherente', si se quiere, en la relación bilateral. En ello ha influido no sólo que un partido político gobernó por siete décadas el país, o que se tenga una historia añeja de intervenciones militares y económicas, sino que exista un cuerpo normativo, plasmado como derecho positivo en la Carta Magna, que ha dado dirección y continuidad a la política exterior mexicana⁶¹. Aparte de que no es lo mismo la importancia política y económica que concede México a su vecino del norte, que los Estados Unidos hacia México.

Igualmente, la opinión pública mexicana, las fuerzas políticas y los medios de comunicación se han acostumbrado, con el correr de los años, a esperar de México un 'nacionalismo sano' y una cierta independencia del país en relación con las directrices de su poderoso vecino; su permanencia no sólo contribuyó a conservar los márgenes de autonomía relativa, sino dio 'presencia' a las medidas gubernamentales tomadas. Esto fue relativamente bien visto por los propios estadistas e instituciones estadounidenses, mientras no afectara sus llamados 'intereses vitales'.

En los siguientes apartados, se tratará de aportar mayores elementos de los factores que inciden, hoy en día, en la relación bilateral y cómo éstos tienen influencia en la reducción de los alcances de la política exterior del país.

⁶⁰ "Los problemas que discutimos constantemente...no son vistos en E.U. como problemas mexicanos en el sentido de problemas de México, sino de problemas *causados por* México a los Estados Unidos. Aún la inestabilidad política y económica que potencialmente podría surgir en México es vista en Estados Unidos sobre todo como un problema para los Estados Unidos". Castañeda, Op. cit. p. 298

⁶¹ "...a pesar de los cambios que ha tenido en años recientes, el lado *gubernamental* mexicano es, en términos relativos, normalmente capaz de presentar un frente común más articulado que el que genera su contraparte. La sabiduría convencional atribuye esta situación a las diferencias entre los sistemas políticos de México y Estados Unidos", en *La Política estadounidense hacia México: ¿es realista esperar coherencia?*, Carlos Rico F., en "*La Política Exterior y la...*", Op. cit. p. 132.



Factores como la seguridad nacional, la migración, el narcotráfico y la profunda dependencia que México tiene en sus relaciones económicas con su vecino del norte, cubierta con un velo de *interdependencia asimétrica*, son temas constantes en la relación bilateral; la forma en cómo se resuelven entre los dos países es lo que determina, en mucho, la *calidad* de la relación en este momento.

2.1.1 La Seguridad Nacional

El área de la seguridad nacional del país es uno de los campos donde los principios de política exterior encuentran obstáculos para una mejor aplicación. Durante decenios subsistió la idea de que México no requería de una política de seguridad nacional perfectamente planificada acorde con sus necesidades e intereses nacionales.

Por un lado, su cercanía con los Estados Unidos, que evitaría cualquier amenaza a su vecino del sur que pudiera poner en entredicho su propia seguridad y, a la vez, la dificultad de practicar una política de seguridad nacional siendo contiguo a la mayor potencia militar del mundo, eran premisas que justificaban la ausencia de una política concreta en tal sentido.

Por otro lado, una de las justificaciones, quizá extrema, de la propia política exterior era que el país no tenía intereses geopolíticos o estratégicos que cuidar en el mundo y la seguridad nacional se restringía al ámbito espacial interno. La noción de seguridad *externa* implicaba para México, esencialmente, la defensa de su soberanía e intereses nacionales, vista como el resguardo de su capacidad de autodeterminación a nivel político, económico y jurídico, la defensa de su territorio y la preservación de sus recursos naturales, en el ámbito delimitado por el derecho internacional.

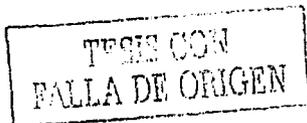
En un primer acercamiento, podríamos decir que México trata de definir su seguridad nacional como todo aquel conjunto de normas, estrategias y medidas generales y específicas que contribuyen a la preservación de su soberanía nacional, implicando la integridad territorial, marítima y aérea; su autodeterminación política; "el fomento a la importancia de nuestra historia, cultura, costumbre, valores y principios que nos dan identidad; la vigencia del Estado de Derecho en el territorio nacional y el resguardo de instalaciones vitales del país"¹.

Es por ello que una definición eminentemente nacionalista de la seguridad nacional choca de frente con el concepto que Estados Unidos tiene, por ejemplo, de su propia seguridad nacional, que no se limita a la simple defensa de sus fronteras nacionales y de sus instituciones políticas o de su riqueza económica. La *doctrina* de la seguridad nacional para Estados Unidos va más allá, es el resguardo de toda una gama de intereses a nivel mundial, tanto públicos como privados, que implica el desarrollo de capacidades políticas y militares y, en muchas ocasiones, métodos más *persuasivos* e intimidatorios².

En tal sentido, la noción de seguridad nacional que México sostiene no encaja necesariamente en el esquema que Estados Unidos requiere para su propia seguridad. Si bien se congratula de tener países pacíficos en cada una de sus fronteras, en el caso particular de México, Estados Unidos siempre ha *promovido* que el país refuerce su seguridad en diversos frentes; desde la posibilidad del *contagio comunista* en la llamada Guerra Fría, hasta un mayor

¹ Véase *Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000*, Capítulo 1, dedicado a la Soberanía.

² "En efecto, la seguridad nacional no es para los estadounidenses una doctrina de defensa nacional sino una doctrina estratégica global, relativa al mantenimiento del poder económico, político y militar de Estados Unidos y a la propagación de su ideología y de su prestigio y supremacía en zonas de influencia y espacios hegemónicos determinados...supone asimismo el cuidado de amplios intereses económicos públicos y privados, tales como fuentes de abastecimientos de materias primas, líneas de tráfico, mercados y espacios de inversión", en Aguilar Zinser, Adolfo, *La Seguridad Nacional vista por Estados Unidos*, en "En Búsqueda de la Seguridad Perdida (Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana)", compilado por Sergio Aguayo Q. y Bruce M. Bagley, Siglo XXI, 1a. ed., 1990, p. 298.



control sobre los grupos de narcotraficantes que cruzan su territorio para abastecer las necesidades de los estadounidenses.

Es debido a estas presiones, y en mucho a las propias circunstancias internas, que México comenzó a tomar en mayor consideración la cuestión de su seguridad nacional como forma de solventar tanto el incremento de diversas actividades delictivas en el país, como para reflejar a nivel externo su empeño en tan delicada tarea. Ya en 1980 se hacía una vaga referencia a la seguridad nacional mexicana y, en el nivel conceptual, en 1983, en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, se definía a la seguridad nacional como el "desarrollo integral de la Nación" y como la "herramienta para mantener la condición de libertad, paz y justicia social dentro del marco constitucional"³.

La posición de ese entonces continuaba contemplando el tema de la seguridad como un principio esencial de seguridad interna, reafirmandose los principios seculares de no intervención y autodeterminación⁴. Con ello, México hacía ver que las cuestiones de seguridad nacional eran temas de estricta atención y solución doméstica y no una forma de intervención de otro u otros países en las decisiones nacionales.

Si bien, en principio, el concepto de seguridad nacional se aplicó a la posibilidad de distorsiones en el ámbito interno, producto de actos delictivos de carácter penal o de *influencias extranjeras* que pusieran en entredicho la seguridad interna del país (v.g. el movimiento estudiantil de 1968, la Liga 23 de Septiembre, el movimiento reivindicatorio de Lucio Cabañas, etc.), poco a poco,

³ Véase *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*.

⁴ El entonces Canciller Bernardo Sepúlveda en su "Discurso pronunciado al conmemorar el natalicio de Benito Juárez" en marzo de 1983, señalaba que "el verdadero propósito" de la seguridad se encuentra "sobre todo, en la concertación política interna"; mientras que el entonces Secretario de Gobernación, Manuel Bartlett, redondearía la idea al afirmar que la seguridad se da en "función del consenso y la unidad nacionales"; ambas citas están incluidas en *Un concepto de Seguridad Nacional Mexicana para la Década de los Noventa*, Sergio Aguayo Quezada, en "Relaciones Exteriores de México en la Década de los Noventa", compilado por Riordan Roett, Ed. Siglo XXI, 1a. ed., 1991, pp. 86-101.

el conocimiento y análisis de que los actos delictivos de carácter internacional, e incluso transnacional, podían influir en la seguridad doméstica fueron incidiendo en la propia perspectiva de las autoridades gubernamentales⁵.

Estos intereses y razones son los de cualquier Estado que desea mantener su propia capacidad para autodeterminarse como nación, siendo estos el mantenimiento del equilibrio político interno, la conservación de un entorno externo estable, la capacidad de decisión en su política y economía interna y la vigencia del Estado de Derecho.

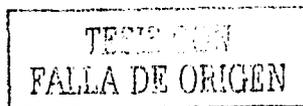
Así, esta preocupación de la influencia externa en la seguridad interna se vio ya reflejada en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, al afirmar que uno de los objetivos de la seguridad es "actuar con firmeza y anticipación, a fin de evitar todo acto externo que pueda convertirse en una amenaza a la seguridad nacional"⁶, que más que referirse a una circunstancia militar se circunscribía al campo político y económico, manteniéndose una ambigüedad en cuanto a los actores o instrumentos que podían afectar la seguridad nacional.

Ya en los últimos años, se ha repetido insistentemente que el narcotráfico es la principal amenaza a la seguridad interna del país, buscando la solidaridad de las naciones para enfrentar el peligro a la estabilidad de los propios gobiernos⁷. Otro de los elementos que se ha contemplado afecta la viabilidad

⁵ "Conceptos tales como interés nacional y seguridad nacional han ido introduciéndose en el manejo público de la política exterior como elementos objetivos que justifican y explicitan la manera en que la instrumentación de ciertas acciones externas contribuye no sólo a mantener la vigencia del cuerpo doctrinal como parte de una tradición histórica que es fuente de legitimidad interna, sino que también obedece a intereses y razones pragmáticas, a nivel interno y externo", en *Tradiciones y Premisas...*, Op. cit., p. 54.

⁶ Véase *Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994*, S.P.F., 1a. ed., México, 1989.

"La referencia al narcotráfico como asunto de seguridad nacional obedece a dos razones, una de política interna y otra de política exterior. En el ámbito interno, los narcotraficantes pueden amenazar el monopolio estatal sobre la violencia en algunas regiones y minar la capacidad del Estado para mantener la ley y el orden. En el ámbito bilateral, las políticas contra el narcotráfico en México han tenido una orientación de política exterior: evitar la aplicación extraterritorial de leyes nacionales y la persecución norteamericana más allá de las fronteras de Estados Unidos", en María Celia Toro, *El control del narcotráfico: ¿Podemos*



como país es el movimiento de grandes volúmenes de capital, que pueden desestabilizar, en horas o en días, a todo un país, como fue el caso, entre otros, del propio México en la crisis de 1994, que se vio afectado por la salida masiva de capital de inversión y de tipo especulativo, al momento en que las cifras económicas mostraron debilidad y falta de credibilidad.

No obstante, en forma práctica, el Estado mexicano sí tomó en cuenta la amenaza a la seguridad nacional que significaba, por ejemplo, la proliferación de movimientos subversivos en su frontera sur y actuó en consecuencia. Mucho de la *diplomacia activa* llevada a cabo por la Administración del Presidente José López Portillo en Centroamérica fue con el objeto de "comprar un seguro", para evitar que se difundieran en el propio territorio tales movimientos⁸.

Al moderar a los sectores revolucionarios en otros países para propiciar el diálogo y posibilitar y viabilizar los cambios, evitando con ello la intervención directa de los Estados Unidos, México trataba de prevenir la confrontación, generando distensión, apartando el conflicto interno centroamericano del esquema Este-Oeste y llevándolo al verdadero: el Norte-Sur. Esta estrategia tuvo efectos positivos, particularmente en el conflicto interno nicaraguense en la época del derrocamiento de Anastasio Somoza⁹.

cooperar?, en "Interdependencia ¿Un Enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos", Blanca Torres (coordinadora), El Colegio de México, 1ª. ed., 1990, p. 240.

⁸ "...López Portillo se decidió por las alternativas que consideraba promoverían la estabilidad a largo plazo en la región (centroamericana), con el menor costo para México. Los mecanismos preferidos para resolver los conflictos y devolver la paz eran las negociaciones, no las victorias en el campo de batalla", en *Los Intereses de Seguridad de México y Estados Unidos en Centroamérica*, de Bruce Michael Bagley, en el libro "En Busca de la Seguridad Perdida (Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana)", compilado por Sergio Aguayo Quezada, y Bruce M. Bagley, Siglo XXI, 1ª. ed., 1990, p. 320.

⁹ "El bloqueo diplomático contra Somoza surgió entonces como una opción efectiva y menos costosa para una estrategia de seguridad colectiva. México apoyó dicha medida al cobrar conciencia de la importancia político-estratégica que la estabilidad del área centroamericana tiene para su propia seguridad", en René Herrera y Mario Ojeda, *La Política de México en la región de Centroamérica*, Foro Internacional, No. 92, Vol. XXIII, abr-jun '83, no. 4, El Colegio de México, p. 432.

Por otro lado, una de las peculiaridades del concepto de seguridad nacional en el país durante muchos años fue la reducida participación del sector militar en las decisiones de tal índole. Si bien en los últimos años y debido a la proliferación del narcotráfico, las bandas armadas, la crisis económica y, fundamentalmente, el movimiento insurgente en Chiapas, el Ejército Mexicano incrementó su participación a nivel nacional. Aunque es de reconocer que éste siempre mantuvo una posición cauta debido, como ya anotábamos, a la posición geopolítica del país y a directrices internas de circunscribirse a tareas propias de la milicia y de la seguridad interna del país.

Por esto mismo, y atendiendo a los principios rectores de la política exterior mexicana, es que el Ejército Mexicano casi nunca ha participado en ejercicios conjuntos o alianzas militares, ni siquiera en cuerpos de seguridad auspiciados por los organismos internacionales (v.g. cuerpos de paz o 'cascos azules'). La política internacional en ese sentido ha sido clara y diáfana, evitando cualquier integración a conceptos de seguridad, internacionales o regionales, que pudieran ser interpretados como intervencionistas¹⁰.

La *despolitización* del Ejército llevada a cabo por el Gobierno mexicano en la década de los cuarenta subsiste, con matices, hoy en día. La entrega de ciertas parcelas de poder (gubernaturas, diputaciones, senadurías, agregadurías militares) a los miembros del Ejército los han incorporado, de hecho, a ciertas decisiones políticas sin necesidad de transitar por el caos de los regímenes totalitarios; ello no sólo ha hecho participe a la institución armada del engranaje de las decisiones públicas, sino que lo convierte en un *pilar institucional* de la particular 'democracia a la mexicana'.

¹⁰ "...desde la perspectiva de algunos observadores de la comunidad de inteligencia estadounidense la falta de un enfoque sobre seguridad hacia el exterior en México, ha sido condicionada por una aceptación *de facto* o por una resignación de las políticas de seguridad de Estados Unidos...Hoy en día, la Comisión Conjunta de Defensa México-Estados Unidos podría considerarse como una organización inactiva que tiende más hacia las actividades sociales que a las militares", en *Integración Económica de México y Estados Unidos. Implicaciones para la Seguridad de Ambos Países* de Clark W. Reynolds y Stephen J. Wager, en "En Busca de la Seguridad...", Op. cit., p. 217.

Ya en 1990 se preveía que un mayor acercamiento y cooperación económica a partir de la posibilidad de un acuerdo de libre comercio entre México y Estados Unidos tendría importantes implicaciones para la seguridad de ambos países, lo que conllevaría un incremento en el intercambio de información en actividades de inteligencia.

La multiplicación de los lazos económicos bilaterales ha acentuado, sin duda, los contactos en la materia y temas como el narcotráfico, la migración, el lavado de dinero, la operación de bandas transfronterizas, la acción de capitales especulativos, han acercado los objetivos de los dos países, repercutiendo en el grado de independencia de la toma de decisiones de política exterior.

Esta toma de decisiones se ve influida lo mismo cuando se incrementa la relación como cuando México se encuentra en graves problemas económicos; parecería ser que el *paraguas estadounidense* alcanza a cobijar los distintos problemas que aquejan al país, dado el peso preponderante que tiene el vecino país en muchos de los procesos de toma de decisiones, incluidos en los últimos tiempos los de política exterior.

Pero el incremento en las medidas de seguridad que tome el Estado no deberán encauzarse por el sendero de la represión interna de opositores al grupo gobernante; cada vez más, en distintos países, el argumento de la seguridad nacional es esgrimido como fórmula para terminar con los disensos internos, y los continuos llamados a la *unidad* en muchas ocasiones son propósito de *reencauzar* las ideas de los contrarios¹¹.

¹¹ "Aunque sin mucha fundamentación teórica o jurídica, el gobierno ha utilizado por décadas el concepto de seguridad nacional como sinónimo de seguridad interna y a ésta le ha dado la connotación de control de la disidencia por medio de la fuerza...aun cuando el concepto de seguridad está adecuándose gradualmente al nuevo modelo de desarrollo económico, no se percibe una intención democratizadora; se preserva la práctica autoritaria...En otras palabras, si el sistema político se moderniza al parejo que la economía tendrá vigencia la vertiente conceptualmente más amplia de la seguridad; si por el contrario se mantiene o incrementa el autoritarismo puede imponerse esa práctica que iguala coerción con seguridad", en *Un concepto de seguridad nacional...*, Op. cit., pp. 89-97.

Se deberá entonces buscar una política de seguridad nacional que profundice en las medidas a tomar para preservar realmente la soberanía, pero contextualizado en la defensa firme de un Estado de Derecho que dé garantías a los individuos contra la aplicación de *toda la fuerza del Estado*, que puede llevar a violación de los derechos humanos y otros delitos.

Así, en la suma de los diversos elementos, relacionados o no, se ha ido concretando una política de seguridad nacional que cada vez trata de ser más sistemática y elaborada, acorde en muchas de sus facetas con necesidades de seguridad de los Estados Unidos. Ejemplos claros de ello son las nuevas directrices de la política migratoria que ha puesto en vigor México y que son materia del siguiente apartado.

2.1.2 La Migración

Si bien el fenómeno migratorio a nivel mundial no es nuevo, las catástrofes naturales, guerras, conflictos políticos y sociales y las crisis económicas en los diversos países, han incrementado su importancia en las últimas décadas. El fenómeno se convierte así en un importante desafío para las naciones en los renglones de soberanía, seguridad, sanidad, derechos humanos y respeto a la legalidad.

En lo particular, el flujo migratorio entre México y Estados Unidos es de los más importantes del mundo, siendo un sólido componente del funcionamiento de las dos economías nacionales, particularmente en la franja fronteriza, donde cada economía local se ve fuertemente influenciada por el devenir de su contraparte. Su administración y control se ha convertido también en un tema complejo y sensible que, en el caso de México, afecta particularmente su capacidad de decisión en hacer prevalecer sus principios doctrinarios de política exterior.



México al ser receptor y expulsor de mano de obra, además de ser país de tránsito, se ve enfrentado a mayores complicaciones en su relación bilateral con un país que decide cuando si abrir su frontera a la migración y cuando cerrarla, de acuerdo con sus propias necesidades o tiempos políticos y/o económicos (v.g. campañas electorales, crisis económicas, presiones políticas de grupos, etc.)⁶².

Por décadas, la postura de ambos países respecto de la migración, y más particularmente de la emigración de trabajadores de México hacia Estados Unidos, fue moderada en sus repercusiones políticas. Existía la noción de que el país nortero requería mano de obra barata en las labores agrícolas, mientras que su vecino del sur necesitaba tener una *válvula de escape* para su alto crecimiento demográfico y su incapacidad para facilitar oportunidades de empleo para todos sus ciudadanos.

Por ello, desde 1942 estuvo en operación, aunque con altibajos, un acuerdo para proporcionar fuerza laboral mexicana en las labores agrícolas estadounidenses que, poco a poco, fue teniendo condiciones adversas para los migrantes, por lo que fue concluido en 1964⁶³. No obstante, en los años subsiguientes continuó el éxodo de trabajadores del campo hacia el norte, diversificándose sus fuentes y sus ramas laborales hasta incluir profesionistas y empleados bien remunerados.

⁶² "...la política oficial (mexicana) sobre cuestiones migratorias ha sido conducida por las preferencias estadounidenses y no por las mexicanas. El determinante concreto más importante de la política estadounidense, lo han constituido las condiciones del mercado laboral en Estados Unidos, quienes han promovido la migración durante los periodos de escasez laboral y desalentado la migración, o incluso expulsado a trabajadores mexicanos cuando la fuerza de trabajo interna estaba disponible de manera abundante", en *Interdependencia Simple y Obstáculos para la Cooperación entre México y Estados Unidos* de Stephen D. Krasner, en *"Interdependencia: ¿Un Enfoque Útil..."*, Op. cit., p. 54.

⁶³ "Esta mano de obra fue contratada por la Administración de Seguridad Agrícola de Estados Unidos...El acuerdo ofrecía garantías contra la discriminación y proporcionaba transporte y seguro de desempleo...Los diseñadores estadounidenses de políticas aceptaron incluso la presencia de inspectores mexicanos en Estados Unidos...con el tiempo las estipulaciones específicas se volvieron crecientemente desfavorables para México". *Ibid.*, pp.52-53.

La percepción de los estadounidenses sobre el problema ha ido desde considerar que se 'perdió el control sobre sus fronteras', hasta reconocer que los migrantes han aportado mucho más beneficios que perjuicios a la economía en general. basando por la argumentación sindical de que los migrantes son una reserva de mano de obra que reduce los salarios, que su incremento geométrico está desplazando a las demás minorías (es el caso de los migrantes hispano parlantes), además de solicitar servicios de asistencia con alto costo para los presupuestos estatales⁶⁴.

El síndrome de la *invasión silenciosa*, que resumiera un funcionario del Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos, es parte de la percepción que, cada vez con más fuerza, se retoma en la actualidad en dicho país. No obstante, los propios impugnadores de la *flexibilización* de las leyes migratorias han caído en contradicciones que denotan la falta de congruencia en sus actitudes. El entonces senador por California Pete Wilson -hoy el ex gobernador estadounidense que más puso obstáculos a los migrantes y minorías hispano parlantes- solicitó, en 1987, que se redujera la vigilancia en la frontera, por los efectos de la llamada Ley Simpson-Rodino en las labores agrícolas de su estado⁶⁵.

La actitud del gobernador Pete Wilson en contra de los migrantes en su estado (para ejemplo baste la Cláusula 187), demuestra que el asunto rebasó

⁶⁴ No obstante, se señala: "...con frecuencia se ha destacado que a partir de los años setenta la política estadounidense se ha convertido cada vez más en una lucha de grupos de interés bien financiados, y la política migratoria no ha sido una excepción", en Michael S. Teitelbaum, *Temas de la Inmigración Mexicana a Estados Unidos: Ambivalencia e Incomprensión Mutua*, en "México y Estados Unidos: El Manejo de la Relación", Riordan Roett (Compilador), Edit. Siglo XXI, 1a. ed., 1989, pp. 184-185.

⁶⁵ "Un programa de radio auspiciado por el Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) de Estados Unidos, difundido desde Irvine, California, el 18 de junio de 1987, incluyó la participación telefónica del senador Pete Wilson desde Washington, D.C., en el que pidió al SIN y a la patrulla fronteriza de Estados Unidos que relajaran la vigilancia en la frontera", en Jorge A. Bustamante, *Inmigración de Indocumentados: Resultados de Investigaciones y Opciones para el Diseño de Políticas*, en "México y Estados Unidos...", Ibid, p. 156.

hace muchos años la esfera estrictamente económica, para constituirse en asunto político-electoral de trascendencia en varios estados de la Unión Americana.

Escasos han sido los intentos, por parte de la economía presuntamente afectada, por poner a derecho conjuntamente con el Gobierno mexicano el asunto de la migración. Es el caso de la "Comisión para el Estudio de la Inmigración Internacional y la Cooperación para el Desarrollo Económico" (sección 601 de la Ley Pública 99-603, conocida como Ley Simpson-Rodino), creada por el Congreso estadounidense con aprobación presidencial que, en la práctica, se refiere a la capacidad de una comisión nacional para *consultar* "a los gobiernos de México y otros países de origen de los trabajadores en el hemisferio occidental", con lo que conserva un enfoque unilateral, toda vez que consultar no es sinónimo de negociar los términos con otro gobierno⁶⁶.

Por su parte, sólo hasta últimas fechas el Gobierno mexicano lanzó una ofensiva para tratar de negociar de forma bilateral el tema de la migración, con el fin de lograr no sólo mejores condiciones de vida para sus migrantes, sino tratar de evitar el continuo incremento de decesos al intentar cruzar la frontera. De otra parte, la migración continúa siendo una válvula de escape para la seria crisis en el mercado laboral interno y porque reporta ingresos de divisas que son enviados por los migrantes a sus familias, además del aumento de la influencia mexicana en las zonas de destino, instrumento importante a la hora de las decisiones electorales en dichas áreas⁶⁷.

⁶⁶ En este caso, Bustamante subraya que lo deseable sería que "México accediera a esta consulta, pero Estados Unidos deberá estar preparado para entender que cualquiera que sea la respuesta mexicana a una consulta hecha por la mencionada Comisión no debe entenderse como una actitud de acatamiento de los objetivos de la ley, sino como respuesta a los propios objetivos de México de llevar a cabo negociaciones bilaterales", en *Idem*, p. 158.

⁶⁷ "La tercera fuente de captación de divisas internacionales de México -después del petróleo y las maquiladoras- la constituyen actualmente las remesas que envían los trabajadores mexicanos en E.U., superando a los ingresos por turismo, tradicionalmente la segunda o tercera industria de captación de ingresos externos... los mexicanos y los norteamericanos de origen mexicano, suman cerca de 20 millones, de los cuales se estima que 15 millones son mexicano-estadounidenses y 5 millones nacionales mexicanos.

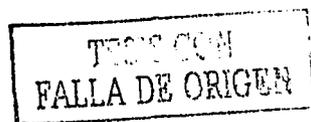
La propia negociación de los diversos apartados que constituyen el Tratado de Libre Comercio entre los dos países fue una magnífica ocasión para incluir el tema migratorio, normando su afluencia y dando mayor protección a los trabajadores. Sintomáticamente, los dos países se rehusaron a contemplar el tema en las negociaciones, confluyendo intereses de diversa índole.

Varios analistas adelantaron que la posibilidad de que no se llevaran a cabo pláticas sobre el asunto era porque se confiaba en que el crecimiento que tendría la economía mexicana, gracias al TLC, tendría como consecuencia una disminución de la migración, no siendo necesario negociar el tema⁶⁵. Otros señalaron, en cambio, y ese fue el principal argumento de las dos partes, que el tema de los trabajadores migratorios era de tal complejidad que habría imposibilitado la negociación comercial, por lo que se prefirió no incluirlo en las pláticas⁶⁶.

La realidad, como sabemos, fue muy distinta al enfoque gubernamental y, aún ahora, la economía mexicana, aunque incrementó considerablemente sus exportaciones, no logró dar empleo a toda aquella población rezagada de los beneficios laborales, mucho menos a los que se incorporaron recientemente a la población económicamente activa. En esta falta de percepción sobre las

Tan sólo cabe recordar que este grupo envía anualmente a México, mediante remesas, más de 4 mil mdd, la tercera fuente de ingreso de divisas del país". Andrés Rozental *La Política Exterior de México en la era de la modernidad*. Edt. F.C.E., 1993, 1a. ed. pp. 71 y 125. En la actualidad esas remesas alcanzan ya una cifra de 10 mil millones de dólares según cifras oficiales (IEX).

⁶⁵ Francisco Alba, no obstante, señalaba que "la nueva estrategia económica (crecimiento mediante exportaciones en una economía abierta) no es una panacea para alterar los factores estructurales que definen la ecuación básica del mercado laboral...la opinión general es que la evolución del sector agrícola es todavía un elemento clave en el actual sistema migratorio...[y]...los efectos sobre la emigración a Estados Unidos no son claramente inhibidores de la emigración, en parte por la naturaleza estacional del trabajo en zonas de agricultura moderna". en *La Emigración Mexicana a Estados Unidos y la Iniciativa del Tratado de Libre Comercio en América del Norte: El Juego de las Expectativas*, texto incluido en "Liberación Económica y Libre Comercio en América del Norte". Gustavo Vega Cánovas (Coordinador). El Colegio de México, 1a. ed., 1993, pp. 281-282.



posibles consecuencias, radica gran parte de la problemática que hoy se perfila en las relaciones bilaterales en materia de migración, afectando la capacidad soberana que tiene el Estado Mexicano para decidir en materia de política migratoria.

Igual sucede con la migración que desde otros países confluye hacia México como territorio de tránsito hacia los Estados Unidos. Poco a poco, las autoridades migratorias mexicanas radicalizaron sus operativos para detener a migrantes, centroamericanos fundamentalmente, cumpliendo un doble propósito: evitar que se incrementara el flujo de migrantes de otros países que, en muchas ocasiones, al no poder 'cruzar' permanecen en territorio mexicano, y reducir el volumen global de indocumentados, contribuyendo directa e indirectamente a las políticas migratorias de los Estados Unidos⁷⁰.

Lo que anteriormente México permitía en apoyo hacia los centroamericanos que se veían obligados a abandonar sus países por razones políticas y económicas, ahora, terminado el conflicto armado en la región, no lo permiten las nuevas directrices migratorias, y el país debió endurecer su política migratoria, con el fin no sólo de defender su soberanía en la frontera sur, sino hacer frente a los retos que le presentaban miles de refugiados de la zona, instalados en campamentos temporales en el Sureste. Ello no solo llevó a acuerdos entre México y varios países del Istmo, sino a reuniones multilaterales,

⁶⁹ El desarrollo de las dos tesis, así como de sus consecuencias para el desarrollo de la negociación del TLC trilateral se encuentra en Manuel García y Griego, *La Emigración Mexicana y el Tratado de Libre Comercio en América del Norte: Dos Argumentos*, en *"Liberación Económica y..."*, Ibid. pp. 291-303.

⁷⁰ Manuel Rodríguez Arriaga, quien fuera Subsecretario de Población y Política Migratoria en la Secretaría de Gobernación señalaba que, en realidad, el reforzamiento del Instituto Nacional de Migración es porque "cada vez más operan organizaciones criminales que en México y en el nivel mundial lucran con el tráfico de seres humanos y ponen en riesgo su vida y su seguridad...que mezclan violencia y corrupción, que atentan contra los derechos humanos y el orden social...(exigiéndose)...la acción decidida de las instituciones públicas; el rechazo inequívoco de la sociedad y la cooperación internacional efectiva". Ponencia de Rodríguez Arriaga en el *Foro de Consulta sobre Política Migratoria*, organizado por el Senado de la República, abril de 1995, Mimeo.

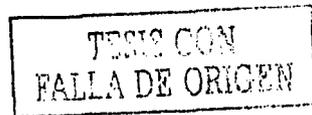
las cuales han tenido buenos resultados, no solo para México, sino también para Estados Unidos⁷¹.

El tema de los refugiados guatemaltecos repercutió, como sabemos, al interior del propio gobierno, toda vez que, por una parte, la Secretaría de Relaciones Exteriores trataba de preservar en lo más posible el derecho de asilo y el prestigio bien ganado de México en la materia; mientras que, por su parte, la Secretaría de Gobernación se preocupaba por fortalecer el control de la frontera sur y las posibles repercusiones que sobre la seguridad interna tendría el masivo ingreso de refugiados⁷².

No obstante, la firma de un acuerdo sobre trabajadores migratorios, como sucedió en décadas pasadas, está lleno de aristas que serán difíciles de negociar para los dos países. Como sabemos, existe un acuerdo de trabajadores temporales mexicanos con Canadá (alrededor de cinco mil migrantes anuales), que funciona en terminos excelentes y que ha tenido buenos resultados, no solo para México sino también para el país receptor. Desafortunadamente, este tipo de convenio no funcionaría del todo entre México y Estados Unidos por factores que provienen de los tres sectores involucrados (gobiernos, trabajadores y empleadores).

⁷¹ Véase, por ejemplo, el Comunicado Conjunto de la Conferencia Regional sobre Migración (13-14/Marzo/1996), en el que si bien se reconoce que "...los flujos migratorios han crecido en los años recientes como resultado, en parte, de las asimetrías entre las economías y los mercados laborales, así como de factores políticos y sociales, desastres naturales, degradación ecológica, rápido crecimiento de población, barreras al comercio y la inversión y conflictos civiles", también se subraya que "Los gobiernos reconocieron el derecho soberano e interés legítimo de cada país para salvaguardar sus fronteras y aplicar sus leyes migratorias... (aunque)...observando siempre un estricto respeto a los derechos humanos de los migrantes", (mimeo).

⁷² "Durante los primeros años de la década de los ochenta, algunos empresarios y políticos conservadores afirmaron reiteradamente que el sur de México era una zona vulnerable a la subversión centroamericana de corte comunista. Aunque este punto de vista no obtuvo mucho apoyo en los círculos gubernamentales, es innegable que la crisis centroamericana aumentó la preocupación del gobierno por las condiciones prevalecientes en Chiapas y en el sureste en general", en *Relaciones de México y Centroamérica en la década de 1990: Cambio de prioridades, persistencia de intereses*, de Cheryl L. Eschbach, en *Relaciones Exteriores de México en la década...*, Op. cit., p. 239.



Para el Gobierno mexicano sería difícil, en principio, sustentar congruentemente un acuerdo que violara la libertad de tránsito de sus ciudadanos y sus formas de ganarse la vida que el propio sistema no les proporciona. Si bien, como anotábamos, de 1942 a 1964 se dio un acuerdo sobre los llamados *braceros*, las condiciones ya no son las mismas, porque el Gobierno mexicano debe lidiar no sólo con mucho mayores niveles de desempleo y subempleo, sino con una sociedad mejor organizada, que le impediría tomar medidas que fueran en contra de las libertades y los derechos humanos⁷³.

Del lado de los migrantes, los medios de comunicación, el constante flujo fronterizo, el gran volumen de mexicanos que residen *del otro lado* y el mejoramiento paulatino de sus niveles de vida, son un incentivo para personas que carecen de lo esencial en su país. Aún si se pusiera en práctica algún tipo de acuerdo oficial, las 'cuotas' serían muy reducidas en relación con el volumen disponible, por lo que paralelo a la migración legal confluiría la indocumentada.

Del lado de los empresarios estadounidenses, la fuerza de trabajo es como cualquier otra mercancía, por lo tanto aún con un acuerdo oficial de trabajadores migratorios, si ambos gobiernos son incapaces de controlar el flujo ilegal, los patrones continuarán contratando indocumentados, que siempre prestarán su mano de obra a un mucho menor costo que los trabajadores llamados legales.

Sin duda, las recurrentes crisis económicas en México han dañado la capacidad de maniobra de las autoridades en este y otros campos, limitando su decisión soberana para proteger los derechos de sus ciudadanos. En tal sentido, y de común acuerdo con Estados Unidos, lo mejor para realmente

⁷³ "El gobierno que busca detener la salida de nacionales enfrenta una serie de obstáculos políticos importantes e incluso una situación potencialmente explosiva...El alto costo político...de frenar la salida de nacionales debilita, en principio, la capacidad de negociación mexicana", en *La Emigración Mexicana y...* Op. cit., p. 302.

proteger a los trabajadores migratorios es llegar a la negociación de un acuerdo bilateral migratorio que busque la máxima protección de los nacionales en dicho país, como ya sucede con el acuerdo bilateral con Canadá.

Cuestiones como normas y criterios en su contratación, condiciones laborales, número y calificación, regiones específicas de destino, sectores económicos que aprovecharán su trabajo, duración de su estadía, beneficios de su seguridad social y todos aquellos temas que, de alguna u otra forma, incidan sobre sus vidas, deberán ser abordados racionalmente y sin menoscabo de soberanías.

El argumento de que el Estado mexicano no debe ni puede coartar el derecho de libre tránsito por su territorio o la salida de sus ciudadanos y la búsqueda de mejores condiciones de vida continuará estando vigente, pero deberá haber un mínimo de seguridad legal para los migrantes, lo que reduciría considerablemente las fricciones entre los dos países.

Así también, una de las mejores alternativas a la migración tanto de ciudadanos mexicanos como centroamericanos, es la propia mejoría económica de sus países, su capacidad de reestructurarse, creciendo con base en una mayor productividad y competitividad y llegando a acuerdos económicos internacionales, que les permitan crecer y desarrollarse, con base en sus propios recursos y no a partir del capital especulativo, que abunda hoy en día en las finanzas internacionales.

En las siguientes páginas analizaremos uno de los puntos que se ha ligado falsamente a la migración indocumentada y que ha contribuido a limitar la capacidad soberana del Estado mexicano en el manejo de su política exterior: el narcotráfico.

2.1.3 El Narcotráfico

La Asamblea General de Naciones Unidas proclamó el periodo comprendido entre 1991 y el año 2000 como Decenio de las Naciones Unidas contra el Uso Indebido de Drogas, promoviéndose un Programa Mundial de Acción. El interés de México en el control de estupefacientes se remonta a la Conferencia de Shanghai (1909) y la Convención Internacional del Opio de La Haya (1911-1912), donde el país aceptó imponer controles sobre el cultivo ilícito de enervantes en su territorio para prevenir la exportación clandestina de la droga.

Igualmente, México se ha adherido a la lucha contra el narcotráfico porque, a nivel nacional, amenaza seriamente la capacidad de las autoridades en materia de control territorial y político, el Estado de Derecho y sus instituciones, la salud y bienestar de sus habitantes y la seguridad nacional; el delito también provoca crisis y corrupción en las instituciones, erosionando los valores culturales y distorsionando la ética del trabajo, al mostrar formas 'sencillas' de obtener grandes recursos económicos, con poco esfuerzo, aunque con innumerables peligros.

A nivel internacional, el narcotráfico es dinamizado por grandes fuerzas motrices: las fuertes disponibilidades financieras; la constante vinculación del tráfico ilícito de armas con el de drogas y las amplias redes internacionales que tienen las organizaciones criminales. El alcance mundial y su carácter transnacional ha hecho que la actividad se relacione con múltiples actividades conexas y las causas que lo generan son de origen multidimensional, siendo sus impactos tanto en el ámbito nacional como internacional.

El ser vecino de la principal potencia económica tiene como característica el también estar al lado del más grande consumidor de droga en el mundo, con todas las consecuencias que ello conlleva. Durante decenios, el *estira y alfoja* entre México y Estados Unidos por el tema del narcotráfico, su producción, distribución, comercialización y venta ha obligado, recurrentemente, a los dos

países a duplicar sus esfuerzos diplomáticos para que el asunto no dañe sus relaciones bilaterales.

La recurrencia del fenómeno se ha manifestado por presiones internas y externas en los dos países, y la actitud para enfrentarlo va desde posturas unilaterales y de presión política y económica, hasta acciones conjuntas de cooperación y firma de acuerdos bilaterales de corto y mediano plazo. Las presiones constantes y fluctuantes de la potencia en la relación bilateral⁷⁴ han incidido significativamente en un debilitamiento de la capacidad real que tiene México para determinar, de forma autónoma e independiente, sus soluciones al problema del narcotráfico.

Así, el tema se fue convirtiendo paulatinamente en un asunto político más que policial, primordialmente por el cariz que le ha dado el vecino del norte, como forma de presionar la relación en los momentos álgidos del problema⁷⁵.

En este contexto, puede hablarse de un marco general en el que se da el problema del narcotráfico entre México y EE.UU.: El alto nivel de interdependencia entre oferta y demanda. Esta relación puede considerarse asimétrica ya que, como sabemos, existen muchos países productores, mientras que uno solo se lleva casi el 50% del consumo mundial, como bien lo aceptara el

⁷⁴ El narcotráfico... "pasó de ser un asunto de bajo contenido político y manejo rutinario a un problema explosivo de alto perfil político; de ejemplo exitoso y reconocido de la cooperación bilateral a símbolo de desconfianza mutua e incomunicación crónica", en *México y Estados Unidos en la Cadena Internacional del Narcotráfico* (Introducción/Guadalupe González), Guadalupe González y Martha Tienda (coordinadoras). Serie: Retos de las Relaciones entre México y Estados Unidos. Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-EE.UU., F.C.E., 1989, 1a. edición., p. 16. Al referirse a la posición de México, la autora señala: "El perfil político que le ha dado México al narcotráfico...es sin duda menor que el que le han otorgado las autoridades norteamericanas, si bien el esfuerzo real que se ha hecho para combatir la producción, comercialización y consumo ha sido permanente y prioritario". p. 19.

⁷⁵ "Como ninguna de las opciones es políticamente admisible en Washington, pero "hay que hacer algo", México pasa a ser el lugar indicado. Nuestro país se convierte en objeto de la retórica indignada de muchos legisladores, de los agentes de la lucha contra el narcotráfico y de los ideólogos conservadores. En conjunto, esos grupos forzaron hábilmente a funcionarios gubernamentales más sensatos a aceptar la ficción de que una de las principales causas de la "crisis de la droga" norteamericana es México", en Jorge G. Castañeda y Robert A. Pastor, *Límites en la Amistad: México y Estados Unidos*, Edit. Joaquín Mortiz/Planeta, 1a. ed., 1989., p. 305.

propio Presidente William Clinton en una de sus declaraciones sobre el problema⁷⁶.

Por otro lado, existe una distribución y participación desigual en las distintas etapas (desde el cultivo hasta la venta final). Según estudios, el valor en los países productores es de sólo el 8% del valor final en el mercado⁷⁷. Ello hace que entre 80 y 90% del dinero proveniente de las drogas nunca abandone territorio estadounidense y, por tanto, la mayor parte de las operaciones de lavado de dinero se realice a través del sistema bancario estadounidense, o se invierta directamente en su economía⁷⁸.

Otra característica es que, como todos los mercados, es fluctuante, dándose cambios tanto del lado de la demanda como de la oferta (nuevos modos de producción, procesamiento y distribución, así como rutas de tránsito). El caso es particularmente importante en el caso México-EE.UU., ya que cuando se ha dado una disminución en el tráfico interfronterizo por la acción de las fuerzas que lo combaten, la demanda se ha abastecido por otras vías y/o países; lo que hace ver que la demanda es la que promueve que otras fuentes se acerquen para abastecer su consumo.

Por último, Estados Unidos mayormente ha practicado el unilateralismo, que lo lleva a tomar decisiones no consultadas dentro del marco de la

⁷⁶ "La existencia de un mercado de narcóticos ilícitos constituido por alrededor de 30 millones de consumidores regulares, que genera ganancias anuales por más de 100 mil millones de dólares y que constituye la principal fuente de ingresos del crimen organizado que opera en territorio norteamericano...". Op. cit., Guadalupe González, p. 17.

⁷⁷ "...de cada dólar que pagan sus consumidores de marihuana, entre 91 y 93 centavos se quedan en Estados Unidos. Lo mismo sucede con 97 a 99 centavos de los que pagan por cocaína, y con 95 a 96 centavos de los que pagan por heroína", en *Perspectivas de Control del Mercado de Narcóticos: México y Estados Unidos*, por Samuel I. del Villar, en *México y Estados Unidos en la cadena...*, Op. cit., p. 137.

⁷⁸ "De acuerdo con varias estimaciones del gobierno de Estados Unidos, el valor económico del comercio ilícito de drogas en ese país equivale a un mínimo de 50-70 mil mdd, y a un máximo de 110 mil mdd", en *La Oferta de Drogas ilícitas hacia E.U.: El Papel Fluctuante de México*, Miguel Ruiz-Cabañas, p. 81, en *México y Estados Unidos en la cadena...*, Ibid.

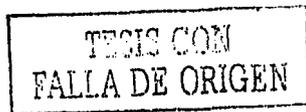
cooperación bilateral; particularmente cuando se han presentado casos conflictivos en la materia (Operación Casablanca, Caso Álvarez Macháin, Enrique Camarena, Operación Intercepción⁷⁹). Sólo hasta hace poco, los dos países han logrado cierto grado de entendimiento que evite que un tema específico *contamine* toda la relación bilateral.

Esta unilateralidad de los Estados Unidos ha hecho que su política sea fluctuante y que no obedezca a un patrón continuo. Factores externos al problema, como campañas electorales, presiones políticas, incremento delincencial en ese país, fuentes de lavado de dinero, etc., han incidido en la mayor o menor presión de Estados Unidos en contra de los países productores, sin contemplar una campaña realmente efectiva para abatir la demanda y las mafias organizadas en su propio territorio⁸⁰.

Ante la problemática se han dado diversas propuestas de acción, en las que priva el reconocer el carácter mutuamente dependiente del problema, así como ofrecer a los campesinos productores alternativas redituables de cultivo.

⁷⁹ La 'Operación Intercepción' (21 IX '69) constituyó en realidad, "...un ejemplo clásico de chantaje económico para que México reaccionara y empezara a hacer algo con respecto a la droga", en Richard B. Craig, *La Política Antidrogas de Estados Unidos hacia México. Consecuencias en la sociedad estadounidense y en las relaciones bilaterales*, en "México y Estados Unidos en la cadena..." p. 100. La medida dio como resultado, como sabemos, la 'Operación Cóndor', que contó con todos los elementos necesarios para su operación (apoyo de la PGR, empuje decidido del Secretario de la Defensa, coordinación entre la PJE, el ejército y funcionarios de la DEA, la rotación de comandantes militares, un programa completo de rocío aéreo de herbicidas).

⁸⁰ "...no hay ninguna evidencia que nos permita pensar que el gobierno de México tiene capacidad de influir sobre la demanda de drogas de Estados Unidos, aunque se lo proponga. Se ha demostrado teórica y empíricamente que las políticas de erradicación de cultivos, en los países productores de estupefacientes, no pueden influir sobre el precio de las drogas en el mercado norteamericano para que disminuya el consumo, ya sea porque la droga es muy barata (v.g. marihuana) y la demanda es inelástica, o porque los precios aumentan a lo largo de la cadena de distribución en territorio norteamericano (cocaína y heroína)", Ma. Celia Toro, *El Control del Narcotráfico: ¿Podemos Cooperar?*, Op. cit., p. 236. Por otra parte, "En la práctica, la política antidrogas de México y Estados Unidos ha sido cíclica...las altas y bajas han sido determinadas, sin excepción alguna, por el escenario de consumo de estupefacientes en Estados Unidos y por la interpretación de Washington del papel que desempeña México en ese escenario...Es importante observar que esta interrelación se ha mantenido constante durante muchos años, independientemente de los cambios de administración y dirigencia política en ambos países", en *La Política Antidrogas de Estados Unidos...* Op. cit., p. 106.



Por otro lado, es importante reconocer que la existencia de la demanda genera cada vez mayor oferta y se dificulta la situación para el país productor, en este caso México, por los posibles efectos a mediano y largo plazo del tránsito del narcotráfico por su territorio ya que, luego de un tiempo, un país afectado por la producción y transporte de drogas en su territorio puede convertirse en un importante centro de consumo (v.g. Pakistán, Tailandia).

Es en este sentido que México asume como deber primordial el preservar la integridad física y mental de la población agredida por las adicciones, así como la protección de las estructuras institucionales tanto políticas, económicas como sociales, expresando esta política en una mayor cooperación y solidaridad en el ámbito de las relaciones internacionales⁸¹.

Es por ello que, de acuerdo a las evidencias disponibles en la materia entre los dos países, se demuestra que la noción de *prevalencia* del criterio de una de las partes es la que realmente dificulta la solución del problema. En las últimas tres décadas, las diversas presiones recibidas por México por parte de su vecino, a partir del narcotráfico, sólo ha incrementado geométricamente el consumo en ese país. Cuando realmente ha habido intentos serios por resolver una porción del problema, compartiendo intereses y respetando soberanías y jurisdicciones nacionales, se ha beneficiado la cooperación en el corto y mediano plazos.

En la negociación con las autoridades estadounidenses deberán entonces privar principios básicos, como el reconocimiento a la integralidad del problema, ya que tan importante es erradicar la siembra, destruir laboratorios y detectar las

⁸¹ Véase, por ejemplo, las palabras del Procurador General de la República en la presentación del *Programa Nacional para el Control del Drogas 1995-2000 (6-octubre-1995)*, en el que destacan como objetivos alcanzar una cultura de la prevención y la corresponsabilidad activa de la sociedad; la implementación de acciones de desarrollo regional que ofrezcan posibilidades reales de trabajo a campesinos e indígenas y, la promoción de la cooperación en la materia con los países productores, de tránsito y de consumo, para erradicar el delito (mimeo).

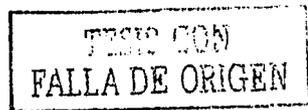
rutas para el tráfico, como prioritario es abatir el consumo⁸². Igualmente, se debe abordar el problema con un enfoque multilateral de responsabilidad compartida, donde sus cimientos deberán ser la buena fe, la legalidad, la voluntad política, la capacidad de concertación, el reconocimiento a las identidades propias de cada nación y el respeto irrestricto a la soberanía⁸³.

Nuestro país, acorde con las propias directrices que le marca su política interna y externa, deberá implementar políticas de largo alcance donde el esfuerzo de erradicación de cultivos, aprehensión de narcotraficantes y confiscación de propiedades continúe en manos del sector civil del gobierno. La cada vez mayor utilización de la milicia en las labores de represión del narcotráfico puede convertirse en un problema de corto y mediano plazo, por la capacidad de corrupción que tienen los traficantes.

Así, en numerosas ocasiones el Gobierno de México ha debido limitar sus propias posiciones sobre la materia para no afectar su relación bilateral, o ha ido más allá de su propio vecino (como es el caso de la utilización del Ejército Mexicano en las labores de erradicación, algo que no ha hecho ni el propio Estados Unidos). En las siguientes páginas veremos algunos otros temas que inciden en la particular relación entre los dos países.

⁸² La Comisión Presidencial sobre el Crimen Organizado en su *Informe Provisional sobre la Conexión del Dinero en efectivo: Crimen Organizado Instituciones Financieras y Lavado de Dinero*, señala: "La historia de la política federal en materia de drogas...demuestra que los enfoques para reducir la oferta han sido los preferidos y dominantes en la respuesta federal de los últimos 75 años. Ha sido sólo recientemente que la naturaleza dinámica de la oferta-demanda de drogas ilícitas ha sido ampliamente entendida, lo que ha llevado a una nueva apreciación y a una renovada insistencia en los programas para reducir la demanda", citado por Ruiz Cabañas, *La Oferta de Drogas...*, Op. cit. pag. 85, con base en *America's Habit: Drug Abuse, Drug Trafficking and Organized Crime*.

⁸³ La Conferencia Internacional de N.U. sobre Tráfico Ilícito y Abuso de Drogas (Viena 1987) aportó dos elementos: 1.- La lucha contra el narcotráfico y el abuso de drogas ilícitas debe ser amplia en su concepción; debe incluir nuevas políticas y medidas dirigidas a todos los factores del problema (prevención y reducción de la demanda, control de la oferta, eliminación del tráfico ilícito, tratamiento y rehabilitación de los adictos); 2.- El combate debe ser verdaderamente internacional, ya que los esfuerzos de un país en particular se pueden ver nulificados por nuevos incrementos en otros, en *Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Substancias Psicotrópicas* (Dic. 1988).



2.1.4 Dependencia, Interdependencia y Asimetría

Los temas tratados en las anteriores páginas son sólo una parte, aunque muy importante, de los puntos álgidos de la agenda bilateral entre México y Estados Unidos y que ha dado lugar a diversas formas de analizar la relación de vecindad entre el Norte y el Sur, entre un país altamente desarrollado y, otro, que se encuentra en una etapa de desarrollo obstaculizada por factores internos y externos que debilitan su posición frente a su poderoso vecino.

Las teorías marxistas de antaño, especialmente aquella que hablaba de la dependencia estructural, solían ser aplicadas al análisis de la vecindad México-Estados Unidos como la típica relación de dependencia entre una potencia hegemónica y un país periférico. La entrada al escenario, desde principios de los años setenta, de conceptos tales como la llamada interdependencia, las relaciones asimétricas y, últimamente, la globalización, apoyadas por la marea económica del llamado neoliberalismo, han hecho cambiar la perspectiva del análisis, aunque las causas estructurales, esto es, el fondo del problema, subsiste hoy en día.

Diversos analistas del ámbito internacional, particularmente los teóricos latinoamericanos, señalaron que Estados Unidos y varios países industrializados comenzaron a dar auge al estudio de la interdependencia como forma de hacer frente a la teoría marxista de la dependencia. En tal sentido, instituciones académicas y los llamados *think tanks* estadounidenses comenzaron a realizar ajustes en las teorías en boga para darle mayor espacio al concepto de interdependencia⁸⁴.

⁸⁴ "De hecho desde los cincuenta (la interdependencia) había formado parte del lenguaje tanto político como académico de E.U.. Sin embargo, es precisamente a fines de los sesenta cuando se amplía y generaliza su empleo...desde entonces, el concepto...se presenta como un instrumento bastante atractivo para quienes defienden las formas de operación y las necesidades del capitalismo transnacional", en Carlos Rico F. *Las Relaciones Mexicano-Norteamericanas y los Significados de la Interdependencia*, Op. cit., pp. 263-264.

Una coyuntura fundamental en dichos análisis lo constituyó la creación de la llamada *Comisión Trilateral*, en la que un grupo de teóricos, académicos, empresarios, políticos y analistas internacionales de países desarrollados dieron al mundo su versión de la nueva forma en que debían verse las relaciones internacionales⁸⁵.

Es innegable que en las últimas décadas y por diversos factores, la dependencia estructural que México mantiene con Estados Unidos se ha incrementado, particularmente por la confluencia y persistencia de grandes temas que han afectado la relación como son la deuda externa, el narcotráfico, la migración indocumentada, la seguridad nacional y las continuas crisis económicas mexicanas⁸⁶.

Como forma de tratar de que la dependencia fuera menos acentuada, el Gobierno de México trató de diversificar sus relaciones económicas con otras naciones del mundo, tanto a nivel diplomático, como político y económico. A partir del presidente Luis Echeverría, México no sólo trató de favorecer un nuevo orden económico internacional, sino también desarrollar una nueva estrategia de diversificación, que varios analistas llamaron la "diversificación de la dependencia".

⁸⁵ "El objetivo central (de la Comisión Trilateral) se resume en el deseo de 'hacer del mundo un lugar seguro para la interdependencia', protegiendo los beneficios que ésta da a cada país, de las amenazas internas y externas que surgirán constantemente de aquellos dispuestos a pagar un precio por lograr un mayor grado de autonomía nacional" en Bergstn, C. Fred; Berthoin Georges y Mushakoji, Kinhide, *The Reform of International Institutions*, The Trilateral Commission, Nueva York, 1976, p. 2, citado por Carlos Rico F. *Las relaciones mexicano-norteamericanas...*, Ibid, p. 274. Para una mayor amplitud sobre las diversas formas en que la Comisión trabajó para lograr posiciones de poder, inclusive la llegada a la Presidencia de Estados Unidos de uno de sus afiliados, James Carter, véase Luis Enrique Vértiz Avelar, *La Comisión Trilateral y su importancia en la Dinámica Mundial*, Tesis de Licenciatura, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, junio de 1982.

⁸⁶ "En las últimas décadas, por sus cambios en magnitud y calidad, la dependencia económica de México frente a los Estados Unidos ha aumentado al grado de que la estabilidad política de México ya está muy ligada a la política económica del gobierno norteamericano y a las decisiones de las instituciones bancarias internacionales", en Manuel Camacho Solís, *Los Nudos Históricos del Sistema Político Mexicano*, en Foro Internacional, No. 68, Vol. XVII, abr-jun '77, p. 627.

Aún los esfuerzos de José López Portillo, con la ficticia bonanza petrolera de mediados de los setenta, fueron inútiles, ante la cada vez mayor relación económica que las empresas privadas nacionales, las instituciones públicas y las filiales de grandes transnacionales tenían con sus matrices estadounidenses.

Finalmente, y al no ver posibilidad real de cambiar la relación histórica de dependencia, las autoridades gubernamentales -ya montadas en la ola económica del neoliberalismo de los años ochenta-, trataron de que esa dependencia fuera normada por reglas claras plasmadas en documentos base, que para el caso de la relación económica bilateral fue el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

No obstante, la evidencia histórica de la relación bilateral continúa apoyando una interpretación realista de la llamada interdependencia, que se manifiesta en la premisa de que México será mucho más afectado por lo que pasa en Estados Unidos que si la relación se diera al contrario.

Diversos elementos como la unilateralidad de las acciones del Estado poderoso; la vacilación del Estado débil para incrementar las transacciones -por el peso histórico de la relación-; las ambigüedades en la interpretación de los acuerdos, que beneficiarán a la nación más poderosa y el favorecimiento de la bilateralidad en lugar de la multilateralidad -donde el Estado débil se siente más seguro-, son algunos de los elementos que permiten inferir un déficit para el país débil en una relación de interdependencia⁸⁷.

Como bien lo menciona uno de los principales teóricos de la interdependencia, ésta implica un efecto recíproco o dependencia mutua, pero la

⁸⁷ Según una relación de los elementos que influyen en una relación de interdependencia entre un país poderoso y uno débil, citada por Stephen D. Krasner, *Interdependencia Simple y Obstáculos*, Op cit., pp. 48-51. con base en *Power and Interdependence*, de Robert Keohane y Joseph Nye. Boston, Edit. Little-Brown, 1977, capítulo 2.

reciprocidad rara vez es igual para todas las partes y los grados de dependencia son casi siempre desiguales. Tal dependencia desigual puede ser una fuente de poder y en los casos en que uno de los dos países es menos dependiente que el otro, puede jugar con este hecho para manipular la relación⁸⁸.

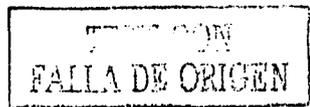
Si bien se propaga que el mundo es cada vez más interdependiente, esta característica continúa favoreciendo al mundo desarrollado en detrimento de los países débiles. Por ello, varios de los teóricos de las relaciones internacionales acuñaron el término *asimétrico*, para definir aquellas relaciones en las cuales una nación poderosa predomina sobre otra de menor poderío o francamente débil. El concepto mismo de asimetría en la relación implica una posición de dependencia con respecto al socio más fuerte o poderoso.

Igualmente, la asimetría en las relaciones entre los países es un poderoso incentivo para la nación más fuerte, que busca nuevos objetivos no contemplados en sus planes iniciales. En el caso específico de las relaciones entre México y Estados Unidos, las cada vez mayores exigencias del vecino del norte sobre temas de la agenda bilateral, sea narcotráfico, migración, deuda externa o seguridad para sus inversiones, revelan que entre más se conceda más se exige y entre más se presione habrá más metas por alcanzar en el futuro⁸⁹.

La llamada *interdependencia asimétrica* fue, entonces, el concepto que se trató de definir en la relación de dependencia de un país con otro en una relación

⁸⁸ Los conceptos básicos de la teoría de la interdependencia se pueden ver en Nye, Joseph S. *Independence and Interdependence*, en *Foreign Policy*, No. 22, primavera del '76. La cita es de Carlos Rico, *Las Relaciones Mexicano-Norteamericanas...*, Op. cit., p.-266.

⁸⁹ "La asimetría de poder y de recursos entre ambos vecinos, así como sus historias y culturas diametralmente opuestas, seguirán presentando obstáculos a su capacidad de compartir una identidad de intereses, y de cooperar abiertamente para el manejo de la agenda bilateral. El nacionalismo mexicano seguirá buscando formas de afirmar su independencia frente al vecino, y E.U. continuará explorando la manera de reafirmar su tradicional papel hegemónico en el hemisferio", en *México y Estados Unidos en la Década de los Noventa: Una Nueva Convergencia de Intereses*, de Sally Shelton-Colby, en *"Relaciones Exteriores de México en la Década de..."*, Op. cit., p. 304.



de poder. En una interdependencia asimétrica confluyen dos o más países donde uno de ellos es más poderoso que el otro, o los otros, y las variables que definen su relación favorecen al primero. La aceptación de ello implica, en teoría, que el país poderoso reconozca el grado de dependencia de los demás para con él, y actúe en consecuencia, otorgando mayores márgenes de flexibilidad en la relación.

Si bien el mundo es cada vez más interdependiente, la gran mayoría de las relaciones de poder hoy en día presentan una interdependencia asimétrica, donde una de las partes es más fuerte en varias de las variables que definen la relación. Sólo muy contados de los países desarrollados pueden lograr una interdependencia plena entre sus pares, toda vez que a la falta de algunos instrumentos de poder anteponen otros que sus socios en la relación no poseen o los mantienen en escala reducida.

Por ello, en la relación concreta entre México y Estados Unidos es necesario que las autoridades mexicanas de los diversos sectores involucrados reconozcan, y dejen reconocer a Estados Unidos, que existe una interdependencia asimétrica en todos los niveles de la relación. Si México ha optado por incrementar su presencia en foros del mundo desarrollado, como su ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), ello no implica que su relación sea de plena interdependencia.

El pensar en términos de país cuasidesarrollado implica una concesión del poder de negociación que se podría tener si, por el contrario, se aceptara plenamente que la nación continúa en su proceso de desarrollo en todos los sectores, y no sólo en el económico o el financiero.

Importantes estudiosos de la política exterior de México han señalado que la verdadera relación que México debe establecer no sólo con Estados Unidos sino con sus principales socios desarrollados es una relación de no

dependencia, en donde se acepte que existe un profundo grado de *interdependencia* con ellos y con el mundo, pero que se debe cuidar plenamente el grado de *independencia* en las decisiones que competen exclusivamente al país⁹⁰.

Ya señalábamos en anteriores páginas que en su relación con México, Estados Unidos no ha formulado una política coherente y a largo plazo hacia su vecino del sur reaccionando, más bien, a eventos fortuitos y de corto plazo que se dan en el continuo intercambio y, muchas veces, a solicitud de agencias menores de su propio aparato estatal⁹¹. Si bien México no puede ir más allá de lo que respecta a su propia soberanía, sin involucrarse en asuntos internos de los demás países, deberá hacer ver las ventajas que implica que se tenga una relación transparente y de largo plazo en el plano bilateral.

¿Cómo lograr lo anterior?, la pregunta es sencilla y las respuestas suelen ser múltiples y difíciles de configurar todas ellas. En primer lugar, México debe aceptar que su relación con su poderoso vecino es de interdependencia asimétrica pero, y no por ello, se está a expensas de lo que resuelva su socio; la negociación política y diplomática, luego de que se haya aceptado lo anterior, es crucial para hacer sentir la importancia de llevar a cabo relaciones homogéneas y de largo plazo, desprovistas de los elementos de sobresalto que caracterizan a la difícil vecindad.

⁹⁰ "Si no puede aspirar a la interdependencia y no es deseable ser más dependientes, México debe aspirar a la no dependencia. Por no dependencia no entiendo autosuficiencia o aislacionismo, ya que no es posible sustraerse a la creciente interrelación que caracteriza el avance de la sociedad y la economía internacional. Por no dependencia entiendo más bien que México debe perseguir, entre otras cosas, el objetivo de preservar su autonomía para tomar decisiones basadas en el interés nacional y, a la vez, beneficiarse de una creciente interrelación con su poderoso vecino", en José Juan de Olloqui, *Forjando una Política de No-Dependencia*, Op. cit. p. 206.

⁹¹ "No es sorprendente que la mayor parte de las actividades legislativas relacionadas con México tengan lugar en subcomités y comités que no son los que tienen responsabilidades formales en la esfera de las relaciones exteriores", en Carlos Rico, F. *La Política Estadounidense hacia México: ¿es realista esperar...* Op. cit., p. 131.

Desde hace varios años, la Cancillería mexicana resolvió que los temas que pudieran *contaminar* la relación fueran negociados al paralelo de la relación global, con el fin de no estar supeditados a su resolución para tener relaciones más armoniosas. Esto es, "estar de acuerdo para el desacuerdo" en palabras de la estudiosa de la política exterior de México, Rosario Green⁹².

En segundo lugar, si ya se ha aceptado no contaminar la relación con los temas delicados de la misma, negociándolos por aparte, se debería tratar de formar esquemas comunes de solución de los diferendos binacionales. El buscar soluciones comunes a problemas comunes no significa de ninguna forma abdicar de la soberanía y de los propios intereses nacionales; la concertación de soluciones en esquemas que encuadren dentro de los objetivos nacionales de cada país es la mejor forma de lograr acuerdos armoniosos y de largo plazo.

En tercer lugar, se debe mantener una clara distinción entre los asuntos estrictamente políticos, económicos, sociales de la relación entre los dos países y el renglón de la política exterior donde, muchas veces, ocurren fricciones como resultado de la interacción de problemas que no atañen directamente a los primeros. El caso de las posiciones de avanzada que México ha adoptado en los foros multilaterales y que, en muchas ocasiones, ha ido a contracorriente de las propias de los Estados Unidos no debería influir en las propias decisiones que se tomen en el plano bilateral.

Por décadas, México ha mantenido posiciones firmes, en consonancia con sus principios de política exterior, en materia de, por ejemplo, descolonización, no intervención en los asuntos internos, autodeterminación y proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones

⁹² (Las relaciones bilaterales continuarán deteriorándose) "...mientras no se aprenda a vivir con el desacuerdo y a administrarlo, colocando lo fundamental de la relación política, económica, social y cultural al margen de las tensiones que en ocasiones predominan en la política exterior. 'Estar de acuerdo para el desacuerdo', puede permitir una relación bilateral más fluida" , en Rosario Green y Peter H. Smith *La Política Exterior y la Agenda...*, Introducción, Op. cit., p. 26.

internacionales. Sus decisiones son conocidas por todos los miembros de Naciones Unidas y el cambiarlos hoy en día, por intereses de corto plazo, deteriora profundamente la imagen internacional del país, haciéndolo aparecer como que ha sucumbido a intereses por encima de su propia soberanía.

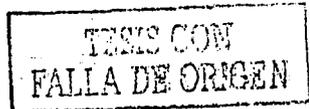
Si bien toda esta parte ha estado dedicada a la importancia e influencia que ejercen los Estados Unidos en las limitaciones que presenta la política exterior de México en la actualidad, en la siguiente sección se tratará de dilucidar los factores internos que también han influido en dichas limitaciones. Variables como el cambio generacional y las nuevas teorías económicas en boga, la propia crisis económica y el factor político interno también han moldeado los alcances y límites de la política exterior de México.

2.2 El Factor Interno

Hemos visto en los apartados precedentes algunos de los principales temas de la política interna e internacional de México que son impactados por la preponderante presencia de los Estados Unidos en las decisiones nacionales.

Pero la política exterior de México también se ha visto modificada de forma coyuntural por decisiones de las autoridades nacionales, que se han visto impulsadas, y muchas veces obligadas, a hacer modificaciones en las posturas internacionales, con el propósito de recomponer alianzas en temas delicados de la economía, la política, la relación bilateral o las posiciones estratégicas.

Temas tales como las recurrentes crisis económicas que ha presentado el país en los últimos veinte años; la adopción e implementación de corrientes económicas en boga por parte de la nueva generación de funcionarios -que no habían tenido ninguna experiencia anterior en la puesta en práctica de políticas ajenas a costumbres y modos de vida nacionales-; la confusión entre los políticos de viejo y nuevo cuño sobre la prioridad que debe tener la política



interna y externa, y las distintas limitaciones que impone el deficiente ejercicio de la democracia en México, son algunos de los temas que analizaremos en las siguientes páginas.

Se comenzará tratando de analizar los principales elementos que configuran el paso de una economía y política que estaba casi supeditada a los propios esfuerzos nacionales -y que rayaba en la autarquía-, a otra en la que la excesiva apertura, particularmente económica, ha puesto en serias dificultades la puesta en práctica de una política exterior más autónoma e independiente, cediendo en buena parte al pragmatismo y a la solución de obstáculos coyunturales, más que hacer una planeación de largo plazo con objetivos definidos y metas cuantificables.

2.2.1 Cambio Generacional y Neoliberalismo

El transcurso de la historia ha dado ejemplos magníficos de cómo el advenimiento de las nuevas generaciones ha roto con dogmas, argumentos, criterios, y formas de hacer que, en muchas ocasiones, habían logrado perdurar por centurias, porque se consideraba que su permanencia reflejaba no sólo la necesaria estabilidad, sino la protección del *status quo*, que favorecía a determinados sectores de la sociedad.

En México, el status quo, particularmente en materia política y económica, también ha perdurado por décadas en muchos de sus aspectos internos, en ocasiones amparado en la falsa premisa de considerar que es la mejor forma de que el país recoja los frutos de las luchas revolucionarias de principios de siglo, y que transformaron la realidad sociopolítica y económica de la nación.

Los puntos de quiebre se comenzaron a dar a principios de los años setenta, cuando Luis Echeverría se convirtió en presidente del país y se dieron reformas que iban más allá de los periódicos cambios sexenales. En materia de

política exterior también se dieron cambios, que muchos consideraron eran para desviar la atención de los propios problemas internos pero que, aún así, modificaron en buena medida los parámetros del quehacer internacional del país en los años subsiguientes⁹³.

Las diversas y novedosas iniciativas de México en los foros mundiales y su apoyo a otras (Nuevo Orden Económico Internacional, Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, la Descolonización y una Reforma de las Instituciones Financieras Internacionales, entre otras), revalorizaron el papel de la política exterior del país, dándose los cimientos de lo que, después, se llamaría la *política activa*, en la materia⁹⁴.

La política exterior desarrollada en el sexenio 70-76 no sólo impulsó el nombre de México en los escenarios internacionales, sino incrementó los lazos de todo tipo con numerosos países, pasando de 67 a 129 las naciones que tenían relaciones diplomáticas con México al final del periodo. Fuera del protagonismo intrínseco de la figura presidencial, México comenzó el largo camino de lo que luego se llamó la "diversificación de la dependencia".

Con José López Portillo y la abundante, pero no bien administrada, riqueza petrolera, México obtuvo una plataforma de despegue en materia de iniciativas en política exterior que fueron quizá más allá de lo que se proponían,

⁹³ "...no sería inexacto decir que en lugar de una verdadera *política* exterior en el pleno sentido del término -con objetivos claros, con táctica y estrategia y con el apoyo y los recursos políticos necesarios- lo que México tuvo en esos años fue una serie de *posiciones* internacionales... Apenas a mediados de los setenta empezaron a perfilarse los contornos de una verdadera política exterior; sólo a fines de esa misma década empezó México a asumir compromisos y a adquirir responsabilidades en el escenario internacional", en *Límites en la Amistad*.... Op. cit. p. 222.

⁹⁴ "...esta política tenía perspectivas de largo plazo cuya explicación debe buscarse en causas estructurales y no en coyunturas...los cambios procurados por Echeverría correspondían a un ambiente propicio para transformar el sistema internacional, cuyos efectos sobre el país habían contribuido a agudizar presiones internas. Esta búsqueda de transformar el sistema internacional tiene, desde luego, una contraparte interna que fue la crisis del modelo económico seguido en las últimas décadas", en Jorge Chabat, *Condicionantes del Activismo de la Política Exterior de México (1969-1985)*, en el libro "Fundamentos y Prioridades de la Política Exterior de México", de Humberto Garza Elizondo (Compilador). El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1a. ed., 1986, p. 97.

causando efectos en contrario a los deseados. Si bien muchas de las iniciativas del periodo respondieron a causas externas (Plan Mundial de Energía, posición mexicana ante la revolución sandinista, etc.), otras fueron incentivadas por el ánimo de mostrar la importancia que adquiriría el país a nivel internacional en esos momentos.

Si bien las iniciativas tomadas por los citados mandatarios fueron el comienzo de cambios de forma y fondo en la *praxis* de la política exterior, éstas se conformaron dentro de un contexto bien establecido de principios normativos, que le habían dado vigencia y continuidad a la política exterior durante las décadas precedentes⁹⁵.

Con la llegada de las crisis económicas -y los continuos cambios en el escenario internacional-, las nuevas doctrinas económicas en boga, además del ascenso de nuevos funcionarios en el escenario político nacional (originados, educados y ambientados en un esquema de alejamiento de las bases sociales, además de su ferviente deseo de que el país todo perteneciera al nivel de desarrollo donde fueron educados y conformados ideológicamente), la política exterior del país debió sufrir las variaciones propias de sus personalidades, aparte de las variables internas y externas que incidieron en su conformación.

Ya como presidente, Miguel de la Madrid debió *administrar* una crisis económica con amplias repercusiones sociales que también tuvo sus efectos en el campo externo. Iniciativas como la posible formación de un cartel de deudores, la activa participación de México en la región centroamericana y un intento de diversificación de largo plazo de las exportaciones nacionales, se

⁹⁵ "...la diferencia con la política exterior de Echeverría y López Portillo aparece con mucha claridad: Mientras el primero percibió el agotamiento del modelo de desarrollo económico estabilizador e intentó responder a ello con una activa política tercermundista -que no implicó una reforma a fondo del aparato productivo-, el segundo desarrolló una política de "potencia regional" apoyada en el boom petrolero y en el endeudamiento externo, cuya duración fue muy corta", en Jorge Chabat, *La Toma de Decisiones en la Política Exterior Mexicana*, en *La Política Exterior y la Agenda...*, Op. cit. p. 88.

vieron suplantadas por el pago puntual y sin objeciones de la deuda externa, la actividad en grupo en el caso de Centroamérica y la profundización de la dependencia económica y financiera del país con su principal socio comercial⁹⁶.

Pero la variable de fondo, que fue introducida por el equipo de funcionarios del gabinete en esos momentos, fue el apego ferviente a la nueva ola económica conocida como *neoliberalismo*, que estaba siendo aplicada con todo vigor por los principales países industrializados que mantenían gobiernos de extracción conservadora (Gran Bretaña con Margaret Thatcher, Estados Unidos con Ronald Reagan).

Considerado como una secuencia moderna del liberalismo del siglo XIX, con énfasis en los factores monetarios y financieros, para fortalecer un aparato económico ya desarrollado, el neoliberalismo fue adoptado, y adaptado, a sistemas económicos no desarrollados con resultados de variados a negativos, yendo desde conceder prioridad a la llamada *mano invisible* para normar el mercado, hasta el incremento explosivo de las exportaciones -en detrimento de los mercados internos-, debido a una caída progresiva del poder adquisitivo, producto de altos niveles de inflación y desempleo creciente.

Así, los proyectos económicos de corte neoliberal fueron introducidos en México sin un estudio exhaustivo que permitiera conocer sobre sus posibles *bondades*, pero también *maldades*, particularmente en una economía en vías de desarrollo como la mexicana, viciada además por prácticas empresariales, comerciales, sindicales y de otra índole, que reducen los márgenes de maniobra

⁹⁶ "...podemos decir que la preocupación por la crisis centroamericana, el interés en evitar una confrontación con la banca internacional y el propósito de construir un modelo económico que promueva las exportaciones, constituyen las tres grandes prioridades de política exterior del gobierno de De la Madrid...". Idem, p. 89.

de los gabinetes económicos que instrumentan, en la práctica, las teorías económicas⁹⁷.

Con ello, De la Madrid primero, y Carlos Salinas después, señalaron los nuevos rumbos de la economía doméstica, enfrentada a una competencia voraz en los mercados internacionales por la captación de los recursos de inversión externos, la especulación bursátil y las nuevas formas del endeudamiento exterior, que permitió un ficticio auge en las cifras macroeconómicas, pero que no fue trasladado al sector de la microeconomía, el verdaderamente importante para el desarrollo del país y bienestar de sus habitantes.

Es verdad inatacable en el México de hoy que en los últimos 20 años las políticas económicas impulsadas han presentado el más puro estilo neoliberal, lo que ha repercutido también en las decisiones de política exterior, con el fin de respaldar las acciones del país en su búsqueda por lograr un mejor *posicionamiento*, en la era de la llamada globalización económica⁹⁸.

Por ello, si bien en México los cambios efectuados a nivel de la economía estructural fueron de amplias dimensiones en esos cuatro lustros: privatización, fusión o desincorporación de empresas públicas; fuerte apoyo al sector empresarial; multiplicación del comercio exterior; incremento substancial en la instalación de maquiladoras; reestructuración del endeudamiento externo, etc.,

⁹⁷ "El liberalismo suele asociarse con una doctrina que ignora la prevalencia de las relaciones de poder. exagera la estabilidad del mercado y hace caso omiso de las asimetrías del poder y la riqueza...(no obstante)...el liberalismo también se relaciona con procesos políticos que cambian y no con estructuras sociales inmutables: subraya la forma en que los individuos y las instituciones que éstos crean pueden afectar las condiciones de su propia existencia", en Robert O. Keohane, *El concepto de interdependencia y el análisis de las relaciones asimétricas*, en *Interdependencia ¿Un enfoque útil...* ". Op. cit., p. 66.

⁹⁸ "La conclusión casi inmediata sería que el gobierno de Miguel de la Madrid, primero, y el de Salinas después, pusieron en marcha el proyecto neoliberal en sus aspectos internos e internacionales, conduciendo además a las consecuencias que se predecían: abandono de las políticas tercermundistas y latinoamericanas ...y alineamiento a las posturas de Estados Unidos en diversos campos que van desde las políticas económicas internacionales al nuevo tema "estratégico" del narcotráfico", en José Miguel Insulza, *México y América Latina en los noventa: Las posibilidades de una nueva relación*, en *Relaciones Exteriores de México...* ", Op. cit., p. 211.

los índices de bienestar de la población no sólo han desmejorado, sino invertido su rumbo a cifras de los años setenta, cuando estaba en las postrimerías el llamado *desarrollo estabilizador*.

A nivel de la política exterior, se trató de que la acción externa del país persiguiera *metas precisas*, que respaldaran los esfuerzos desarrollados en su interior para lograr el crecimiento, que no el desarrollo de la nación. Por ello, se otorgó una gran flexibilidad a la praxis de la política exterior, dejando muchas veces de lado los principios históricos que le han dado vigencia e imagen a nivel internacional⁹⁹.

En tal sentido, se pasó de una visión en la que predominara un sentir latinoamericano a otro globalizado; de una justa dimensión de la capacidad y posición del país en su etapa específica de desarrollo a otra en donde se adquirirían responsabilidades de nación desarrollada sin serlo. Sin siquiera pensarlo o desearlo por la mayoría de los mexicanos, se pasó a tener obligaciones más allá de lo que realmente señalaba la capacidad real del país en el exterior¹⁰⁰.

Al cambiar los esquemas conceptuales de la dimensión real del país, se pasó de una posición geoestratégica de potencia intermedia a otra en la que se desplazó la imagen de país llamado tercermundista y se le equiparó con las potencias económicas y financieras, en un ejercicio ficticio de crecimiento sin desarrollo. México, al renunciar prácticamente a ciertas variables propias de una potencia intermedia, dejó de lado lo que Ricardo Valero llamó en su momento

⁹⁹ "Al momento de delinear las nuevas acciones de política exterior de México, el Presidente Salinas y sus más cercanos colaboradores cayeron muy pronto en la cuenta de que la diplomacia debía adoptar un enfoque de gran flexibilidad y pragmatismo, ante un escenario mundial que permitía vislumbrar cambios acelerados y profundos", en Andrés Rozental *La Política Exterior...* Op. cit., p. 51.

¹⁰⁰ (Con Carlos Salinas de Gortari): "...se requería de una política exterior que promoviese con oportunidad y agilidad nuestros intereses y diese a conocer las importantes transformaciones internas impulsadas por el nuevo gobierno...el propósito fundamental debía ser el de lograr la mejor reinsertión posible del país en el contexto internacional, que derivara en beneficios concretos para el desarrollo de México". Ibid, p. 12.

“un poder disuasivo de carácter estratégico”, que contribuye a conducir y proteger, más allá de sus fronteras, sus intereses de toda índole¹⁰¹.

En las siguientes páginas continuaremos analizando este tema, particularmente con las repercusiones que tuvieron las crisis económicas y el endeudamiento externo en la modificación de los objetivos de la política exterior, su implicación con el estado de la democracia en el país y la polémica establecida sobre la prioridad que debe tener la política, sea interna o externa, en el devenir histórico del país.

2.2.2 Democracia, Consenso y Política Exterior

Los hechos señalados en la parte anterior respecto a los distintos matices en varias de las posiciones de México en materia de política exterior tienen un claro referente: muchas de las decisiones fueron tomadas de forma unipersonal, ejecutiva, sin la participación real de la sociedad o de sus representantes.

Y no hablamos de una sociedad en abstracto, cuyas opiniones podrían diluirse en la diversidad de los temas expuestos, también debemos destacar como parte de esa sociedad a internacionalistas, politólogos, académicos, legisladores oficialistas y de oposición y hasta miembros de carrera del servicio exterior de la propia Cancillería mexicana, que no tuvieron real incidencia en esas decisiones.

¹⁰¹ “En esa hipótesis, se llevaría al país a invertir sus prioridades y a abandonar escenarios en los que podría emprender actividades congruentes, en mayor grado, con los intereses nacionales. El costo político sería alto. El alejamiento de naciones que han visto a México como aliado y la falta de acceso real al núcleo de las potencias intermedias dejarían al país en un peligroso aislamiento. Pretender ser lo que no somos equivale a negar nuestra realidad y perder la posibilidad de modificar las condiciones adversas del orden mundial que afectan a nuestro país”, en Ricardo Valero *La Política Exterior de México. Contexto y Realidades*, en *Fundamentos y Prioridades de...*, Op. cit. p. 33.

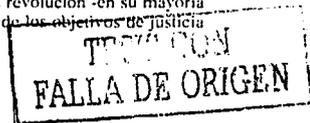
¿Por qué no ha existido una debida consulta a la sociedad de las acciones tomadas, no sólo en materia de política exterior, sino de los temas fundamentales que inciden en la vida cotidiana de la población mexicana?. La respuesta es simple y sobradamente conocida: porque no existen los suficientes mecanismos democráticos, establecidos por el gobierno o por la sociedad civil y/o sus representantes, para poder influir en las decisiones tomadas por las autoridades.

La falta de una democracia más participativa además de representativa; de que importantes medidas a nivel político y económico -que afectan a la sociedad-, sean consensuadas entre el gobierno y los representantes populares; de que decisiones a nivel externo, que también afectan el devenir de todo un país, se analicen previamente entre los representantes de la sociedad, no ha sido realmente tomado en cuenta por los diversos funcionarios o instituciones públicas que han tenido, y tienen, a su cargo tan importantes decisiones en la materia.

Señalábamos en anteriores apartados que uno de los rasgos positivos de la política exterior mexicana es su continuidad en el tiempo, producto, entre otras razones, de que un sólo partido político detentó el poder por siete décadas, lo que permitió evitar fuertes vaivenes en las posiciones internacionales del país, así como pérdidas de enfoque en la forma de resolver delicados asuntos que presentaba la realidad internacional día con día.

Pero la permanencia de un régimen político que se renovó mínimamente a través de las décadas, anquilosando sus estructuras y resolviendo las disputas de poder a través del expediente del corporativismo, el *mayoriteo* y la falta de democracia plena¹⁰², no sólo dañó el tejido social a nivel interno, sino mostró

¹⁰² "La legitimación revolucionaria de quienes resultaron victoriosos en la revolución...la han recogido y conservado sesenta años después los gobiernos de México. El costo político de esta fuente de legitimidad es muy alto, puesto que la clase política de hoy es muy distinta a la que ganó la revolución -en su mayoría ni siquiera cree en la revolución-. las realidades sociales del país distan mucho de los objetivos de justicia



una faceta a nivel externo que contribuyó a deteriorar la buena imagen que la política exterior de México se labró a partir del siglo pasado, como se anotaba en nuestro primer apartado sobre su devenir histórico.

En diversas ocasiones se insinuó por parte de voceros gubernamentales que el silencio de la sociedad significaba consentimiento con las medidas adoptadas por el régimen, tanto a nivel interno como externo. No obstante, lo que verdaderamente subyacía debajo de dicho silencio era la falta de cultura política por parte de una sociedad que vio disminuida su participación en las soluciones, a partir de un mayor corporativismo y *unipersonalidad* de las decisiones tomadas¹⁰³.

Esta falta de cultura política se demostró en muchas ocasiones en las facetas más recalcitrantes del corporativismo oficial: la inducción del voto; el traslado de dirigentes sindicales de un puesto a otro -sexenio tras sexenio-; la manipulación de asambleas, reuniones y dirigencias; la declaración ilimitada de promesas nunca cumplidas y aún menos reclamadas; el reduccionismo practicado por las altas instancias, donde el criterio de un grupo prevalece mayoritariamente por encima de millones de personas.

Si a nivel de las decisiones internas no existían los mecanismos democráticos suficientes para lograr una mayor y mejor comunicación entre gobernantes y gobernados, entre los detentadores del poder político y aquellos que les entregaron su confianza, menos se podría dar una comunión de

social incorporados a la Constitución y el ejercicio de la división de poderes y el respeto a la soberanía popular no ha alcanzado el desarrollo del esquema político propuesto en la Carta Magna.", en Camacho Solís, *Los Nudos Históricos...* Op. cit., p. 624.

¹⁰³ "El silencio significa consentimiento. En la práctica y en innumerables niveles donde se tienen que tomar decisiones, esta suposición se hace todo el tiempo. Tal vez tenga que ser así. No obstante es una aseveración falsa y en ocasiones equivocada. La falta de capacidad para objetar, o para optar retirarse, puede significar una de muchas reacciones: miedo o prudencia frente al poder, indiferencia, parálisis de la voluntad, hosca resignación, mera desesperanza, un sentimiento de ignorancia o hábitos de sumisión. Cualquiera o todos pueden yacer sumergidos bajo una superficie de silencio", en Anthony Arblaster, *Democracia*, Edit. Nueva Imagen, 1a. ed., 1987, p. 140.

intereses a nivel de posiciones externas. Si bien buena parte de la continuidad de la política exterior mexicana ha tenido la virtud de descansar en una sólida base de principios universalmente aceptados y no en posiciones coyunturales, aún así se ha visto seriamente impactada por decisiones que proceden de personajes no ligados a su trayectoria institucional.

Aunado a la todavía débil democracia, en las últimas dos o tres décadas una corriente tecnocrática comenzó a desplazar a aquellos que, a nivel político, resolvían los retos planteados a la política exterior. Si bien los funcionarios técnicos no tienen mayor diferencia en conocimientos de los que ostentan aquellos formados en las doctrinas humanistas, sí existen divergencias fundamentales respecto a su concepción del mundo y la cabal resolución de los problemas enfrentados¹⁰⁴.

Muchas de las decisiones tomadas en los últimos años han tenido como objetivo entrar en un proceso paulatino, pero irreversible, de liberalización comercial que fue acentuándose frente a las crisis recurrentes de la economía nacional: la deuda externa; los vaivenes de la política cambiaria; los errores en la promoción de la inversión extranjera; el polémico ingreso al GATT, así como las decisiones tomadas, sin el debido consenso, para ingresar al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, la Cuenca del Pacífico, el acercamiento político y económico con la Unión Europea, etc..

Así, los funcionarios técnicos han tendido a priorizar los temas y las materias que ellos dominan; esto es, aquellas relacionadas con sus especialidades, particularmente las áreas económicas, comerciales y de claro

¹⁰⁴ "La tecnocracia y la democracia son antitéticas: si el protagonista de la sociedad industrial es el experto, entonces quien lleva el papel principal en dicha sociedad no puede ser el ciudadano común y corriente. La democracia se basa en la hipótesis de que todos pueden tomar decisiones sobre todo; por el contrario, la tecnocracia pretende que los que tomen las decisiones sean los pocos que entienden de tales asuntos". Norberto Bobbio, *El Futuro de la Democracia*. F.C.E., 4a. Reimpresión, México 1994, pp 26-27.



enfoque material y cuantificable cifra a cifra. Con ello, las decisiones de política económica comenzaron a tener tan importante incidencia en la política exterior que, inclusive, influyeron en el ajuste de estructuras, contemplando como orientación fundamental la apertura económica.

Esto es quizá uno de los principales elementos que ha influido en darle prioridad al área económica en la política exterior de México de los últimos años y que ha dado lugar, incluso, a reacomodos en las funciones básicas de la propia Cancillería mexicana, concitando a diferencias de opinión respecto del manejo del área económica internacional con otras dependencias del Ejecutivo¹⁰⁵.

¿Por qué se da este tipo de divisiones de criterio que logra inclusive reformar o, en lenguaje tecnocrático, *redimensionar* una institución de regío abolengo como es la dependencia rectora de la política exterior del país?. Porque, entre otros elementos que inciden, no existen los suficientes pesos y contrapesos al interior de la llamada *democracia a la mexicana*, que logren frenar decisiones cupulares, tomadas sin el debido consenso de los directamente involucrados, mucho menos de la sociedad en su conjunto.

Un ejemplo de ello es que, a las urgentes necesidades de financiamiento y apoyos económicos por parte de la economía mexicana en sus crisis recurrentes, se acudió al expediente más sencillo y a la mano: una mayor dependencia con el mayor socio comercial.

¹⁰⁵ Un ejemplo de ello está en la desaparición de la Subsecretaría de Asuntos Económicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores en 1985, cuyo titular, Jorge Eduardo Navarrete, había pugnado por una vía de acercamiento a América Latina en el Consenso de Cartagena. "La desaparición de dicha Subsecretaría se dio en el marco de recortes presupuestales generales en la administración pública mexicana, pero no deja de llamar la atención que fuera precisamente esta subsecretaría la afectada, a pesar de existir otras de reciente creación y de temáticas hasta poco tiempo antes encomendadas a instancias burocráticas de menor jerarquía", en Jorge Chabat *La Toma de Decisiones en la...*, Op cit. p. 89-90.

Así, el control de la política exterior por parte de la Cancillería mexicana comenzó a difuminarse, a desintegrarse en compartimentos específicos, en donde otras dependencias del Ejecutivo tomaron decisiones que correspondían a la instancia rectora¹⁰⁶, independientemente de si estas decisiones fueron consensuadas o no entre todas las dependencias que forman parte del llamado Gabinete de Política Exterior.

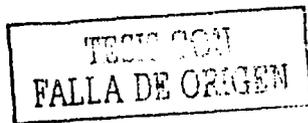
En varias ocasiones, los triunfos logrados en el área económico-comercial externa fueron atribuidos a las dependencias que tienen que ver más con la economía interna, mientras que los errores cometidos fueron fácilmente endosados a la Cancillería mexicana, al difuminarse cada vez más las respectivas áreas de atribución y responsabilidad de las dependencias.

Ello contribuyó también a que las presiones externas, por un ejercicio independiente de la política exterior, tuvieran un mayor impacto en las decisiones del gobierno mexicano, y que áreas que anteriormente eran más manejables por la Cancillería, al ser compartimentalizadas, fueron más fácilmente *presionables* por instancias externas¹⁰⁷.

Otro de los temas relacionados con la democracia y la forma en que son tomadas las decisiones de política exterior en México es la polémica, siempre vigente, de si se debe dar prioridad a la política interna o a la externa en el momento de las decisiones trascendentales.

¹⁰⁶ "En términos generales, los organismos del gobierno mexicano que tienen vínculos sectoriales o técnicos con los norteamericanos reflejan y a veces representan a los sectores de la sociedad mexicana que quisieran que las relaciones entre los dos países fueran más estrechas. Sobre todo las entidades que intervienen en asuntos económicos...son los portavoces de las fuerzas de integración económica que tienden a acercarse a ambas naciones (SHCP, SECOFI, BM, SPP, Minas)", en *Límites en la Amistad: México y...* Op. cit., p. 169.

¹⁰⁷ "...la política exterior no puede mantenerse al margen de las repercusiones económicas, políticas y sociales de la crisis. Aún más: en ocasiones ha cosechado males que nunca sembró y que se le han atribuido para descalificarla...Se trata de presiones no sólo dirigidas a la política exterior sino, sobre todo, al estado general que guarda el país. No es extraño advertir que cuando no es por buscar la paz en América Central, es por el sistema político mexicano o por la falta de firmeza en el combate al narcotráfico y otras críticas por el estilo", en Ricardo Valero *La Política Exterior de...* Op. cit., p. 30.



El tema está ligado por la forma en que actualmente se toman las decisiones de política exterior y cómo éstas influyen en los demás campos de la vida nacional, a ello dedicamos las siguientes páginas.

2.2.3 ¿Prioridad Interna o Externa?

La polémica sobre si la política interna debe estar vinculada a la externa y ser reflejo de las medidas tomadas domésticamente ha sido, en muchas ocasiones, factor de controversia entre críticos y analistas de la realidad política de los Estados modernos.

En general, podemos decir que actualmente existe una clara diferenciación entre la política interna y externa aplicada por los gobiernos; y esa divergencia en el actuar doméstico e internacional los ha llevado, particularmente a los países en desarrollo, a ser blanco de críticas de observadores que señalan que los gobiernos promueven una política de principios externa que no se compagina con la realidad interna que viven sus pueblos.

El caso de México es paradigmático en ese sentido. Poseedor de una política exterior basada en tradiciones, principios rectores y normas de carácter universal que, además, han sido defendidas con pasión en los distintos foros y en las circunstancias históricas que se ha requerido, su política interna se encuentra todavía desvinculada de los objetivos declarados de su política exterior y de la promoción de su imagen externa¹⁰⁸.

¹⁰⁸ "La vinculación de la política exterior de México con su política interna es uno de los aspectos más controvertidos y, paradójicamente, menos explorados de la vida nacional. Algunos sectores de la opinión pública ven la política exterior como reflejo de la realidad interna del país; otros conceden autonomía al quehacer internacional de México, y lo entienden como respuesta a estímulos y retos que vienen del exterior". comentario de Enrique Berruga Filloy a la ponencia *Condicionantes del activismo de...*, Op. cit., p. 111.

La importancia del debate, y su vinculación con la falta de verdaderos canales democráticos, donde se consense a la sociedad y a sus representantes sobre las particularidades de las políticas interna y externa, radica en comprender hasta qué punto la política exterior de México realmente refleja las necesidades e intereses nacionales o si, por el contrario, se ha limitado a responder a una serie de situaciones coyunturales y desafíos internacionales, al margen del proceso político, económico y social del país a nivel interno.

Un ejemplo de ello es que, en diversas ocasiones en la historia pasada y reciente de México, se ha constatado que su gobierno ha elaborado y practicado una política exterior que tiene como destinatarios a grupos internos de oposición, particularmente de izquierda. Esto es, algunas iniciativas de México a nivel internacional han tomado las banderas de los sectores progresistas de la sociedad, dándole presencia a su política externa por un lado y, por otro, como forma de evitar presiones de los sectores intelectuales internos, frenando, al mismo tiempo, el empuje conservador de los sectores de derecha¹⁰⁹.

Esta práctica no necesariamente ha sobrevivido a la época de globalización e interdependencia galopante de nuestros días. Las oleadas de nuevos funcionarios, más pragmáticos y menos dados a la negociación política con los sectores progresistas, han diluido la sana decisión de tomar muy en cuenta a sectores de la sociedad que, por tradición y formación política y humanista, están no sólo a favor de posiciones de avanzada, sino también en contra de las decisiones de corte pragmático y, en ocasiones, utilitario de los últimos años.

¹⁰⁹ No obstante, algunos analistas han subrayado que al ser un elemento más bien coyuntural y no como parte de una política definida y a largo plazo, la toma de posiciones progresistas no siempre es un factor de negociación o cooptación de los sectores que las esgrimen. "Las experiencias anteriores han mostrado que la política exterior, cuando tiene destinatarios internos, no sirve como único mecanismo para el entendimiento con los grupos de oposición", en Jorge Chabat, *Condicionantes del...*, Op. cit., p. 108.

Así, mucho de la falta de coherencia entre la política desarrollada a nivel interno y la proyectada y ejercida en lo externo, forma parte de la desvinculación de los órganos decisores en ambas políticas con los representantes, líderes de opinión y sectores críticos de la sociedad. Ello ha llevado, paulatinamente, a la falta de credibilidad en la fuerza moral, que no de principios rectores, de varias de las decisiones tomadas por el país a nivel externo¹¹⁰.

Por otro lado, la dinámica del mundo actual ha influido considerablemente en las decisiones tomadas. El continuo progreso de las comunicaciones, los medios de información y la interdependencia de los países, ha contribuido también a las modificaciones en la política exterior¹¹¹. Ello, aunado a la velocidad con que se dan los cambios a nivel internacional y su relación con los esfuerzos domésticos por incrementar y ampliar los canales democráticos, para una mayor participación de la sociedad en las decisiones que le afectan.

No negamos que la realidad internacional de nuestros días se desplaza a una velocidad mucho mayor que los asuntos domésticos, pero si a ello se suman los obstáculos que representan la falta de una auténtica democracia participativa; la débil existencia de vínculos consensuales entre el gobierno y la sociedad; el exceso de atención a las decisiones que toma un solo actor del panorama internacional; las diversas presiones del entorno externo y los

¹¹⁰ "Nos guste o no, hace buen tiempo es evidente que hay una brecha entre las posiciones que México toma en el exterior y la naturaleza de su política interna. En principio, el gobierno mexicano se define como producto y garante de un sistema democrático comprometido con la justicia social. En realidad -y esto no es sorpresa para nadie- México vive dentro de un sistema autoritario cuya política social tiene poco de justa y progresista. En cambio, en lo externo, México insiste en ser defensor de la democracia política y social, en el respeto a las normas del derecho internacional e insiste en condenar el uso de la fuerza en la relación entre los Estados o en la vida interna de ciertos Estados", Lorenzo Meyer, comentarios a la ponencia de Olga Pellicer, *La Política Exterior de México ante el resurgimiento de las hegemonías*, en *"Fundamentos y Prioridades de la..."*, Op.cit., p. 52.

¹¹¹ "...la afirmación tradicional de la primacía de la política interna sobre la política externa en los análisis mexicanos parece complicarse al no ser ya de carácter puramente "unidireccional", pues la mayor y creciente influencia de los acontecimientos externos en la situación interna ha contribuido a prestar más atención que nunca al factor de la dinámica de las relaciones, intereses y comportamientos internacionales", en Francisco Gil Villegas, *El Estudio de la Política Exterior en México: Enfoques dominantes, temas principales y una propuesta teórico metodológica*, en *Foro Internacional* No. 116, Vol. XXIX, abril-jun 1989, p. 675.

acontecimientos permanentes y coyunturales como la deuda externa, el narcotráfico, la migración, entre otros, han disminuido la capacidad y velocidad de respuesta de la política exterior mexicana.

Por todo ello es que falta dar una mayor coherencia a la vinculación de la realidad política interna con las posiciones en materia de política externa. Si se pregona en todos los ámbitos la autodeterminación de los pueblos, ¿por qué no se brinda un ejercicio más autónomo a las decisiones tomadas por las poblaciones indígenas en el país?. Si se llama continuamente a la igualdad jurídica de los Estados, ¿por qué no se hacen verdaderos esfuerzos por hacer cumplir por todas las instancias nacionales los compromisos de un verdadero Estado de Derecho, en el que los propios estados de la Federación tengan una mayor participación en el desarrollo del país?.

Si México es uno de los países que han hecho de la solución pacífica de las controversias una bandera universal, ¿por qué no se brindan todos los cauces legales para la solución pacífica y definitiva del problema en Chiapas?. Si a nivel de las naciones consideradas potencias medias, nuestro país es uno de los principales impulsores y actores -particularmente con los países centroamericanos-, de la cooperación para el desarrollo, ¿por qué no se aplica ese mismo entusiasmo para paliar los graves rezagos sociales de apartadas, y no tanto, poblaciones marginadas del desarrollo en su propio territorio?.

Esas y otras interrogantes surgen cuando se comparan los principios rectores de la política exterior de México con la realidad sociopolítica y económica de su población a nivel interno. ¿Puede existir mayor desvinculación entre lo que se pregona a nivel externo y lo que realmente sucede en lo interno?. Por ello anotamos que, conforme se da una mayor interdependencia entre las naciones y se extienden los medios de información y comunicación, distintas

imágenes favorecedoras, promovidas y proyectadas por los países, se desvanecen, se evaporan, están sujetas a comprobación instantánea.

En las actuales decisiones de política exterior de México existe un marcado interés por dar importancia preponderante a la imagen del país hacia el exterior, no sólo por la continua incidencia de factores internos que han contribuido a deteriorarla (narcotráfico, homicidios políticos, lucha por el poder, crisis económicas, etc.), sino también por factores externos que han develado la ineficacia de muchas de las políticas llevadas a cabo por los gobernantes transexenales (nuevamente el narcotráfico, la negociación de la deuda externa, la intervención continua del mayor socio comercial de México en su política interna, la apresurada apertura de la economía nacional a la era de la globalización, etc.), una ambivalencia de propósitos externos contra realidad interna¹¹².

Para que realmente exista una congruencia entre lo interno y lo externo se deberá simplemente tratar de que estos dos sectores no se encuentren tan apartados uno del otro; que no exista un abismo entre la realidad interna y la imagen externa; que se revierta la tendencia a desarrollar políticas alternativas en casos específicos, en lugar de continuar defendiendo los principios rectores históricos de la política exterior que, por cierto, también se conjugan con los principios fundamentales de un Estado de Derecho¹¹³.

¹¹² "La vinculación entre las políticas interna y exterior, cuando en la primera se están generando cambios de importancia, lleva necesariamente a ciertos rezagos en la segunda. No es casual que mientras las instancias encargadas de manejar las acciones de política económica internacional actúan con rapidez y determinación, la responsable del manejo de las relaciones políticas enfrente mucho mayores dificultades de definición e instrumentación", Guadalupe Gonzalez, *Tradiciones y...*, Op. cit. p. 53.

¹¹³ (La existencia de las dos políticas) ...exige que los dos ámbitos encuentren su exacta correspondencia en el quehacer nacional. De otro modo se corre el riesgo de que los principios de la política exterior y los de la interior, en tanto que responden a relaciones de poder distintas, adopten falsas oposiciones. Ello llevaría al absurdo de que el Estado sea rival ideológico de sí mismo. Una solución consiste en abrir el marco democrático, promoviendo un activo pluralismo mediante el impulso al proceso de democratización que es, sin duda, punto de confluencia de esos dos ámbitos", en Ricardo Valero, *La Política Exterior de...*, Op. cit., p. 29.

Es por ello que diversos analistas del acontecer nacional e internacional se preguntan los verdaderos fines de muchas de las posturas adoptadas por México en su frente externo y que están más allá del cabal cumplimiento de los principios de su política exterior. El manejo de dicha política de posturas *pragmáticas*, en un entorno jurídico y de acatamiento de principios universales, llega en un determinado momento a tratar de ocultar la propia realidad interna¹¹⁴ que va en contra de dichos postulados.

En este sentido, más que otorgar una prioridad a la política interna o a la externa para la cabal defensa de los intereses nacionales, lo realmente importante es que exista una mayor congruencia entre ambos instrumentos, con el fin de que sean *defendibles* tanto a nivel doméstico como internacional. Mientras no exista dicha congruencia ambas políticas pueden ser fácilmente presionadas desde el extranjero, al encontrarse aisladas y desvinculadas una de la otra.

En el siguiente apartado estudiaremos los factores externos que inciden en una política exterior más independiente. Si bien hemos realizado en anteriores páginas un somero análisis de lo que representa la vecindad con la mayor potencia económica del mundo en el quehacer diplomático del país, otros elementos externos también contribuyen a erosionar la capacidad de las autoridades del país para implementar decisiones autónomas en la materia.

2.3 El Factor Externo

La realidad política y económica internacional también ha tenido un importante papel, directo e indirecto, en las presiones que la política exterior de México ha

¹¹⁴ "El hecho de que la política exterior de México se haya expresado y desarrollado principalmente en el ámbito político-jurídico-institucional, ha llevado a muchos especialistas y a otros tantos observadores críticos de la realidad nacional (tanto mexicanos como norteamericanos) a preguntarse directamente si se trata o no de una política real o si más que una política exterior auténtica de promoción de intereses en el exterior es un mero instrumento de la política interna", en Guadalupe González, Op. cit., p. 39.

sufrido en los últimos años, particularmente en la aplicación adecuada de sus principios rectores.

Mientras al término de la II Guerra Mundial y durante el periodo de la llamada Guerra Fría México gozó de una relativa estabilidad económica (con altos márgenes de crecimiento, bajas tasas de inflación, desarrollo hacia adentro), y un proceso político interno que no preocupaba de modo alguno al partido en el poder -por su férreo control corporativista de la sociedad en su conjunto-, y con partidos políticos de oposición que requerían, de muchas formas, del *aliento* gubernamental para poder existir; con la llamada *crisis del petróleo*, y a comienzos del decenio de los ochenta, se aceleraron las transformaciones internacionales, que fueron dando lugar a la llamada globalización de la economía mundial y a una nueva estructura de la vida económica, política y social internacional¹¹⁵.

Así, a mediados de los ochenta, y luego de la grave crisis económica de 1982, México emprendió un intenso proceso de desregulación y apertura de su economía, que comenzó con la liberación de las importaciones, continuó con su ingreso al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), en 1986, y realirmó con una nueva reglamentación sobre inversiones extranjeras (1989), que brindó una mayor apertura a inversionistas extranjeros para incidir en la economía nacional.

Ya concluido el llamado *desarrollo estabilizador*, los objetivos explícitos del gobierno mexicano eran el cambio estructural, la generación de empleos más productivos y mejor remunerados, influir en los precios internos a partir de

¹¹⁵ "Son varios y encadenados los procesos que caracterizan la globalización del capitalismo, desde la acumulación originaria hasta la concentración y centralización del capital; del desarrollo cuantitativo y cualitativo de las fuerzas productivas al desarrollo y modernización de las relaciones de producción; de la nueva división internacional del trabajo y la producción a la constitución del mercado mundial, al influir en o articular mercados nacionales y regionales; de las formas singulares y particulares del capital al capital en general", Octavio Ianni, *Teorías de la Globalización*, coedición de Edit. Siglo XXI y Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades de la UNAM, 1a. ed, 1996, p. 118.

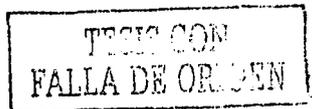
la competencia externa y el acceso a tecnologías de punta, logrando con ello una mejor inserción en lo que ya se empezaba a conocer como el proceso de globalización internacional.

Los drásticos cambios en la economía nacional habrían de influir, necesariamente, en los demás campos del acontecer doméstico, y la política exterior no estuvo exenta de dicho fenómeno. El nuevo entorno económico internacional afectó la *praxis* en las decisiones externas del país, tornando en *muy importantes* aspectos que antes se consideraban *secundarios* y relegando a los que tenían primacía a un segundo plano¹¹⁶.

Con la llamada revolución informática, la reestructuración capitalista iniciada por los gobiernos de Ronald Reagan en Estados Unidos y Margaret Thatcher en Gran Bretaña, las nuevas formas de la interdependencia, la reorganización de los espacios geopolíticos internacionales -el Este europeo, la unificación alemana, la multipolaridad de los centros de decisión política-, México debía adecuarse y adaptarse a las nuevas circunstancias de su entorno, como ya lo había hecho en su propia relación de vecindad con su poderoso vecino del norte.

Igualmente, y como repercusión de sus errores financieros y crisis económicas, México debió ceder espacios en el ámbito de su política exterior a manos de su principal socio comercial, toda vez que la diversidad de frentes que presentaba en su economía externa y una cierta disposición de *autolimitarse* en sus decisiones políticas externas, le evitaba dañar su posición estratégica respecto a Estados Unidos.

¹¹⁶ "De hecho, a finales de la década de los ochenta se dio un cambio de rumbo en las relaciones internacionales de México. A partir de entonces, el país dejó de identificarse con las causas de los débiles y desposeídos y comenzó a buscar nuevas alianzas sobre bases de igualdad, es decir, con países de tamaño y desarrollo económico similares, como Brasil y Venezuela. Esta tendencia no sólo continuará sino que también estamos viendo un viraje más profundo de México hacia una mayor identificación e integración con bloques política y económicamente más poderosos: América del Norte y Europa", en Wolf Grabendorff, *México y la Comunidad Europea: ¿Hacia una nueva relación?*, en "Relaciones Exteriores...", Op. cit., p. 137.



En las siguientes páginas trataremos de analizar algunos de los puntos importantes que a nivel económico y político externo influyeron, y continúan influyendo, en la toma de decisiones de la política exterior de México y el grado de aplicación autónoma de sus principios rectores.

2.3.1 Las Crisis Económicas y sus Repercusiones

Una buena parte de la erosión en la capacidad de maniobra de la *praxis* de la política exterior del país se debe, sobre todo a partir de 1982, a la influencia que han tenido las decisiones en el campo económico y que, en varias ocasiones, han llevado a la economía nacional, y por ende al país, a sucesivas crisis.

Es de todos conocido que la llamada "gran crisis" de la deuda externa la originó México en agosto de 1982, siendo sus factores prácticamente los mismos que para las demás naciones deudoras. No obstante, es de hacer notar que al contrario de lo que sucedía con otros países deudores -que habían sido golpeados duramente por los entonces altos precios del petróleo-, México venía saliendo precisamente de un auge inusitado (con tasas anuales de crecimiento por arriba del 8% en promedio), debido a la exportación de hidrocarburos.

Así, a la baja en los precios del principal producto de exportación de México en esa época, el incremento en las tasas de interés internacionales y la fuerte especulación externa, se unieron factores internos como los embates especulativos contra el peso mexicano, una desmesurada fuga de capitales -estimada en veinte mil millones de dólares-, y una campaña electoral que obligaba al partido gubernamental a endeudarse a corto plazo, para poder dar una imagen de continuidad de la proclamada *bonanza y administración de la abundancia*, que se pregonaba¹¹⁷.

¹¹⁷ Véase para un análisis más exhaustivo de los factores que incidieron en la crisis de 1982 a Rudiger Dornbusch, *México: Estabilización, Deuda y Crecimiento*, en El Trimestre Económico No. 220, Vol. LV, oct-dic 1988, Fondo de Cultura Económica, México, p. 895.

Por ello, y con las sucesivas renegociaciones de la deuda externa, el país debió enfrentar embates internos y externos en los niveles monetario, financiero, crediticio y bursátil. No obstante, estos son factores secundarios si también se toman en cuenta las limitaciones a la capacidad soberana de decisión sobre los propios recursos de la nación, las imposiciones externas de reglas específicas para la conducción económica del país y los efectos nocivos que han tenido las sucesivas crisis económicas y el pago *puntual* de la deuda externa en el bienestar de la población y en sus propios derechos humanos¹¹⁸.

Como ya anotábamos, el pago de altos intereses de la deuda externa - aparte del gran monto de su capital-, haría que las autoridades gubernamentales se vieran prácticamente obligadas a *reconvertir* a la economía nacional, con todos los efectos que ello produjo en los diversos ámbitos, incluida la política exterior.

La rápida apertura comercial unilateral, el ingreso al GATT, la modificación y *flexibilización* de la reglamentación sobre inversiones extranjeras, la devolución de un tercio de la propiedad de los bancos comerciales y una todavía mayor aquiescencia con los grandes empresarios nacionales y extranjeros, señaló el nuevo rumbo que tendría la economía mexicana y que consistía en exponerla a la competencia internacional, forzando un incremento sostenido de la eficiencia productiva, acorde con los cánones neoliberales en boga, y a una mayor competitividad: todo ello en el marco de la llamada globalización, que ya campeaba en el entorno económico internacional¹¹⁹.

¹¹⁸ Para un análisis más amplio de las repercusiones del pago de la deuda externa en la afectación de los derechos elementales como empleo, salario, alimentación, salud, vivienda, educación etc., véase Luis Enrique Vértiz Avelar, *Deuda Externa y Derechos Humanos en México*, trabajo de tesis para optar por el grado de Maestría, Unidad de Estudios de Posgrado, Facultad de Derecho U.N.A.M., México, 1992.

¹¹⁹ Véase Urias Brambila, Homero *La Ofensiva Comercial de la Diplomacia Mexicana*, en Revista Mexicana de Comercio Exterior, Vol. 43, dic. 1993, p. 1105.

La reconversión de la economía mexicana debía ponerse a tono, pues, con el vertiginoso ascenso de nuevos actores industriales, particularmente el ejemplo de los llamados *tigres asiáticos*, el rápido desmoronamiento del bloque socialista y el desenlace de la Guerra Fría. Ello llevó a una cierta multipolaridad en las decisiones económicas a nivel mundial, en contraposición con el esquema bipolar, la desaparición del sistema de tres mundos y la funcionalidad del sistema regulatorio, impuesto por el orden mundial de la posguerra¹²⁰.

Así, la reestructuración de la deuda externa y el ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), fueron parte de las prioridades del Gobierno mexicano en el primer lustro de los años ochenta. La propia decisión del ingreso al acuerdo multilateral estuvo, como sabemos, plagada de argumentos en favor y en contra¹²¹. Y mucho tuvieron que ver, en las condiciones con las que se ingresaba, las presiones que se recibieron del exterior, influyendo no sólo en las decisiones propiamente de política comercial, sino en la estrategia de inserción de México en el mundo, materia que correspondería más al sector de la política exterior.

Igualmente, y como producto de la crisis económica, la reestructuración de la deuda externa fue uno de los objetivos fundamentales para poder recuperar la capacidad de decisión sobre las finanzas nacionales -internas y externas-. La propia crisis de pagos que se vivía hizo que los intentos que se daban para fortalecer un frente común de deudores en el continente -Consenso

¹²⁰ Véase Alejandro Dabat, *La crisis mexicana y el nuevo entorno internacional*, en *Revista de Comercio Exterior*, Vol. 45, No. 11, noviembre de 1995, p. 866-867.

¹²¹ "Las principales asociaciones de industriales, los sindicatos y el ala más nacionalista del medio político se opusieron al ingreso, con el argumento de que abrir el país a las importaciones extranjeras acabaría con la industria mexicana y dejaría sin empleo a millones de trabajadores. Entre los defensores del GATT estaban las asociaciones comerciales y las cámaras de comercio, algunos banqueros, la embajada norteamericana y varios miembros del gabinete de López Portillo, incluyendo al Secretario de Programación y Presupuesto, Miguel de la Madrid", en *Vecinos Distantes*, Op cit., p. 291.

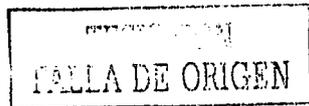
de Cartagena-, fueran rápidamente desechados¹²², con el fin de acceder no sólo a mejores condiciones de pago, sino a evitar mayores presiones del principal acreedor del país, que se encontraba comprometido, en su propio feudo, por los cuantiosos montos de deuda externa de los países latinoamericanos¹²³.

Así, la deuda externa -y la urgente necesidad de su solución-, coadyuvaba también a la limitación de la capacidad decisora independiente del país, ya que no sólo *readecuaba* la estrategia consensuada, en principio, con varios países latinoamericanos, sino reflejaba que los países deudores, incluido en primer lugar México, al actuar por su cuenta, estaban mucho más expuestos a las presiones del gran capital, poniendo en riesgo tanto su capacidad de decisión soberana sobre sus recursos, como también las condiciones de bienestar de su población.

Aún cuando durante el periodo presidencial de Miguel de la Madrid se hicieron esfuerzos: reestructurando los pagos de la deuda externa, ingresando al GATT, abriendo de forma unilateral la economía mexicana, revirtiendo el control de los bancos a favor de los empresarios y reconvirtiendo y *redimensionando* el aparato estatal, quedaron latentes desequilibrios que se manifestarían con mayor fuerza años después, cuando se anunciaba que México prácticamente formaba parte del llamado Primer Mundo, al ser uno de los países que con

¹²² "En términos más generales, podría decirse que la crisis de 1982 replantó los temas del ámbito y de los recursos de la política exterior...la respuesta a la crisis fue fragmentada y cada país buscó defender sus intereses a costa de los demás, tanto para hacer frente al problema de la deuda, como al de la caída de los precios del petróleo". José Miguel Insulza *México y...* Op cit. p. 214-215. También: "...la coyuntura crítica surgió en junio de 1986, cuando el gobierno de Miguel de la Madrid desechó su amenaza de tomar acción unilateral respecto al problema de la deuda y aceptó las limitadas concesiones de los bancos acreedores. Durante un breve periodo a principios de 1986, pareció que México formaría un 'frente común de deudores' con Argentina y Brasil", en Laurence Whitehead, *México y la "Hegemonía" de Estados Unidos: Pasado, Presente y Futuro*, en "Relaciones Exteriores de México en...", Op. cit., p. 338.

¹²³ "El anuncio de México, en agosto de 1982, de que no podía seguir atendiendo al servicio de su deuda externa, lo colocó en el centro de la crisis de la deuda latinoamericana. Estados Unidos no podía darse el lujo de permitir que México dejara de pagar, la cartera latinoamericana de sus bancos comerciales equivalía al 119% del capital total de todos los bancos más grandes. Los préstamos hechos a la región por los nueve mayores bancos equivalían al 176% de la suma de todos sus capitales", en *Economía...* Op cit., p. 254-255.



mayor fuerza habían propugnado por la libertad irrestricta en el comercio internacional.

Si la crisis económica de 1982 se originó a partir de un sobreendeudamiento externo, que superaba la capacidad de pago de la economía nacional, la crisis económica de 1994 se presentó precisamente por la sobre exposición de la economía mexicana "a las modalidades más inestables y especulativas de la inversión externa, en proporción que rebasaban ampliamente las reservas de divisas y medios de control de que disponía el país"¹²⁴, reciclando una situación de crisis económica, pero con el agravante de que ahora no se trataba de una crisis de deuda externa, sino a la falta de control de las autoridades económicas para revertir procesos especulativos generados en el exterior, y que su mayor impacto se debía, precisamente, a la profundización de la apertura económica del país, sin un esquema definido, agravado por su posición de nación de menor desarrollo relativo.

Lo que la crisis económica de 1994 provocó en la economía nacional y, sobre todo, en la capacidad autónoma de decisión de la política exterior, tiene repercusiones hoy en día en diferentes posturas tomadas en la materia.

Ejemplos concretos de ello los podemos observar en la mayor profundización de la apertura comercial de México, continuando la ruta trazada por la corriente neoliberal, que ya estudiábamos; una mucho más amplia convergencia de intereses con Estados Unidos, desplazando la tradicional posición independiente de la política exterior mexicana; una concentración de la relación económica (comercio, inversiones, transferencia de capitales) con el principal socio comercial, así como un deslizamiento del país hacia posturas más ligadas a las de los países desarrollados, que aquellas implementadas por las naciones en desarrollo.

¹²⁴ Para una clara diferenciación de los factores que incidieron en el origen de las crisis de 1982 y 1994 véase: Alejandro Dabat *La crisis mexicana y...* Op. cit., pp. 866-874.

Hechos claros de que las instancias decisoras de una parte de la política exterior se han desplazado hacia el área económica se muestran en la cada vez mayor autonomía en *relaciones internacionales o externas* que tienen dependencias gubernamentales como Hacienda, Comercio, Banco de México, Bancomext, Turismo, etc.. Su mayor activismo y en muchas ocasiones su falta de congruencia con la instancia política, en este caso la Secretaría de Relaciones Exteriores, ha dañado seriamente no sólo la capacidad de decisión que en la materia podría tener el país, sino dado señales contradictorias que afectan su imagen internacional¹²⁵.

No puede negarse que la cada vez mayor participación del factor económico en las decisiones de la política exterior, no sólo de México sino de los distintos países, forma parte de los procesos de globalización y de la cada vez mayor interdependencia de las naciones en un esquema mundial de comercio e inversión.

Muchos de los factores que incidieron en el origen de las crisis económicas de los países latinoamericanos -y de México en particular-, forman parte de hechos externos¹²⁶. Elementos como la variación de los precios del petróleo a nivel internacional; las cambiantes tasas de interés -fijadas, por lo

¹²⁵ "Las decisiones de política económica influyen en la política exterior": "...1ª la crisis económica lleva de alguna manera a dar prioridad a las relaciones económicas con el exterior y a darles una nueva dimensión. Las instancias responsables de las áreas económicas y financieras van a mostrar un mayor activismo frente al exterior, en la mayor parte de los casos al margen de la instancia política, lo que en su momento va a derivar en aparentes contradicciones. 2ª ...un proyecto de apertura económica de la profundidad y rapidez con la que se ha instrumentado, va a tener incidencias de vital importancia en la interacción de México con la mayor parte de los actores económicos y financieros en el ámbito internacional... (y)...un proceso de integración gradual a la economía estadounidense con serias incidencias en la soberanía y la independencia del proyecto nacional. 3ª ...los factores y procesos externos tendrán cada vez mayor poder de decisión, directo o indirecto, en el proyecto nacional, lo cual afecta también de manera significativa la independencia y la soberanía nacionales", en Guadalupe González, *Tradiciones y Promesas...*, Op. cit., p. 51-52.

¹²⁶ "La crisis económica ha demostrado que la dimensión externa incide directamente en la vida mexicana (la deuda sería el ejemplo más claro) y que la nueva estrategia de inserción en la economía internacional otorga ventajas y riesgos que, entre otras cosas, obligan a dar un mayor seguimiento a los acontecimientos externos", Sergio Aguayo Q. *Un concepto de seguridad...*, Op. cit., p. 92.

demás, en los países industrializados-; la continua redistribución de los capitales internacionales; la cada vez mayor especulación financiera; los continuos cambios que deciden -a partir de mano de obra barata, precios de insumos, exención de impuestos y costos administrativos- las empresas transnacionales para la ubicación de sus grandes plantas de procesamiento, maquila y ensamblaje y, aunado a todo ello, la competencia a que se han visto obligados los países en desarrollo por captar más inversiones, pertenecen, entre otros, a este esquema.

En las siguientes páginas analizaremos, precisamente, la forma en que los procesos de globalización e interdependencia en los que se han visto involucradas las naciones en desarrollo, particularmente México, les ha reducido su capacidad de incidir vigorosamente en las decisiones externas, luego de un mayor involucramiento de los factores económicos en la determinación de su política exterior.

2.3.2 Globalización e Interdependencia

En anteriores páginas señalábamos la importancia que tuvo el surgimiento de la llamada *ola neoliberal* en el mundo y cómo, prácticamente de forma inesperada, México, o mejor dicho sus gobernantes, se embarcaron en el conocimiento de su doctrina para conducir la economía y finanzas nacionales.

El fenómeno de la globalización comenzó casi al mismo tiempo que el surgimiento del neoliberalismo y éste es uno de sus factores. Si antes la transnacionalización era un concepto que llamaba la atención por su extensión mundial, la globalización adquirió una nueva dimensión, porque no sólo incluía a las grandes corporaciones mundiales, sino abarcaba también a las naciones y sus formas de influir en las grandes decisiones económicas internacionales.

Factores inmediatos de la globalización mundial se encuentran en la profundización del uso de las computadoras -que revolucionaron los aspectos meramente mecánicos y eléctricos de las comunicaciones-; los cambios acelerados en la conformación de la escena internacional -el tropiezo de las naciones socialistas, el resurgimiento de los nacionalismos, las sociedades cuasi teocráticas-; la ampliación del componente capitalista en las naciones que se consideraban todavía socialistas (Rusia, China, Vietnam, etc.), así como la cada vez mayor preocupación por el entorno ambiental, que junto con otros grandes temas como los derechos humanos, la democracia representativa y la ecología, son actual materia de análisis y estudio¹²⁷.

La cada vez mayor interdependencia de las naciones corre paralela a la globalización y es parte de su surgimiento. El auge de las telecomunicaciones, el incremento explosivo de las relaciones económicas y comerciales y la generalización de la informática, hacen que los países se encuentren cada vez menos aislados y, sí, más interdependientes, aunque con sus reconocidas asimetrías, desde luego¹²⁸.

A la par de lo que sucedía en el mundo, México también registraba cambios importantes, impulsados en su mayor parte por los factores económicos. Como ya señalábamos, la reestructuración de la deuda externa; el llamado redimensionamiento del aparato estatal; el ingreso del país al GATT; los cambios registrados en la legislación para regular las inversiones extranjeras; el retroceso en la estatización de la banca y el mayor apoyo a los empresarios

¹²⁷ "Desde comienzos del decenio de los ochenta se aceleraron las transformaciones internacionales que condujeron a la globalización y a una nueva estructura de la vida económica, política y social del mundo. En ello fueron determinantes la presencia de la revolución informática, la reestructuración capitalista, la interdependencia económica mundial, la unificación y reorganización del espacio geopolítico internacional y la interdependencia ecológica mundial". Alejandro Dabat, Op. cit., p. 866.

¹²⁸ "...la teoría de la interdependencia surge a fines de los años setenta, un momento en el que, de acuerdo a los cálculos de Washington, Estados Unidos experimentaba una pérdida relativa de poder, la cual a su vez contribuye al debate sobre la decadencia general de este país...", en *El concepto de interdependencia y...* Op. cit., p. 82.

nacionales -para adecuar sus niveles a los de la competencia mundial-, marcaban los cambios, todos ellos económicos, que destacaban en la escena mexicana.

Si con Miguel de la Madrid como presidente se sentaron las bases para el logro de un esquema de apertura económica del país, con Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo como mandatarios se profundizó y aceleró el sistema implantado, priorizando los factores económicos por sobre los políticos, tanto a nivel interno como externo, y sujetando las decisiones de política exterior a los vaivenes de la economía internacional¹²⁹.

Como ya anotábamos, el inicio de la apertura económica de México coincidía con la mayor apertura del comercio y la inversión a nivel internacional, producto de la globalización, identificándose otro de sus factores: el surgimiento del regionalismo económico -en el cual los países europeos fueron pioneros-. Al tiempo que muchas naciones declaraban su apertura económica, también consolidaban su adhesión a grupos de ellas, priorizando dicha apertura a un reducido espacio económico, en relación con la totalidad del espectro económico internacional.

Así, mientras el gobierno de Salinas de Gortari proclamaba la apertura económica de México, hacía esfuerzos por integrarse a un espacio económico que le permitiera -a una nación en desarrollo como nuestro país-, disfrutar de ciertas garantías de protección frente a la *ola aperturista* que ya se daba, y encarar así los retos económicos en forma segura, tratando de dar y recibir beneficios en su intercambio económico y comercial¹³⁰.

¹²⁹ "En su dimensión externa, la política de modernización propuesta por el Presidente Salinas estaba dirigida precisamente a romper con el aislamiento y la protección a ultranza del mercado mexicano. Su finalidad era forzar al aparato productivo nacional a ser más competitivo y a explotar cabalmente las ventajas comparativas de México ante el resto del mundo". en Andrés Rozental *La Política Exterior...*, Op. cit., p. 57.

¹³⁰ "Así, el gobierno de México comprendió que para competir exitosamente por flujos de inversión y alentar todavía más la incipiente repatriación de capitales del sector privado nacional, requería insertarse

Si bien, en principio, se buscó una diversificación económica, los imperativos históricos, geopolíticos y de subordinación económica ya apuntaban hacia el destino conocido: un acuerdo de largo alcance con el principal socio comercial, reduciendo, aún más, las posibilidades de la economía nacional para buscar un camino propio, que le permitiera desarrollarse de forma independiente.

No debe olvidarse que México contaba ya con ciertos factores que les interesaba a los empresarios del norte del Río Bravo: el país cuenta con cien millones de habitantes y con un mercado relativamente grande que absorbe una cantidad significativa de productos norteamericanos.

Así también, la mano de obra mexicana se encuentra relativamente entrenada, a diferencia de otras que requieren mayor capacitación; el país cuenta con una base industrial que le permite no sólo elevar sus niveles de importación de maquinaria y equipo estadounidense, sino proveer de piezas de repuesto y accesorios, de bajo contenido tecnológico, a las empresas norteamericanas asentadas en el país.

Igualmente, no es de despreciarse los aún abundantes recursos naturales con los que cuenta el país, no sólo en sus reservas de hidrocarburos, sino en sus bosques, selvas, recursos fitogenéticos, oceánicos y minerales, que le permiten un desempeño adecuado, como potencia industrial media, en el contexto regional e internacional.

La suma de todos los factores: apertura comercial y su significado económico; la identificación plena de propósitos de las élites gobernantes de Estados Unidos y México; una cada vez mayor dependencia -que no

adecuadamente en las tendencias internacionales de globalización de los procesos productivos y de conformación de bloques comerciales", *Ibid.*, p. 61.

interdependencia- del país frente a su vecino; esquemas teóricos compatibles en el manejo de la economía y una disminución de las tensiones por el bajo perfil de la política exterior mexicana -producto de las crisis económicas-, llevaron a la suscripción de un acuerdo de libre comercio trilateral, en el que México prácticamente no recibió ningún reconocimiento de su condición de nación de menor desarrollo relativo, a la hora de comprometer responsabilidades económicas.

El amplio y extenso campo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, entre Canadá, Estados Unidos y México, ciertamente sería tema de un análisis más profundo y puntual sobre los diversos aspectos políticos, económicos, sociales y hasta culturales, por lo que no nos ocuparemos de él en este estudio, sólo queda señalarlo como un producto de los factores externos, debido a la globalización y al contexto histórico en que se realizó, en el que sus fines básicos continúan siendo el incrementar la competitividad y crecimiento externo del país, dejando de lado el desarrollo interno de la sociedad¹³¹.

Por ello es que, subrayamos, las decisiones tomadas en política económica tienen una incidencia importante en el manejo de la política exterior y, en ocasiones, la trascienden y logran moldearla a sus fines y objetivos. El proceso acelerado de liberalización económica que tuvo el país en los ochentas y noventas continúa siendo producto del esquema de solución de las crisis económicas, generadas, a su vez, por los altos niveles de endeudamiento, los errores en la política cambiaria, así como la promoción desenfrenada y sin control de la inversión extranjera.

¹³¹ "El TLCAN se orienta abiertamente hacia el exterior y fue concebido como un instrumento con fines estratégicos y de competencia internacional...(por tanto)...el TLC es mucho más que un tratado regional de libre comercio en un mundo tripolar en que las regiones dominantes compiten por los mercados internacionales y luchan por lograr un crecimiento estable y sostenido", en Juan José Palacios L., *El nuevo regionalismo latinoamericano: el futuro de los acuerdos de libre comercio*, en Revista de Comercio Exterior, Vol. 45, No. 4, abril de 1995, p. 297.

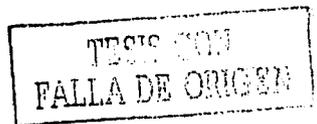
Sin duda, debe verse a la globalización y a la creciente interdependencia de las naciones como una oportunidad para mejorar los niveles de vida de los mexicanos. La comparación entre los índices de bienestar entre México y países de similar desarrollo relativo deben llevar al propósito de enmendar el objetivo de crecer por crecer, en lugar de crecer para desarrollarse.

El simple crecimiento de las cifras macroeconómicas, sin impacto alguno en los niveles de bienestar de los ciudadanos, condena a los gobiernos de los países a continuar desaprovechando las oportunidades que brinda el contexto internacional para superar su situación de atraso, casi tan antigua como su misma existencia como nación, dilapidando los recursos que deberían ser entregados generación tras generación.

Las cifras oficiales subrayan los logros gubernamentales en materia de captación de inversión extranjera, sin aceptarse que ésta deba ser controlada, aún en formas mínimas, para evitar que su afluencia, muchas veces especulativa, logre desestabilizar la economía nacional, además de promover un consumo indiscriminado de productos finales, que no tiene mayor incidencia en la producción nacional.¹³²

La interdependencia de los países es también oportunidad para intercambiar experiencias de cómo utilizar el crecimiento económico y las altas tasas de incremento en las exportaciones para reciclar sus beneficios hacia la población. Experiencias como las de los países del Sudeste Asiático, que comenzaron desde una posición mucho más dependiente que la de México y ahora generan mayores beneficios sociales para su población, son casos de análisis, a fin de sacar provecho de sus puntos positivos y negativos.

¹³² "...el futuro del país no puede descansar en la absorción sin límites de capitales foráneos que en buena medida se desvían hacia el consumo, lo cual suele manifestarse en un incremento desproporcionado de las importaciones, y que cuyo único compromiso, atendiendo a su propia lógica, es la obtención de ganancias en el menor plazo posible", en Homero Urías Brambila, *La circulación de capitales y su crisis*, en Revista de Comercio Exterior, Vol. 45, No. 12, dic. 1995, p. 4.



Globalización e interdependencia también son fuente de experiencias para la cada vez mayor reforma y modernización de la vida política de México. Si, poco a poco, las trabas y obstáculos colocados por un añejo sistema se han venido desmoronando, es hora de tomar experiencias de naciones líderes en cultura política y movilización de sus ciudadanos, exigiendo el pleno respeto a los derechos ciudadanos y una mayor participación de la población en las decisiones de sus gobernantes.

Múltiples experiencias se han tenido de decisiones independientes en materia de política exterior por parte de México. La cada vez mayor apertura del país al sistema global le ha significado retos, victorias y derrotas; de cómo algunas de éstas se han dado y cómo han influido los factores externos es parte de nuestras siguientes páginas.

2.3.3 Política Exterior Pasiva y Activa

En nuestro primer capítulo anotábamos varias de las características esenciales de la política exterior de México, su formación y devenir histórico, y cómo, poco a poco, la continua enunciación y puesta en práctica de sus principios rectores fueron ganando terreno, hasta convertirse en enunciados concretos, y trasladados al derecho positivo mexicano.

Ya analizábamos también los cambios que comenzó a tener la política exterior mexicana a partir del inicio de la década de los setenta, así como las particularidades de varias de sus decisiones, en mucho debidas, y lo subrayábamos, a la personalidad de sus ejecutores, fueran el Presidente de la República o el secretario de Relaciones Exteriores.

No obstante, como todo instrumento político con cierto prestigio ganado por su indeclinable búsqueda de hacer valer el derecho internacional, la política

exterior de México ha estado influenciada por doctrinas, decisiones o acontecimientos que se han suscitado en otras partes del mundo y que, de alguna forma, la hicieron pronunciarse en determinado sentido. Hoy en día, la cada vez mayor interdependencia de las naciones es un elemento que influye con más fuerza en las decisiones nacionales que se toman en el contexto internacional.

a) La Política Exterior Pasiva

Estudiosa de la política exterior, Rosario Green señala que, hasta 1970, la política exterior de México se caracterizaba por su "legalismo, abstencionismo, pasividad, falta de compromiso real y hasta aislacionismo", debido a varias razones, como las reiteradas intervenciones extranjeras que sufrió el país en su historia, al incontrastable peso de su relación con Estados Unidos y al relativo aislamiento que mostró el país al dedicarse a crear y fortalecer las instituciones para su desarrollo político, económico y social¹³³.

Ejemplos conocidos de la posición de México en defensa del "legalismo" los podemos encontrar en la negativa del país a apoyar la resolución de la OEA, de marzo de 1954, en la cual se pretendía ejercer acciones en contra de un gobierno constituido como el de Jacobo Arbens en Guatemala, así como la reiterada negativa del país a romper relaciones diplomáticas con Cuba, y estar en contra de imponerle un embargo económico, por contravenir esto las propias disposiciones de la Carta de Naciones Unidas y de la OEA.

Estas posiciones se complementaban, en los foros internacionales, con la decidida participación del país en favor del desarme, de la codificación del derecho internacional, de la proscripción de las armas nucleares, de la

¹³³ Véase Rosario Green *La Política exterior del nuevo régimen*, en el libro "Continuidad y Cambio en la política exterior de México", El Colegio de México, 1977, p. 3.

cooperación internacional y de un nuevo esquema de relaciones económicas, que favoreciera la posición de los países en desarrollo.

Pero México no podía ir más allá de una defensa de la legalidad y de las formas retóricas para tratar de dar solución a un asunto determinado. Así, a la importancia que dedicaba, a nivel interno, a realizar esfuerzos por incrementar su crecimiento económico -a través del entonces *desarrollo estabilizador*-, en el nivel externo, el país se identificaba por poner en práctica una política exterior de *bajo perfil*, que le evitara entrar en confrontación con su poderoso vecino.

Por poner un ejemplo, aún cuando la posición geográfica de México podría hacer pensar que tuviera un cierto interés en ejercer liderazgo en su zona más inmediata (Centroamérica e inclusive el Caribe), el país no lo asumía para evitar: primero, caer en contradicciones respecto a sus principios de no intervención y autodeterminación y, segundo, no enturbiar su relación con Estados Unidos, al mostrarse interesado en influir en una zona en donde el país del norte tenía fuertes intereses estratégicos¹³⁴.

Esto es, uno de los principales elementos que definiría la posición pasiva de una política exterior es que sólo reacciona a impulsos, o amenazas, del exterior, pero no se permite la libertad de ejercer presión en el contexto en el que se desenvuelve, para tratar de cambiar las circunstancias que la rodean. Al contrario, una política exterior activa, o proactiva, lleva en sus fines, y en su puesta en práctica, elementos destinados a modificar el entorno en el que actúa.

¹³⁴ Las causas de la pasividad de México hacia Centroamérica se debían, fundamentalmente a: "1.- la política de aislamiento deliberadamente fomentada por los gobiernos de México cuyos esfuerzos estaban volcados en la estabilidad y el desarrollo posrevolucionarios, 2.- la experiencia histórica sufrida por México en materia de intervención extranjera, que dio pie al surgimiento de la autodeterminación y la no intervención como los principios básicos de la política exterior, llevó a confundir en la práctica a la no intervención con el aislacionismo; 3.- el desmedido bilateralismo de México hacia E.U., lo que hacía pensar que cualquier "injerencia" del país en la zona de influencia norteamericana podría traer consecuencias; 4.- el tipo de gobiernos que han prevalecido en la zona, en su mayoría de corte militar o producto de golpes de estado, además de que los más se plegaron a los dictados estadounidenses, cuando México enarbolaría la autodeterminación y la no intervención", en *La Política de México en la región...* Op. cit., pp. 424-425.

Podemos decir que el ascenso de una personalidad, -más que un esfuerzo de racionalización, nuevos cuerpos doctrinarios o mayor capacidad de decisión externa- comenzó a cambiar los cánones en los que se desenvolvía la política exterior: Luis Echeverría, como mandatario del país, arrastró con sus decisiones en materia internacional los cambios que se dieron en la política exterior y que se basaban, particularmente, en las decisiones de una sola persona¹³⁵.

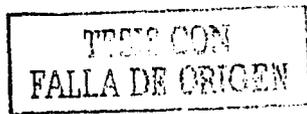
Por ello, no es que se haya dado un cambio en el cuerpo doctrinario de la política exterior del país, ni siquiera que las posiciones tercermundistas y/o por un nuevo orden económico internacional, quedaran plasmadas en sus principios doctrinarios o cambiaran sus objetivos básicos, ni siquiera que hubiese logrado modificar su entorno, pero la dinámica actividad presidencial fue la transición entre una posición pasiva y una activa de la política exterior de México.

b) La Política Exterior Activa

Se reconoce en la administración de José López Portillo el periodo en el que el ejercicio de la política exterior alcanzó una nueva etapa. Varios analistas señalan que los cambios se dieron más por circunstancias coyunturales que por una verdadera voluntad de cambiar la fisonomía de las relaciones externas del país. Lo cierto es que las decisiones que se tomaron en el periodo reformularon la *praxis* de la política exterior, no tanto el sonrote doctrinario de sus principios.

Coyunturas como el descubrimiento de ricos pozos petroleros en territorio mexicano -en momentos en que el precio internacional del producto estaba en

¹³⁵ "...en cada sexenio se presentaron casos de activismo con apego a los principios tradicionales y otros sin apego a ellos: unos vinculados instrumentalmente, pero no derivados de las condiciones internas de carácter político (grupos de presión), otros derivados de la correlación internacional y otros más relacionados con la personalidad presidencial", en Jorge Chabat, *Condicionantes del activismo...* Op. cit., p. 109.



su apogeo- una relativa pérdida de poder de la administración estadounidense, una mayor competencia por los mercados entre los países desarrollados y una corriente de opinión favorable en distintos países a las posiciones de avanzada, facilitaron la tarea de tratar de cambiar los términos en los que se inscribía el ejercicio de la política exterior de México en la segunda mitad de los años setenta.

Decisiones como el franco respaldo a la Revolución Sandinista, retirando al Embajador mexicano ante el gobierno somocista¹³⁶; el renovado apoyo a la Revolución Cubana, cubriendo muchas de sus necesidades materiales; la Declaración Franco-Mexicana de reconocimiento de beligerancia a las fuerzas del FDR-FMLN en El Salvador: el Pacto de San José, en favor de estrechar la cooperación energética con los países centroamericanos y la propuesta de un Plan Mundial de Energía, fueron hechos que hicieron ver que la praxis de la política exterior mexicana adquiría nuevos horizontes¹³⁷.

No analizaremos en su amplitud los factores que llevaron a tomar tales decisiones, ni las repercusiones que tuvieron al interior de la política interna. Lo que es importante señalar es que, en la puesta en práctica de elementos que distinguieron a México para pasar de una política exterior pasiva a una activa, intervinieron múltiples factores como la personalidad presidencial, la coyuntura económica, el contexto internacional y el *momentum* del gobierno estadounidense, por mencionar sólo algunos.

¹³⁶ "El caso nicaraguense...no implicaba, en ese momento, riesgos extraordinarios para la política exterior mexicana. Y menores aún serían al futuro los riesgos, si se aceleraba la caída del régimen de Somoza antes de que el conflicto se constituyera realmente en una abierta confrontación internacional", en *La política de México en...* Op. cit., p. 432.

¹³⁷ "La actividad a partir de 1979 fue tal (en reversión al aislacionismo e incluso en obvia ruptura con los principios tradicionales) que se llegó a hablar de México como "poder regional" o como "potencia media". Otros se preocupaban por el activismo de México, que significaba una ruptura "posiblemente irrevocable" con su política tradicional de relativa pasividad y neutralidad en los asuntos hemisféricos y caribeños, y ubicaba a México del lado de los "marxistas de la región", en Jorge Chabat, *Condicionantes del...* Op. cit., p. 102.

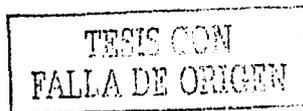
Es en este contexto que se da el ascenso de una nueva administración estadounidense. Así, cuando Ronald Reagan se convierte en mandatario la nueva derecha norteamericana que lo acompañaba también se hace del poder, influyendo en las decisiones a todo nivel en Estados Unidos, incluida su política exterior.

Es por ello que México, nuevamente por cuestiones coyunturales, ahora aunada la crisis de la deuda externa que estalló en 1982 -ya analizada-, debió reducir el perfil de su política exterior accediendo, por ejemplo, a buscar el respaldo de grupos de países. Así lo hizo para buscar la pacificación en Centroamérica (Contadora)¹³⁸, tratar de encontrar soluciones compartidas en materia de deuda externa (Consenso de Cartagena) o buscar aminorar los efectos del rearme nuclear (Grupo de los Seis).

La forma que adoptó la política exterior en varias de sus iniciativas, al actuar a nivel de grupo, aminoraba los riesgos de entrar en confrontación directa con un gobierno caracterizado por sus posiciones conservadoras a nivel externo, además de que fortalecía su capacidad de convocatoria al incidir en grupos de países que presentaban preocupaciones similares a las mostradas por la diplomacia mexicana.

El caso de la política exterior desarrollada a partir de Carlos Salinas de Gortari es una conjugación de varios elementos: una más activa presencia internacional; una profundización de la dependencia con su vecino del norte -y, por tanto, una incierta diversificación económica y comercial-; una *modernización* de los principios de la política exterior -haciendo del pragmatismo uno de sus elementos principales-; una mayor apertura en todos los órdenes -que también derivó en mayores presiones-, y una cada vez mayor identificación

¹³⁸ "Los estudios sobre la gestión del Grupo Contadora como mecanismo de pacificación en el área centroamericana se conciben en función de la incorporación de México en un proceso de cooperación latinoamericana más amplia e in el fin de reducir, a través de la relación multilateral, vulnerabilidad frente a Estados Unidos", en Francisco Gil Villegas, *El estudio de la política exterior de...*, Op. cit., p. 672.



con las posiciones externas de los países desarrollados, dejando de lado, en la práctica, los planteamientos retóricos que identificaban a la diplomacia mexicana de antaño¹³⁹.

Al decidir jugar un papel más importante en la economía y comercio internacional, México no sólo abría sus perspectivas de mayor crecimiento económico -que no de desarrollo-, sino se imbricaba más en un papel de país desarrollado que no le correspondía. Al tener una mayor exposición, el país podía ser objeto de medidas de presión por otras naciones, singularmente Estados Unidos.

Así, en diversas ocasiones se puede constatar que el país tenía los elementos para hacer cambiar los términos de determinada votación, defender tesis o principios rectores o incidir en otros países para modificar decisiones y no lo hizo, retrayendo su posición debido a factores de tiempo y oportunidad, o porque las presiones por el lado económico y comercial tuvieron sus efectos en las decisiones externas.

Ejemplo de ello es el precedente de la invasión de Estados Unidos a Panamá que, desde el punto de vista de la política exterior de México, constituía una violación flagrante a los principios de autodeterminación de los pueblos y no injerencia en los asuntos internos de otro país.

Estados Unidos, para combatir a un gobierno constituido, pero que era acusado por el propio gobierno norteamericano por tráfico de drogas, aplicó

¹³⁹ Las cuatro líneas de acción de la política exterior en el gobierno de Salinas de Gortari eran: "Replantear nuestras relaciones con los Estados Unidos, con miras a maximizar los beneficios de la vecindad...Promover una diversificación de nuestros vínculos hacia otras regiones geográficas...Intensificar los vínculos con aquellos países que poseen peso específico en el escenario internacional, su dinamismo económico y tecnológico, su nivel de coincidencia con México en foros internacionales o la existencia de estrechas relaciones históricas y culturales se consideran naciones clave...Participar activamente en los foros multilaterales, tanto los regionales como los de carácter universal", en Rozenal, *La Política Exterior de....* Op. cit., p. 14.

extraterritorialmente sus leyes de estupefacientes, y lo llamó antidemocrático por la falta de garantías en la celebración de unas elecciones nacionales, siendo elementos suficientes para invadir el país y detener y encarcelar, en territorio estadounidense, al general Manuel Antonio Noriega, dejando en manos de Guillermo Endara el ejercicio del poder en Panamá.

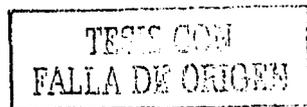
Cheryl L. Eschbach señala que, en ocasiones, México lo que ha cambiado es la forma en que responde a Estados Unidos y sus acciones en Centroamérica¹⁴⁰. Esto es, si bien dentro del Grupo de Río México evitó que se diera una decisión en favor de expulsar a Panamá y condenó la invasión estadounidense, votó en principio por condenar a la Panamá de Noriega y votó a favor de una Resolución de la OEA, patrocinada por Estados Unidos, condenando la falta de limpieza en las elecciones panameñas (dejando de lado el principio de no injerencia en los asuntos internos)¹⁴¹.

Cuáles pudieron ser las razones que incidieron en esta decisión de la Cancillería mexicana?. Algunos analistas señalan que la negociación de un tratado de libre comercio con América del Norte no podía ponerse en peligro por una denuncia "a toda voz" de parte de la política exterior mexicana. Otros señalan que la propia política exterior ha adoptado modalidades siendo "pasiva", en algunas ocasiones, y "activa" en otras¹⁴².

¹⁴⁰ "En mayo de 1989, después de que Noriega anulo las elecciones que supuestamente había ganado Guillermo Endara, la SRE emitió un comunicado donde criticaba con dureza la conducta de Noriega. Acto seguido, votó en favor de una resolución de la OEA, presentada por Estados Unidos, en la cual se responsabilizó a Noriega de los "serios abusos" cometidos durante el proceso electoral y se autorizó que una comisión de tres países (Guatemala, Ecuador y Tobago), encontrara soluciones que llevaran a una "transición democrática del poder", en Cheryl L. Eschbach, *Relaciones de México...*, Op. cit., p. 229.

¹⁴¹ Jorge G. Castañeda analiza "El escándalo en torno a la postura del gobierno, la corrección que se hizo de ésta a medio camino en las reuniones de junio y julio (1989) de la OEA, y el hecho de que hacia finales de julio los capítulos fundamentales de las negociaciones de la deuda habían concluido, hicieron de la cuestión de Panamá algo pasajero pero que ilustraba el brete paradójico en el que se encontraban los nuevos dirigentes mexicanos.", en *La Casa por la ventana: México y América Latina después de la Guerra Fría*, Ediciones Cal y Arena, México, 2ª ed., sept 1993, p. 214.

¹⁴² "En lo político, México como Estado soberano, mantiene sus márgenes de independencia, y su política internacional, considerada por muchos analistas como "pasiva", evita problemas, disgustos o confrontaciones con E.U.. El sistema político mexicano aunque ya considerado imperfecto por los puristas



Esto es, en ocasiones, la decisión ha sido automarginarse en un asunto que le puede traer consecuencias negativas al país en otros campos, fundamentalmente el económico, tratando de bajar el perfil de la política exterior y, al mismo tiempo, abriendo nuevos cauces para que se puedan expresar otros protagonistas que contrabalanceen la posición del país y le reduzcan su exposición a los riesgos de una confrontación directa con Estados Unidos.

Al momento en el que México decidió dejar atrás su pasividad en política exterior, haciendo de su ejercicio un elemento más dinámico y apegado a su fisonomía de potencia emergente -que no país desarrollado-, el país ya no sólo podía tomar en cuenta sus característicos principios doctrinarios, ahora también contaban los intereses nacionales y económicos y la forma de salvaguardarlos de situaciones que pudieran perjudicarlos.

La decisión de tratar de compaginar la defensa de sus principios y la protección de sus intereses marcaría profundos cambios en la política exterior del país. Por ello es que se buscaron nuevas rutas y una diversificación de sus relaciones en sus relaciones de todo tipo, con el fin de presentar una menor exposición a su poderoso vecino.

En el siguiente capítulo trataremos de analizar los esfuerzos que la política exterior de México desarrolla para diversificar sus relaciones con otras regiones, así como las formas que adopta para tratar de reducir la presión que ejerce el tener más de las tres cuartas partes de su relación externa con Estados Unidos.

doctrinarios de la democracia norteamericana, resulta perfectamente funcional para la relación entre las dos naciones". en Guadalupe González, *Tradiciones y...*, Op. cit., p. 46.

CAPITULO III

LA DIVERSIFICACION DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE MEXICO COMO MECANISMO DE DEFENSA DE LA SOBERANIA NACIONAL

En los anteriores apartados se ha hecho un análisis de los principales condicionantes que influyen para lograr o no una política exterior independiente de México, no sólo por lo que respecta a su poderoso vecino, sino a los factores internos y externos que intervienen para reducir la capacidad de maniobra de *los-que-hacen* la política exterior del país.

Mucho se ha escrito, durante décadas, de que el país debería intensificar sus relaciones de todo tipo con otras naciones y zonas geográficas, lo que le permitiría alejarse un poco de la enorme dependencia que le significa su vecindad con Estados Unidos. Diversos autores no sólo han escrito sobre el tema sino que, incluso, han señalado que si el país continúa siendo dependiente, por lo menos trate de acercarse hacia una *diversificación de la dependencia*¹⁴³.

Poco a poco se ha demostrado que a la vecindad geográfica se han aunado factores producto de la cercanía: La facilidad de los intercambios a través de la vasta frontera; la enorme mano de obra mexicana que lo mismo labora aquí y allá en beneficio de empresas estadounidenses; las máximas facilidades que ha otorgado el Gobierno mexicano para la instalación de empresas de aquél país, así como los grandes recursos naturales con los que

¹⁴³ "...la noción de "diversificación de la dependencia" plantea la descabildad (sic) 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, Japón, los países (ex) socialistas y otros países de América Latina...", en Francisco Gil Villegas, *El estudio de la política exterior...* Op. cit., p. 672.

cuenta México, que le permiten abastecer de materias primas a un país siempre ávido de recursos de otras naciones.

Pero más importante aún son dos factores que pesan en una profundización de la dependencia de nuestro país hacia el vecino del norte: a nivel empresarial, la proximidad de un país que puede comprarlo todo ha hecho que buena parte del empresariado nacional se conforme con venderle sólo a él, respaldando su decisión en la cercanía, mercado abierto, convergencia entre oferta y demanda, etc..

El otro factor es todavía más importante y el que conlleva más riesgos: a nivel político, existe una inclinación de los líderes de nuestro país por profundizar las relaciones en todos los órdenes con Estados Unidos, sea por una *afinidad* en las políticas implementadas en ambos países, sea por una *fuerza inercial* de la relación, o porque los líderes de ambas naciones *comparten* no sólo ideología, formas de ser y hacer, sino una educación, muchas veces en aquél país, que les permite identificar los intereses de México muy cercanos a los de Estados Unidos.

Si bien los esfuerzos de diversificación de México comenzaron a darse a fines de los años sesenta y principios de los setenta, cuando se empezaron a crear agrupaciones de carácter económico en la región latinoamericana (Mercado Común Centroamericano, Sistema Económico Latinoamericano, Pacto Andino, etc.), ello no llevó a una multiplicación de los lazos comerciales del país con la región; más aún, la casi imposibilidad de incrementar el comercio con la zona se debió a que sus naciones competían entre sí, con los mismos productos, para exportar a Estados Unidos.

Igualmente, el país ha tratado, muchas veces infructuosamente, en explorar otros mercados, que si bien distantes, le provean una mayor capacidad

de maniobra frente a la pesada carga que le significa tener, en estos momentos, casi el 90% de su comercio total con una sola nación.

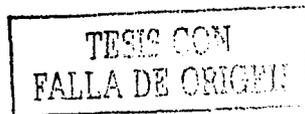
Con Europa, por ejemplo, México ha firmado diversos acuerdos que no han alcanzado un desarrollo sólido por diversas circunstancias, lo mismo por los propios retos europeos¹⁴⁴, como por situaciones coyunturales que han afectado la relación.

Con Asia, la relación continúa siendo distante aunque prometedora, la mayor actividad del país en los organismos económicos de la Cuenca del Pacífico, que ha sido reforzada con la apertura de Embajadas en varios países pertenecientes a ella, abre perspectivas en el futuro.

México deberá aprovechar, entonces, que a partir del término de la Guerra Fría se han presentado varios procesos que modificaron radicalmente el escenario internacional, dándose una recomposición de las esferas de influencia, particularmente en materia económica y comercial. El derrumbe del llamado "bloque soviético" y su transición al capitalismo; la generalización del auge exportador de China y el Sureste de Asia; la aceleración constante de la reestructuración capitalista (que implica estabilización macroeconómica, apertura externa, reconversión productiva, privatizaciones, desregulaciones, reformas de Estado, auges bursátiles, etc.) y la superación, paulatina, de la crisis de la deuda externa en América Latina¹⁴⁵, son algunos de los factores que deben ser aprovechados en beneficio de otros horizontes.

¹⁴⁴ "Europa se encuentra inmersa en un proceso de redefinición de sus estructuras, derivado de las importantes transformaciones internacionales de la última década: la desaparición de la competencia por el predominio ideológico; el surgimiento de nuevos esquemas de concertación internacional; la aparición de nuevos fenómenos económicos, sociales y políticos que presagian una época de inestabilidad y de nuevas crisis locales y regionales, entre otras". Jorge Chen Charpentier, *Las Relaciones entre México y Europa hoy*, en "México y la Unión Europea", en Revista Mexicana de Política Exterior No. 49, Invierno 1995-1996, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, S.R.E., México, p. 150.

¹⁴⁵ Con base en Alejandro Dabat, *La crisis mexicana y el...*, Op. cit, p. 869.



En las siguientes páginas trataremos de analizar algunas de las variantes que se le presentan a México para tratar de diversificar sus relaciones, como una forma de realizar una defensa más efectiva de su soberanía, a partir de reducir la dependencia que lo une a su vecino y más importante socio comercial.

3.1 El fin de la Guerra Fría y sus Repercusiones en el Ámbito Regional: El Caso de México

Alguna vez un prominente político mexicano señaló que los países en vías de desarrollo se encontraban crucificados entre dos tendencias: por una parte, eran agobiados por las graves diferencias existentes entre el Norte y el Sur y, por la otra, eran mantenidos en un particular estado de zozobra y amenaza de las potencias por el llamado conflicto Este-Oeste, impidiéndoles este dilema un verdadero desarrollo independiente, que les permitiera entregar mayores niveles de bienestar a sus pueblos.

Las diferencias, ya de por sí abismales, entre el Norte y el Sur se han agravado por la cada vez mayor tendencia de los países industrializados a concentrar la riqueza mundial en pocas manos. Esta riqueza no sólo está definida en términos monetarios o financieros, sino en la capacidad de desarrollar tecnología de punta en las más diversas áreas del saber humano; la mayor y mejor capacitación de su mano de obra; la cuidadosa protección de sus entornos ambientales -en detrimento de aquellos de los países en desarrollo-; y su capacidad de aprovechar la genuina riqueza natural de los países más pobres para transformarla en valores intercambiables en sus mercados.

No obstante, el madero horizontal que contribuía a crucificar a las naciones en vías de desarrollo ha sido eliminado -así sea parcialmente-, no por una decisión de los países capitalistas, (¡qué más hubieran querido!), sino por las propias contradicciones y retos a la historia y lógica, realizados por los países llamados socialistas.

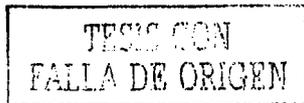
Así, el término de la llamada Guerra Fría, o conflicto Este-Oeste, marcó cambios profundos en la conformación del clima político y económico del mundo, abriendo nuevas puertas, y cerrando otras, para los países en desarrollo.

Las puertas que se abrieron tienen que ver con una mayor interdependencia de los países, que lo mismo puede ser positivo o negativo, ya que las repercusiones de turbulencias originadas en zonas apartadas del mundo pueden tener efectos colaterales de magnitud para las naciones en desarrollo; lo mismo que los efectos positivos pueden llevarlos a incrementar su participación en el mercado mundial, teorema que no es lineal y que obedece a las propias prácticas capitalistas de división mundial de los mercados.

Las puertas que se cerraron dejaron a grandes sectores de la población mundial sin la ilusión de concretar en su futuro las prometidas reivindicaciones que les ofrecía la revolución socialista, desde un trabajo equitativamente remunerado de acuerdo con su capacidad y, después, según su necesidad, hasta los posibles logros en materia de capacitación, vivienda, salud, educación y bienestar en general, que les prometía un régimen que terminó con grandes apariencias, aunque sí entregó logros en el poco tiempo que, en el devenir de la historia, significó su permanencia.

El fin de la Guerra Fría también trajo un cambio de perspectiva por parte de las naciones industrializadas respecto de diversos países -entre ellos los en vías de desarrollo- por una cada vez mayor competencia por abarcar mercados que antes estaban concentrados en construir el gran mercado socialista¹⁴⁶.

¹⁴⁶ Robert A. Pastor, estudioso de la política estadounidense hacia los países latinoamericanos señala desde su particular punto de vista: "la guerra fría cesó sin una victoria en el campo de batalla ni la firma de un tratado de paz; pero al finalizar, el poder mundial cambió en la misma medida que lo había hecho tras las dos guerras mundiales. Estados Unidos es ahora la única superpotencia; una Alemania unida es la que constituye el pivote de Europa; y Japón ocupa el sitio de la segunda potencia mundial, con un aparato económico que amenaza con rebasar al de Estados Unidos", en *El Remolino: Política exterior de Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe*, Ed. Siglo XXI, México, 1a. ed., 1995, p. 236.



Si bien lo anterior no era el caso de los países latinoamericanos -salvo uno-, Estados Unidos se concentró en poner más atención en su propia área de influencia. En los últimos años, particularmente en la década de los ochenta, algunos indicadores clave mostraban una cierta erosión de la preponderancia que Estados Unidos ejercía en la región¹⁴⁷. Su fracaso por solucionar bélicamente el conflicto centroamericano; la explosión, no suficientemente anticipada, de la crisis de la deuda externa; una consolidación de las democracias en el continente y, a partir de ello, el surgimiento de varios grupos de países latinoamericanos que concretaron acuerdos políticos y económicos al margen de las decisiones estadounidenses, fueron ejemplo de ello.

No obstante, entre las ventajas que le brindaban a Estados Unidos los cambios ocurridos en las naciones de América Latina estaba la consolidación de sus democracias, toda vez que es más seguro y confiable lograr acuerdos de largo plazo con gobiernos democráticamente constituidos -como los que se empezaron a generar a partir de la década de los ochenta-, que con dictaduras sin ningún soporte social, transitorias y con graves problemas económicos¹⁴⁸.

México contribuyó, sin duda, a ese cambio en las relaciones hemisféricas, abogando por fortalecer la tendencia a que los países de la región trataran de determinar su propio rumbo sin interferencias hegemónicas. Una importante aportación la constituyó la convocatoria a una Cumbre Iberoamericana que, con

¹⁴⁷ "E.U. se ha acercado a A.L. sólo en tiempos de crisis internacional, para proteger sus intereses estratégicos y de seguridad...A lo largo de la historia, E.U. ha subestimado a A.L., a la cual ha percibido a través de tres perspectivas básicas: 1.- como parte del hemisferio occidental; 2.- como esfera de influencia estadounidense, y 3.- como territorio en disputa en el conflicto Este-Oeste", en Humberto Garza Elizondo *El lugar de América Latina en un mundo nuevo*, en "Europa y América Latina: Entre la ilusión y el realismo", de Alberto Van Klaveren, en Foro Internacional, Vol. XXXII, No. 1, jul-sep 1991, El Colegio de México, p. 116.

¹⁴⁸ "Muchos observadores de Washington creen que, durante la década de los noventa, el viraje actual en la región hacia gobiernos civiles constitucionales y hacia economías de libre mercado ofrece la posibilidad de una restauración de la autoridad estadounidense sobre bases más sólidas", en Laurence Whitehead, *México y la "hegemonía..."*, Op. cit., p. 319.

el tiempo, se convirtió en el principal foro político y de concertación latinoamericana en el cual Estados Unidos no tomaba parte¹⁴⁹.

Por otra parte, a nivel económico, Estados Unidos trata de recuperar las ventajas alcanzadas en otros tiempos frente a sus vecinos latinoamericanos. La realización de dos versiones de la llamada Cumbre de las Américas (Miami 1993, Santiago 1998) si bien trata de incrementar el diálogo político en la región, sus fines últimos son formar una gran zona de libre comercio en el continente americano, en la que también se abordarían los aspectos de la deuda externa, los proyectos de inversión y la circulación de capitales, que revitalicen la preponderancia de la economía estadounidense frente a las ya no tan pequeñas economías latinoamericanas¹⁵⁰.

Por ello, Estados Unidos comenzó su campaña de tratar de liberalizar los mercados de la región a partir de un acuerdo comercial con Canadá y México, con el fin no sólo de incrementar su grado de acción en las economías de sus entonces socios comerciales número uno y tres, respectivamente, sino para poner como ejemplo dicho convenio comercial, para un futuro acuerdo que *regionalice* las decisiones económicas entre todos los países del continente.

Por lo que respecta a Europa, el Viejo Continente -tradicionalmente concentrado en lo que sucedía detrás de la "cortina de hierro"-, a la caída de ésta enfatizó su incursión en aquellos países de tan similares características con

¹⁴⁹ "La Conferencia Iberoamericana se constituyó como un foro de consulta, diálogo y cooperación con dos vertientes: una interna, entre los países que la forman, como instrumento de superación económica y social y para facilitar el diálogo político; y otra externa, como un nuevo actor en el escenario internacional que reclama participación en la definición del nuevo orden internacional, en la conformación de la nueva agenda global y en las soluciones a problemas internacionales", en Andrés Rozental, *La Política Exterior de...* Op.cit., p. 118.

¹⁵⁰ "La Iniciativa para las Américas propuesta por el Presidente Bush en 1990 acabó de definir el carácter de los procesos latinoamericanos de integración, que pasaron a formar parte de la estrategia mundial adoptada por Estados Unidos para enfrentarse a las otras potencias que le disputan la hegemonía mundial en la posguerra fría", en Juan José Palacios *El nuevo regionalismo latinoamericano...*, Op. cit., p. 296.

él mismo. Europa ha mantenido una actividad más bien 'discreta', en comparación con Estados Unidos, frente a las naciones latinoamericanas.

Con el correr del tiempo, los proyectos políticos, más que los estrictamente económicos, son los que han interesado a Europa; y América Latina, con su cauda de dictaduras, golpes de Estado, desmoronamiento de sus índices sociales y diversos grados de corrupción no era un campo fértil para tratar de llevar objetivos a más largo plazo; además Europa debía evitar caer en contradicciones con la potencia que regía al continente¹⁵¹.

Si bien varios analistas internacionales afirman que el fin de la Guerra Fría implica que la política ya no es determinante en las relaciones económicas, sino que son precisamente éstas las que determinan las relaciones políticas; Europa, y particularmente la Unión Europea, continúa siendo un grupo de Estados con una fuerte tendencia a priorizar la política, siendo las relaciones económicas y el libre comercio sólo uno de los instrumentos para llegar a una mejor integración política, evitar conflictos entre las partes y llevar mayores niveles de bienestar a sus poblaciones.

Las incursiones europeas por la región latinoamericana tuvieron que ver, precisamente, con tratar de contribuir a resolver problemas políticos y no tanto alcanzar acuerdos económicos de largo alcance. Ejemplo de ello es su participación, muy celebrada por cierto, en la Conferencia de San José, Costa Rica, que dio origen a un mecanismo de concertación política que contribuiría a alcanzar la paz en la región centroamericana, a la vez que favorecía los intercambios de cooperación en diversas áreas sociales¹⁵².

¹⁵¹ "Durante las primeras décadas de la posguerra no hubo interés por explorar las posibles coincidencias con América Latina en el terreno de la política exterior, privando la idea de que los países de la región estaban "irremediablemente adscritos" al área de influencia estadounidense y que no tenían la voluntad ni la capacidad de conducir políticas exteriores autónomas o siquiera más o menos consistentes y estructuradas", en Alberto Van Klaveren. *Europa y América...* Op. cit., p. 87.

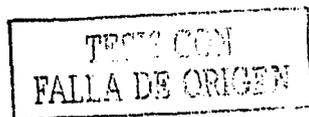
¹⁵² "La histórica conferencia de los ministros de Relaciones Exteriores de todos los actuales países miembros de la entonces CE, acompañados por representantes de la entidad comunitaria, con sus colegas

En relación con México, la hoy Unión Europea ha dedicado esfuerzos para tratar de concertar no sólo acuerdos políticos sino también económicos y comerciales. El fin de la Guerra Fría, si bien le abrió las grandes expectativas de Europa del Este con sus históricas similitudes en idioma, costumbres, raíces culturales, adecuada capacitación laboral y posibilidades de grandes proyectos de inversión: la competencia y reestructuración capitalista le impone el reto de acercarse al todavía mayor mercado del mundo, conformado por los tres países norteamericanos. La consolidación de un acuerdo de asociación económica, concertación política y cooperación con México es parte del interés europeo por no descuidar el amplio campo latinoamericano.

Por otro lado, aún antes de que se resolviera el fin de la Guerra Fría, la región del Pacífico Occidental, con sus diversos países en constante ebullición política, sus altas tasas de crecimiento económico, sus extraordinarias riquezas naturales, su ilimitada fuerza laboral, sus avances en tecnología de punta y su consolidación en las corrientes mundiales del comercio, era ya un actor principal en la sociedad internacional de la posguerra.

Una relación particular en el contexto del conflicto Este-Oeste favoreció el llamado 'boom' de los países asiáticos, apoyados por una revolución tecnológica y una división internacional del trabajo que los llevó de la primitiva confección de textiles y la maquila de productos primarios y semi manufacturados, al ensamble de computadoras, fabricación de grandes embarcaciones, plantas industriales y productos sofisticados de alta tecnología, que contribuyeron a revolucionar los mercados mundiales. El impulso que significó la presencia de Japón en la zona

de Centroamérica y del Grupo Contadora, celebrada en San José de Costa Rica en 1984, inauguró un proceso de concertación interregional que se ha mantenido hasta hoy y que refleja la voluntad europea de contribuir a la solución de los problemas centroamericanos", en Alberto Van Klaveren, *Europa y América Latina...* Op. cit., p. 104.



contribuyó enormemente a la transformación radical de varios países pobres en potencias intermedias.

La Cuenca del Pacífico continúa siendo un importante catalizador de los proyectos de América Latina de llegar a diversificar sus relaciones económicas, tratando de incrementar con ello su independencia de los centros hegemónicos, a la vez que intentando un nuevo impulso a sus exportaciones y lograr mayores niveles de cooperación en materia de transferencia de tecnología.

México también quiere ser actor principal en el desarrollo de la gran zona asiática. Sus renovados vínculos diplomáticos, políticos, económicos y comerciales con diversos países del área, así como su cada vez mayor participación en los organismos creados por el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), le ofrece una perspectiva de desarrollo a largo plazo en esa importante zona del mundo.

En las siguientes páginas abordaremos la problemática que enfrenta México en las citadas tres regiones del mundo para tratar de diversificar sus relaciones de todo tipo y disminuir la dependencia estructural con su mayor socio comercial.

3.2 La Hermandad Latinoamericana

En el afán perseguido en los últimos años por las autoridades gubernamentales de que México sea considerado como un país desarrollado, se han incrementado considerablemente los lazos con aquel sector de países que, siendo desarrollados e industrializados, tienen una diferencia sustancial con aquellos otros que presentan antecedentes históricos, raíces culturales, idioma común, tradiciones y costumbres similares, fuertes lazos de identidad y, sobre todo, un nivel de desarrollo equiparable.

En el caso de su propio contexto regional, México continúa sin valorar en su justa dimensión la potencialidad de los países de América Latina para llegar a ocupar lugares más importantes en el escenario internacional. Si bien nuestro país es el que más se ha esforzado en concretar acuerdos de libre comercio con sus contrapartes latinoamericanas¹⁵³, luego de suscribirlos no ha logrado impulsarlos y profundizarlos debidamente, lo que haría multiplicar los lazos económicos y comerciales hasta un nivel que signifiquen una real diversificación de su monopolizado comercio con un solo socio comercial.

Como sabemos, los primeros esfuerzos para impulsar la integración del continente comenzaron hace casi cuatro décadas, con las diversas iniciativas económicas y comerciales que surgieron a principios de los sesenta. Con dichos esfuerzos, los países latinoamericanos buscaban fortalecer sus economías a partir del modelo de la sustitución de importaciones en una escala regional, tal y como lo dictaban por ese entonces las ideas de Raúl Prebisch que, desde la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), buscaba que el área tuviera una estrategia común en su desarrollo económico.

Diversos fueron los esfuerzos, que se concretaron en organismos regionales, para dar vigor a los nuevos esquemas de integración. Lo mismo el Pacto Andino (PA), que el Mercado Común Centroamericano (MCC), el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), que la Naviera Multinacional del Caribe (Namucar), fueron organismos pioneros en la búsqueda de procesos de integración de América Latina. Poco a poco, éstos se sucedieron en otros, con el fin de dar una mejor opción a países que, siendo pequeños en relación con las

¹⁵³ "...mi país ha sido promotor y activo participante en los esquemas y foros de concertación regional. Hemos buscado privilegiar el diálogo como herramienta fundamental para promover la estabilidad, la seguridad y el progreso de nuestro espacio común. También nos hemos avocado a la consolidación de mecanismos de cooperación económica y comercial que, al impulsar la integración regional, apuntalan e impulsan los programas de desarrollo de cada uno de nuestros países", Rosario Green, discurso pronunciado en ocasión del desarrollo de los trabajos del *VII Foro de Negocios de Cancún*, 17 de junio de 1998. Mimeo.

"potencias exportadoras" latinoamericanas, requerían una mejor especificidad para su propio desarrollo¹⁵⁴.

Varios de los intentos no tuvieron resultados fructíferos, algunos por la falta de diversificación industrial de sus miembros; esto es, la mayoría de los países ofrecían los mismos productos y, por tanto, competían entre ellos sin lograr concretar los fines últimos que eran fortalecer la planta industrial, diversificar su comercio interregional e incrementar sus exportaciones al área; además, los países de la región experimentaron límites en sus procesos nacionales de desarrollo. Otros intentos fueron desaprovechados por divergencias políticas entre sus participantes, que se encerraron en un nacionalismo inocuo que pervirtió los posibles efectos positivos de una integración más afortunada¹⁵⁵.

Por otra parte, la mencionada política de sustitución de importaciones y una preponderancia en el desarrollo del mercado interno, dejando de lado el externo, hizo que las empresas latinoamericanas se rezagaran en materia de competitividad frente a otras que contaron con el máximo respaldo de sus gobiernos para lanzarse a los mercados internacionales para competir exitosamente en ellos, como fue el caso de los países del Sudeste asiático¹⁵⁶.

¹⁵⁴ ...Para el caso de la sucesión de los organismos de integración latinoamericanos y el fenómeno del subregionalismo véase *La Perseverancia a varios modelos de integración: El caso de América Latina*, de Waldemar Hummer y Dietmar Prager, en *Revista de Comercio Exterior*, Vol. 48, No. 3, marzo de 1998, pp. 234-252.

¹⁵⁵ "El fracaso de los proyectos latinoamericanos de integración se debió, entre otros factores, al recrudescimiento del nacionalismo, cuando empezaron a sentirse los efectos negativos de una integración económica. (Ahora)...se dan pasos más lentos pero más cuidadosos en el campo político, facilitando primero la aparición de mecanismos para consultar y concertar posiciones, en las que los nacionalismos cedan ante la necesidad de que haya consenso", en *El Papel de las políticas exteriores en la nueva configuración política de América Latina*, de René Herrera Zúñiga, en el libro *Europa y América Latina: Entre...*, Op. cit., p. 138.

¹⁵⁶ "La orientación al mercado interno determinó las relaciones económicas exteriores de los países latinoamericanos durante varios decenios. La estructura de las exportaciones cambió lentamente y la competitividad de las empresas se rezagó...La orientación "hacia adentro" deterioró la posición de América Latina en la economía mundial", en *Comercio e inversiones entre América Latina y Europa*, de Klaus Esser (Instituto Alemán de Desarrollo, Berlin), en *Revista de Comercio Exterior*, abril de 1995, p. 319.

Los cambios políticos y económicos en el contexto internacional, aunados al surgimiento de la nueva ola neoliberal que comenzó a surgir a fines de los setenta, hizo que los países latinoamericanos, aún azotados por el interregno de las dictaduras militares, observaran –tardíamente-, la importancia del desarrollo de sus mercados externos, como manera de fortalecer su capacidad decisoria en las corrientes de comercio mundiales.

Pero, como ya observábamos en otro apartado, las tesis neoliberales fueron imitadas, transplantadas y puestas en vigor en países de menor desarrollo relativo, al contrario de lo que sucedía con las economías desarrolladas, en las que primeramente fueron instrumentadas. Ello llevó a diferencias de grado en los resultados alcanzados, así como en los propósitos por lograr, para los diversos países.

México, por ejemplo, incrementó efectivamente sus exportaciones pero las concentró en un sólo país, sin tratar decididamente de diversificarlas hacia, por ejemplo, América Latina, con la que existían antecedentes inmediatos de esfuerzos para fortalecer sus intercambios comerciales a través de la integración económica.

La *bilateralización y microrregionalización* (v.g. Costa Rica, Chile, Bolivia, G-3) de los acuerdos económicos alcanzados por México no se hizo esperar para el caso de sus hermanos latinoamericanos. Diversos acuerdos en materia de libre comercio fueron rápidamente suscritos antes y después de lograr concretar uno similar con su principal socio comercial. Esta actitud de ver a América Latina como un conglomerado de países *por separado* es lo que al final ha decidido la suerte de los intentos de diversificación de México frente al subcontinente latinoamericano.

Si bien los acuerdos de libre comercio tratan de procurar una amplia cobertura de productos, suprimir barreras no arancelarias, eliminar subsidios inequitativos, crear proyectos permanentes de promoción del comercio e inversiones y conformar arreglos regionales económicos acordes con el multilateralismo¹⁵⁷, no permiten establecer una relación política consolidada, al nivel que se desearía para desarrollar y extender una verdadera integración económica y comercial latinoamericana.

Con ello, al actuar por separado -en lugar de como un bloque-, América Latina ha perdido gran parte de su posición como actor importante en el comercio global¹⁵⁸, reduciendo, al mismo tiempo, su capacidad de incidir en las decisiones que se toman en los organismos que tienen que ver con la conformación de los nuevos esquemas de comercio mundial, como es el caso de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

¿En dónde se encuentran las respuestas para que México no sólo pueda incrementar su relación y diversificación económica y comercial con sus hermanos latinoamericanos sino, -y al mismo tiempo- reforzar su poder de decisión para reducir la considerable presión, que a su política exterior y soberanía, le significa concentrar más del 90% de su comercio exterior con un sólo país?.

Los caminos son varios y confluyen en la fuerza de decisión que tengan tanto México como los países latinoamericanos para tratar de amalgamar metas, instrumentos, políticas y verdadera voluntad de concretar una definitiva

¹⁵⁷ Según la perspectiva de Homero Urias Brambila en *La Ofensiva comercial de la diplomacia mexicana*, Op. cit., p. 1101.

¹⁵⁸ "América Latina, lamentablemente, no sólo está siendo marginada de los flujos comerciales comunitarios, sino también de las corrientes económicas globales. En la actualidad, la región apenas representa 4% del comercio mundial, en comparación con 8% hace 20 años", en *La relación de América Latina con la Comunidad Europea*, de Salvador Arriola, en *Revista de Comercio Exterior*, Vol. 42, No. 10, octubre de 1992, p. 942.

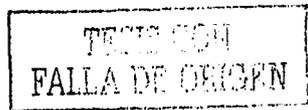
integración¹⁵⁹, que sea vista no como una panacea para incrementar sus exportaciones hacia otros países, sino como un modelo que les permita fortalecer su capacidad de decisión sobre sus propias economías y sectores exportadores, sean públicos o privados, con el fin de liberarse de ataduras que les obligan, en varios casos, a concentrar su relación económica y comercial con un sólo país.

Necesariamente, las decisiones económicas y comerciales que tomen los países latinoamericanos pasan primero por las decisiones políticas. Ya anotábamos que la creación del Grupo de Río primero y, posteriormente, la Cumbre Iberoamericana han sido excelentes foros para hacer una confluencia de sus intereses en materia política pero, al mismo tiempo, de sus perspectivas en materia económica.

El parámetro de una verdadera confluencia de voluntades para lograr una consolidada integración se encuentra en los acuerdos que los líderes de la región latinoamericana alcancen en materia política. Diversos analistas internacionales interpretan la realidad de nuestros días a partir del hecho de que la economía y el comercio determinan las decisiones políticas. En el caso de América Latina se está lejos de que ello sea así por la carga emocional, cultural y hasta ideológica que representan los diversos postulados latinoamericanistas de integración y lucha mancomunada por ideales que tienen su soporte a nivel histórico y político.

En el caso particular de México, es conocida a nivel continental su lucha por alcanzar los ideales plasmados desde Morelos y Benito Juárez, pasando por José Vasconcelos y Lázaro Cárdenas, en el sentido de que sólo una patria latinoamericana -unida en sus propósitos-, podrá resolver los problemas

¹⁵⁹ "La nueva integración de América Latina no va en contra del mercado mundial, sino que amplía las dimensiones del mercado, fomenta el interés inversionista de empresas nacionales y extranjeras y se orienta a mejorar conjuntamente la infraestructura física, el sistema educativo y las instituciones de investigación y desarrollo", en Klaus Esser, *Comercio e Inversiones entre...* Op. cit., p. 323.



ancestrales a los que se enfrenta. La decisión política, entonces, corresponde a las instancias del Gobierno mexicano que deberá tener una visión de largo plazo y no encerrarse en periodos sexenales de tiempo, que sólo perjudican el desarrollo económico del país.

¿Existe en México realmente una voluntad política para alcanzar acuerdos de largo plazo que prevean una mayor integración regional y no sólo la bilateralización y microrregionalización de los acuerdos económicos y comerciales?. ¿Existe, por lo demás, entre los países latinoamericanos esta misma voluntad?. Las respuestas son parciales y no contribuyen a despejar la incógnita.

En el caso de México existe incluso una corriente de sectores nacionalistas que hablan de un "abandono progresivo" de América Latina por parte de México¹⁶⁰, para desenvolverse, en cambio, en los círculos de los países desarrollados. El caso de su ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), es un ejemplo que diversos analistas anotan como parte del desapego de México a las corrientes integracionistas de América Latina, para adherirse a grupos de países que, como anotábamos al principio, carecen de factores de identidad en relación a nuestro país. Un caso específico es la relación México-Estados Unidos¹⁶¹.

¹⁶⁰ Desde esa perspectiva, "el "abandono" del Sur forma parte de una lógica y la lista de acusaciones...es impresionante: el abandono paulatino de México de su política centroamericana, su reticencia a coordinarse con los grandes deudores latinoamericanos, su actitud casi neutral con ocasión de la invasión a Panamá, su disposición a cooperar con Estados Unidos en materia de narcotráfico dentro de sus propias fronteras, la escasa firmeza para defender a sus emigrantes y la disposición a colaborar con Estados Unidos frente al flujo de migrantes de otros países del Sur, la casi total pérdida de perfil en los organismos internacionales, etcétera", en José Miguel Insulza, *México y América Latina...*, Op. cit., p. 212.

¹⁶¹ "Algunos analistas dicen -con cierta razón- que se han establecido ya más intereses comunes 'reales' con Estados Unidos que con América Latina. Se presenta como argumento, por ejemplo, que en dos semanas de comercio con el vecino del Norte intercambiamos más bienes y productos que con toda Latinoamérica en un año", en Rozenal, Op. cit., p. 67.

No obstante, el caso de México no es aislado. Su caso es similar al de varios países de la región que han debido abandonar muchos de sus propósitos de unidad de intereses por tratar de enfrentar las diversas crisis que se les presentaron en el corto plazo. El cada vez mayor impacto del entorno externo, producto de la apertura, la globalización y la interdependencia, han hecho que la mayoría de los países latinoamericanos no logren adecuar sus objetivos y políticas a sus necesidades de largo plazo.

Pero si en algunos países es sólo una falta de voluntad política y factores externos los que han impedido una real integración, para el caso de México es parte de su propia sobrevivencia como país independiente, toda vez que en materia económica -que se refleja en una actitud política-, los países latinoamericanos podrán ver, con justa razón, a México como un socio más proclive a los mercados desarrollados, particularmente al de Washington, mientras que éste, al observar el alejamiento de nuestro país de su área natural, considerará que ya no cuenta con el suficiente respaldo latinoamericano en las prácticas económicas y comerciales y profundizará, aún más, la dependencia del país respecto de sus propias decisiones económicas.

América Latina debe ser, pues, una de las prioridades de México para diversificar sus relaciones económicas y comerciales, ejerciendo de esta forma un ejercicio pleno de su soberanía. Rosario Green, estudiosa de la política exterior, ha señalado que México busca formar parte de aquellos esquemas de concertación e integración que favorezcan el crecimiento económico y que, además, fortalezcan los vínculos políticos y de cooperación para bienestar de los mexicanos.

En tal sentido, se deberá fortalecer la capacidad de decisión y la voluntad política para concretar, en la práctica, acuerdos de beneficio mutuo entre México y los países latinoamericanos, de tal suerte que sus destinos estén cada vez más unidos en lograr objetivos alcanzables, realizables, y no tratar de mostrar al

exterior una imagen que no se ha logrado por múltiples obstáculos, propios del proceso de desarrollo que históricamente se ha seguido.

3.3 La Continuidad Europea

Desde hace siglos, el papel desempeñado por Europa en México ha encontrado diversos cauces: primero, a través de la Conquista; luego, durante los trescientos años de la Época Colonial; posteriormente, la influencia española y francesa predominaron durante buena parte del siglo pasado en nuestro país y, ya en el presente, diversas corrientes y expresiones que se originaron en el Viejo Continente han tenido una fuerte presencia en la política, la economía, la sociología, la literatura y las diversas artes en nuestro país.

Por otro lado, México ha visto en Europa la opción más importante y clara para diversificar la alta concentración económica que mantiene con Estados Unidos. Un ejemplo de ello es la consolidación entre México y la Unión Europea de un acuerdo que concreta una liberalización comercial recíproca y gradual que, además de facilita el intercambio comercial y el libre flujo de las inversiones, reanima sus fuentes y alienta un incremento real de los flujos económicos, como uno de los primeros pasos para tratar de lograr una verdadera diversificación de la economía mexicana¹⁶².

Igualmente, Europa es para México un interlocutor político de gran valía. La historia nos muestra los diversos momentos en los que nuestro país no sólo ha adoptado diversas corrientes políticas europeas sino, incluso, ha albergado y asilado a disidentes europeos. Por otro lado, Europa, como fuente inagotable de

¹⁶² "...el gobierno mexicano ha planteado como objetivos de política exterior, entre otros: fortalecer el diálogo político, liberar el comercio e impulsar los mecanismos de cooperación con otras naciones y regiones extra continentales, lo que facilitará encontrar un mayor equilibrio en nuestras relaciones internacionales...En este contexto, México otorga a Europa un carácter estratégico: es nuestra principal opción para fortalecer nuestros vínculos políticos, económicos, comerciales, culturales y de cooperación, de acuerdo con los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo", en Jorge Chen Charpentier, *Las Relaciones...* Op. cit., p. 152.

la cultura occidental, continúa obsequiando al mundo con sus vastos recursos intelectuales, personificados en la gran gama de personalidades que conforman su rica veta cultural.

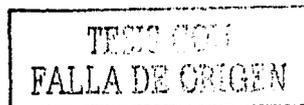
Hoy en día, las actividades económicas están cada vez más ligadas a los aspectos políticos, por lo que el acuerdo consolidado con la Unión Europea tiene un fuerte componente de concertación política que, si bien ha causado polémica, fortalecerá paulatinamente los vínculos bilaterales para llegar a mejores entendimientos con los actuales quince países comunitarios.

Europa misma tiene un profundo interés en lograr acuerdos con un país que, por sus dimensiones económicas y por su liderazgo político en el continente americano¹⁶³, tiene mejores perspectivas de concretar una fuerte relación a largo plazo.

El interés de Europa también está dado por sus propias condiciones. Aún cuando el desarrollo gradual del mercado común ha hecho de la Unión Europea el principal mercado mundial, al interior de los países continúan dándose, con más o menos insistencia, fenómenos como una débil inversión industrial, fuertes índices de desempleo, pérdida de liderazgo tecnológico -principalmente frente a los países asiáticos-, caída persistente de la productividad y otros factores, que han mermado la capacidad de la región para liderar el desarrollo económico a nivel internacional.

Tanto México como los demás países latinoamericanos deben hacer frente al anterior reto pero, también, al cada vez mayor papel que están teniendo

¹⁶³ "El estatus de que disfruta México como la segunda economía latinoamericana (después de Brasil), y como la voz más fuerte de la región en el terreno político, le confiere un papel clave a nivel continental e intercontinental. Así como México necesita de Europa para contrarrestar la influencia de Estados Unidos en la región, Europa requiere de México para asegurar su actual presencia en la misma región", en Wolf Grabendorff *México y la Comunidad Europea:* Op. cit., p. 164.



en los intercambios comunitarios los países del Este de Europa¹⁶⁴. Al término de la llamada Guerra Fría y con el mayor desempeño de los europeos orientales, varias naciones de la Unión Europea han preferido profundizar sus lazos con naciones que mantienen una similitud y características propias del continente, más que abrir brecha con países y regiones que no conocen bien a bien.

No obstante, los propios países latinoamericanos han promovido un mayor acercamiento con los países del Este Europeo, con el fin de fortalecer los intercambios de todo tipo con una región que está destinada a tener una fuerte participación en los intercambios comerciales europeos¹⁶⁵. México, en particular, ha aprovechado sus buenas relaciones, tanto con países capitalistas como ex socialistas, para promover una mayor profundización de sus intercambios comerciales con la zona.

Los esfuerzos de México por suscribir un acuerdo comercial con Europa comenzaron en 1990, cuando se buscó fortalecer las relaciones con la entonces Comunidad Europea a partir de la negociación de un Acuerdo Marco de Cooperación, que tuviera un mayor alcance y amplitud que el hasta entonces Acuerdo de Comercio y Cooperación, suscrito en 1975, y cuya principal cualidad era aplicar la "cláusula de nación más favorecida" a nuestro país.

El acuerdo de 1990 buscaba la promoción de la inversión extranjera directa europea, con el fin no sólo de atraer recursos frescos que dejaran de provenir del tradicional mercado de capitales sino, también, que crearan puestos de trabajo para las cada vez mayores necesidades de empleo. La atracción de

¹⁶⁴ "El tamaño conjunto de las economías socialistas de Europa Oriental es 50% superior a la suma de América Latina, y su población calificada constituye un enorme atractivo para el comercio y los movimientos de capital y tecnología de los grandes países industrializados", en Jesús Silva Herzog *México y el Mundo: Oportunidades y Riesgos para los Noventa*, en "Relaciones Exteriores...", *Ibid.*, p. 49.

¹⁶⁵ "México fue la fuerza impulsora de la primera reunión entre los ministros de Relaciones Exteriores del Grupo de Río y sus homólogos en Europa del Este. Esta reunión, celebrada en Budapest en abril de 1990, sentó las bases para establecer un diálogo político con los países latinoamericanos más allá del marco de referencia de la CE", en *México y la Comunidad Europea...*, *Op. cit.*, p. 138.

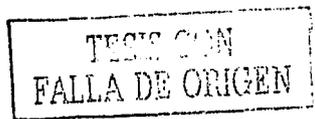
las inversiones europeas se facilitaba al compartir frontera con el país que tiene el mercado más grande del mundo -y todavía no se vislumbraba suscribir un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos-.

El Acuerdo Marco de Cooperación, finalmente alcanzado en 1991, fue impulsado en mucho por la incorporación de nuestro país a los principales foros económicos internacionales (OCDE, OMC e inclusive organismos financieros europeos), y a la particularidad de diseñar una política exterior específica que tomara muy en cuenta las relaciones políticas y económicas con el Viejo Continente¹⁶⁶. El acuerdo del 26 de abril de 1991, firmado en Luxemburgo, fue complementado con acuerdos específicos concluidos, por ejemplo, con España -ya en 1990-, Francia en 1992, Italia en 1994 y Alemania en 1996.

No obstante, las dos partes deseaban que la profundización de la relación alcanzara niveles parecidos a los establecidos por el propio México con Estados Unidos y Canadá. Con el inicio de las pláticas, en mayo de 1995, para alcanzar un Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea, se ponían las bases para llegar a un acuerdo que incluyera estipulaciones muy parecidas a las de un tratado de libre comercio, pero con las características propias de "equilibrio" en una relación con países europeos¹⁶⁷.

¹⁶⁶ "Para coordinar el acercamiento a la CE, en 1990 se creó un Grupo de Trabajo Intersecretarial, coordinado por la Secretaría de Relaciones Exteriores, el cual permaneció activo durante las diversas rondas de negociaciones del nuevo Acuerdo Marco, hasta su entrada en vigor en enero de 1992. Asimismo, se iniciaron reuniones anuales de los embajadores mexicanos acreditados en Europa, con el titular de la SRE, con el objeto de unificar posiciones y lograr una estrategia común", en *La Política Exterior de México hacia la Unión Europea, 1990-1995*, de Judith Arrieta Munguía, en *Revista Mexicana de Política Exterior* No. 49, Invierno 1995-1996, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos (SRE), pp. 129-130.

¹⁶⁷ (se) "acordó proponer a México un nuevo Acuerdo de Asociación Económica y de Concertación Política y Cooperación, con un alcance comercial superior al del Mercosur, y en un nivel intermedio entre los acuerdos "europeos" de libre comercio establecidos con Europa del Este y las Declaraciones Políticas existentes con E.U. y Canadá. Lo anterior quiere decir que se contemplaba el establecimiento de una zona de libre comercio bajo condiciones de "equilibrio y solidaridad", así como la gradualidad en la apertura, además de institucionalizar un diálogo político UE-México e incrementar la cooperación económica", en *Ibid.*, p. 140.



Así, lo que se persigue en el nuevo acuerdo es la liberalización progresiva, recíproca y preferencial de los bienes intercambiados entre ambas partes; la apertura de los mercados de compras públicas; el establecimiento de reglas en materia de competencia y de propiedad intelectual; la liberalización preferencial de servicios y la liberalización de movimientos de capital.

Igualmente, en estipulaciones específicas se negociaron los derechos de aduana sobre importaciones y exportaciones y gravámenes de efecto equivalente; las restricciones cuantitativas al intercambio comercial y la inclusión del trato nacional, prohibiendo la discriminación fiscal con respecto a los impuestos que gravan los bienes; las medidas antidumping y compensatorias; las de salvaguardia y vigilancia; las reglas de origen y cooperación administrativa; las normas y reglamentos técnicos, legislación sanitaria y fitosanitaria, certificaciones, etc. y las restricciones en caso de dificultades en la balanza de pagos¹⁶⁸.

De acuerdo con las disposiciones de la Declaración Conjunta, contenida en el Acta Final del Acuerdo Interino, el conjunto de los anteriores aspectos se debió negociarse a un mismo tiempo, con el fin de asegurar la globalidad de la negociación comercial, a la cual ambas partes se comprometieron.

En la necesidad de diversificación económica como contexto, México persigue metas en su relación europea que van más allá de la simple intensificación comercial y del incremento en las cifras de intercambio¹⁶⁹. Así,

¹⁶⁸ Véase el artículo 3 (AG 5) en materia de comercio de bienes del *Acuerdo Interino sobre Comercio y Cuestiones Relacionadas con el Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea*, firmado el 8 de diciembre de 1997, mimeo.

¹⁶⁹ "Con este nuevo acuerdo, México y la UE prevén institucionalizar un diálogo político fortalecido al más alto nivel y mantener una consulta permanente en el seno de los organismos internacionales, con los objetivos comunes de apoyar la democracia, el estado de derecho y el respeto de los derechos humanos, mediante la realización periódica de reuniones en todos los niveles", en Jorge Chen. *Las Relaciones entre...* Op. cit., p. 158.

por ejemplo, se persigue una profundización del diálogo político "...que incluya todas las cuestiones bilaterales e internacionales de interés común y dé lugar a unas consultas más estrechas entre las Partes, dentro del contexto de las organizaciones internacionales a las que ambas pertenecen"¹⁷⁰.

Aspecto importante de ello es el acuerdo en el sentido de que la relación en general esté basada en el respeto a los principios democráticos y a los derechos humanos fundamentales. En este contexto, algunas voces en México se levantaron para impugnar la decisión de incluir la observancia de los principios democráticos como guía para normar la relación política entre ambas partes. Desde nuestro punto de vista, la aceptación por México de dichos preceptos es un positivo avance en su convergencia hacia una mayor apertura política, además de complementar sus principios básicos de política exterior, tema general de nuestro estudio.

En anteriores apartados señalábamos varios de los vicios que continúan caracterizando a la llamada "democracia a la mexicana", así como la paulatina apertura que en materia de principios democráticos se ha dado en la última década en nuestro país. Aceptar que la relación política y económica con un Estado, o grupo de Estados, esté enmarcada dentro del respeto a los principios democráticos universalmente reconocidos es una muestra de que existe un verdadero interés por parte del gobierno mexicano en alcanzar acuerdos concretos con su contraparte¹⁷¹.

¹⁷⁰ Véase el artículo 3 en materia de diálogo político del *Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros*, firmado el 8 de diciembre de 1997, mimeo.

¹⁷¹ En el Acta Final del inicio de la negociación específica las dos Partes reafirman "su voluntad de reforzar las libertades políticas y económicas que constituyen la base de las sociedades de México y de los países miembros de la Unión Europea... (además de la)... adhesión común de las Partes a la democracia y al respeto de los derechos humanos, así como mantener la paz e instaurar un orden internacional equitativo y estable, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas". Así también "...establecer entre México y la Unión Europea lazos duraderos de solidaridad que contribuyen a la estabilidad y prosperidad de sus regiones respectivas, actuar en favor del proceso de integración regional y fomentar un clima de comprensión y tolerancia entre los pueblos y las culturas respectivas", en *Acta Final* que forma parte del

Por el momento, queda esperar que el acuerdo coadyuve verdaderamente al incremento de las alicaídas relaciones comerciales entre México y la Unión Europea. Según cifras oficiales, las exportaciones mexicanas hacia Europa de representar más del 15% de su total han caído a menos del 8%, mientras que las empresas europeas han visto reducir su participación en la economía mexicana frente a sus similares estadounidenses¹⁷². No obstante, los países que integran la UE representan el segundo socio comercial y la segunda fuente de inversiones en México. En 1997, los países de la UE destinaron poco más de 2,874 mdd en inversiones al país¹⁷³.

Por otro lado, es importante destacar que el propio acuerdo con la Unión Europea no es una panacea para la diversificación de las relaciones externas de México. Si bien el mercado comunitario es el principal importador y exportador mundial, este dinamismo se debe al comercio intracomunitario y nuestro país, como otros, tienen y tendrán una participación limitada por sus propias características *externas*. Igualmente, el proceso de unificación y cohesión europeo tiene que ver más con su propia dinámica integradora y su desarrollo interno, más que con el comercio exterior o las inversiones que se realicen en otros países.

Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación; el Acuerdo Interino sobre Comercio y Cuestiones Relacionadas con el Comercio, y la Declaración Conjunta entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea y sus Estados Europeos, artículo 3 -objetivos-, mimeo.

¹⁷² Del pico histórico alcanzado en 1985, con 3,914 mdd, las exportaciones mexicanas han ido cayendo a 3,753 mdd en 1990, y 2,750 mdd en 1993, lo cual significó una disminución de la participación de México dentro de las exportaciones latinoamericanas a la CE de 16.4% en 1985, a 10.4% en 1993. En 1994, México exportó 2,713 mdd a la UE que equivalen a 5% de sus exportaciones totales. Parte de la explicación de este deterioro se encuentra en el hecho de que el mercado europeo ha mantenido alto grado de proteccionismo en algunos sectores. Tal es el caso de las industrias textil, siderúrgica, cuero, así como de la agricultura", en Judith Arrieta, *La Política Exterior...*, Op. cit., p. 134.

¹⁷³ Véanse los datos entregados por la secretaria de Relaciones Exteriores, Rosario Green, el 9 de marzo de 1999 en la clausura del XII Diplomado en Política Internacional *Las instituciones de la Unión Europea y las relaciones con México*. En esa ocasión, Green subrayó que, en 1998, el PIB global de los países de la UE fue superior a los 8.4 mil mdd equivaliendo su ingreso *per cápita* a 22 mil dólares, convirtiéndose en el principal bloque comercial del mundo, mimeo.

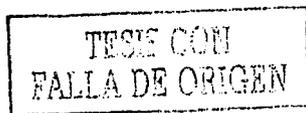
México deberá continuar tratando de incrementar su relación tanto política como económica con Europa y, al mismo tiempo, estar consciente de que su participación continuará siendo limitada dentro del conjunto de los demás países por su preferencia al mercado estadounidense. La mayor similitud de los propósitos que los países europeos persiguen en relación con los principios de política exterior mexicanos hacen valorar los esfuerzos de nuestro país por alcanzar acuerdos de largo plazo. Las posibles bondades de la relación están todavía por comprobarse.

En las siguientes páginas trataremos de hacer un análisis de la importancia que cada vez con mayor notoriedad los países asiáticos tienen en la economía internacional y los intercambios mundiales. Los esfuerzos de diversificación deberán pasar también por la prueba de tratar de incrementar las relaciones con países que se encuentran en el otro extremo del mundo, pero que con los medios de comunicación actuales se encuentran, en realidad, a la vuelta de la esquina.

3.4 El Dinamismo Asiático

Diversos estudiosos afirman que, en realidad, la región Asia-Pacífico no es una zona nueva para los intentos de diversificación de la economía mexicana. Subrayan que, por ejemplo, la Nao de China, que llegaba a las costas mexicanas, hace ya más de 400 años, era un puente entre Asia y la recién descubierta América, comenzando con ello una relación de intercambio comercial con una lejana zona geográfica.

La zona Asia-Pacífico comenzó su verdadero despegue impulsada por la economía japonesa al término de la segunda posguerra y, más pronunciadamente, cuando las grandes corporaciones transnacionales comenzaron a implementar, en la práctica, la división del trabajo a nivel global,



buscando en una zona geográfica específica una mano de obra más barata; en otra, un lugar seguro para sus abastecimientos de materias primas; en otra más, la oportunidad de los grandes mercados y, en una última, el establecimiento de su empresa matriz, desde donde se toman las grandes decisiones globales.

La capacidad de Japón para generar una economía floreciente, a partir de un país destruido por la intervención militar, va paralela al impulso que proporcionó a las economías de su región para, poco a poco y vía su ejemplo, lograr crear economías de escala que, primero, lo abastecieran de materias primas y productos semimanufacturados y, luego, le proporcionararan mercados para su economía en constante expansión¹⁷⁴. Las empresas transnacionales, por su parte, reconfiguraron el mundo de acuerdo a sus propios intereses corporativos, sacando las mayores ventajas de una planeación global que exigía su papel de "órganos creadores del sistema capitalista".

Conforme transcurrió el tiempo, la zona en la que participaban Japón y diversos países vecinos, compartiendo intereses comerciales y puntos de vista económicos, fue conociéndose como *Cuenca del Pacífico*, al contener dentro de sus límites a un número determinado de estados continentales e insulares, que ya comenzaban a disputar a otras zonas geográficas la supremacía de los intercambios económicos y comerciales a nivel global.

Es importante hacer notar que la Cuenca del Pacífico abarca tres continentes, con una extensión aproximada de 65 millones de kilómetros cuadrados, agrupando a 47 países (24 continentales y 23 insulares) que tienen litorales al Pacífico. Tales países generan alrededor del 50% de la producción

¹⁷⁴ "Japón...ha demostrado que la fuerza de un país moderno no está determinada por su capacidad militar, sino por su poderío económico y tecnológico; en segundo, ha probado que para establecer un poderoso Estado industrial moderno no se requiere de una gran extensión territorial ni de grandes recursos naturales. Por último, Japón ha confirmado que sólo un orden internacional estable puede garantizar el acceso de todos los estados al mercado de los recursos naturales y energéticos que hace posible su despegue económico", en Jorge Alberto Lozoya, *La Cuenca del Pacífico: Retos y Oportunidades para México*, en "Relaciones Exteriores de...". Op. cit., p. 169.

mundial, ocupando más del 25% del tráfico aéreo y la mayor parte del marítimo, con las mayores reservas financieras del mundo y la tecnología de punta que caracteriza a varios de sus miembros más desarrollados en ese sector¹⁷⁵.

Varios de los llamados *tigres asiáticos* –o países de reciente industrialización-, lograron grandes avances en periodos relativamente cortos de tiempo, gracias a políticas que incentivaron las exportaciones a través de diversos mecanismos fiscales y de promoción comercial. Buena parte del éxito alcanzado se debió también al continuo respaldo del Estado, como promotor indiscutible del crecimiento económico y firme coadyuvante en las tareas de diversificación de las economías locales¹⁷⁶.

En este contexto, varios países integrantes de la Cuenca concluyeron que la creación de un órgano que uniera sus esfuerzos fortalecería su presencia no sólo al interior de su propia zona geográfica, sino como una entidad con mayor peso en las decisiones que tienen que ver con la redistribución de las zonas económicas y comerciales en la economía mundial. Así, se creó el mecanismo de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC), que reúne a las economías más importantes de la zona y que generan casi la mitad de la producción mundial y más del 40% del comercio global.

¹⁷⁵ "Lo atractivo de esta 'tierra prometida'...proviene de considerarla como una región...que contiene más de la mitad de la población mundial y produce casi la mitad de la riqueza total del mundo. La región posee el 21% del petróleo mundial y más de la mitad de las reservas de carbón, gas natural y uranio; aporta además, el 84% de la seda natural, el 87% del caucho, el 67% del algodón y el 63% de la lana del mundo entero. Daniel de la Pedraja, *Proyección Transpacífica de las relaciones México-Estados Unidos*, en PROA, no. 15, publicación del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, S.R.E., México, p. 22.

¹⁷⁶ (Su éxito)..."la continua promoción de las exportaciones mediante el libre acceso a los insumos importados, la aplicación de tasas de interés reales positivas y el acceso automático a los créditos bancarios para actividades de exportación. Además se libero el comercio exterior y se fomentó el ahorro interno...(Incluyó también lo siguiente:)...menor intervención gubernamental; desregulación económica; mecanismos de mercado; industria privada sólida; eficiencia y calidad; apertura económica; acceso a los mercados internacionales y desarrollo y transferencia de tecnología", en Julio A. Millán Bojalil, *La Cuenca del Pacífico: mito o realidad*, Revista de Comercio Exterior, Vol. 43, dic. 1993, p. 1123.

Desde mediados de los ochenta, "México –con más de siete mil kilómetros del litoral que forma la Cuenca- manifestó de manera oficial su interés por participar en el desarrollo y la consolidación de los principales mecanismos de cooperación del Pacífico asiático"¹⁷⁷. A acciones esporádicas, tomadas al calor del significativo crecimiento de los llamados tigres asiáticos, nuestro país configuró una política de acercamiento más constante, con el fin de aprovechar las oportunidades que ofrecía una zona económica y comercial en continua expansión.

A nivel económico, la importancia no sólo estriba en la relación establecida entre México y los países que conforman la Cuenca del Pacífico, sino en la proyección que ésta tiene en el conjunto de la política exterior de nuestro país. Así, México unió sus esfuerzos a los de los países integrantes de la Cuenca para fortalecer organismos regionales para la mejor promoción de sus intereses económicos y comerciales¹⁷⁸. Después de una labor de acercamiento, México fue invitado a ingresar como miembro de pleno derecho el 18 de noviembre de 1993. Actualmente, México preside el Comité de Cooperación Económica de la APEC y organizó la Cumbre de Líderes en noviembre de 2002.

La temprana adhesión de nuestro país a los mecanismos establecidos para crear una sólida zona económico-comercial en el Pacífico, también hizo que México creara órganos nacionales, como la Comisión Mexicana para la Cuenca del Pacífico establecida en 1988, que no sólo integraran los puntos de vista gubernamentales, sino también de los sectores privado y académico. Ello reforzó la propuesta mexicana de integrarse formalmente a dicha zona y participar en los acuerdos económicos y comerciales generados en su seno.

¹⁷⁷ Homero Urias Brambila, *La Ofensiva comercial...* Op. cit., p. 1103.

¹⁷⁸ "Actualmente, cerca del 80% de nuestras transacciones económicas se realizan con Estados ubicados de ambos lados de la Cuenca...Sin tomar en cuenta a los EUA, nuestro comercio con el resto de los países de la Cuenca prácticamente duplica el intercambio con América Latina", en Andrés Rozental *La Política Exterior de México...* Op. cit., p. 95. Para el año 2002 la cifra aumentó a cerca del 90% (lev).

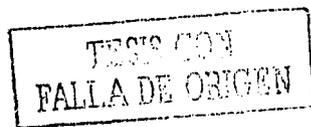
La particularidad de la Cuenca del Pacífico es que no se le considera como un bloque económico -o que esté en vías de serlo- por la gran heterogeneidad política, económica y social de los países que la componen¹⁷⁹, ello favorece a países que, como México, pertenecen a acuerdos comerciales y económicos de libre comercio, evitando tener que enfrentar diferencias de trato o imposiciones regulatorias por pertenecer a otros bloques comerciales.

La anterior afirmación está sustentada en lo que diversos analistas consideran que pertenecer a un bloque comercial si bien facilita el intercambio entre los países adherentes también impide, o dificulta de varias formas, los intercambios entre ese grupo de países y aquellos que conforman otro grupo¹⁸⁰. Si bien la llamada globalización de la economía poco a poco vuelve este concepto arcaico -por el amplio espectro de actividades que actualmente se maneja en la interdependencia de los países-, el hecho de que un país pertenezca a otro grupo económico da la impresión de que es más proclive a realizar intercambios con el grupo económico al que pertenece.

México tiene la ubicación ideal porque no sólo pertenece a un fuerte grupo económico-comercial, sino que su proximidad con el mercado más grande del mundo brinda innumerables beneficios a los empresarios e inversionistas del Pacífico. La posibilidad de acceder a dicho mercado, a través de la producción

¹⁷⁹ "La Cuenca del Pacífico no es una región económica homogénea...(sino agrupa)... economías continentales de orden gigantesco, otras insulares de dimensiones distintas y otras más situadas en archipiélagos de gran diversidad interna -cuyas características impiden la aplicación pura y llana de las técnicas de la integración económica clásica, concepto incompatible con la realidad de esas naciones. De ahí que su dinámica, sus características y sus formas de organización sean diferentes, por decir algo, de las etapas y procedimientos que siguió la integración europea", en Héctor Cuadra *La Cuenca del Pacífico en los albores del siglo XXI*, en Revista de Comercio Exterior, Vol. 43, dic. 1993, p. 1108.

¹⁸⁰ "Numerosos medios políticos, académicos e informativos de los países asiáticos del Pacífico han expresado temores de que el TLC sea un instrumento no para crear sino para desviar el comercio...(con ello y)...Ante el posible recrudecimiento de los afanes proteccionistas en el mercado europeo y las dificultades para penetrar en el norteamericano, algunos líderes asiáticos propusieron constituir un bloque comercial exclusivamente asiático", en *El Proyecto Hegemónico de Estados Unidos y la Cuenca del Pacífico*, María Antonieta Benjam, en Revista de Comercio Exterior, Vol. 43, dic. 1993, p. 1117.



manufacturera y de maquila en territorio nacional, es el principal objetivo de diversas empresas asiáticas que se han establecido mayoritariamente en la frontera norte del país.

Por otro lado, la pertenencia de México a la Cuenca del Pacífico le brinda mayores oportunidades de acceder a los grandes mercados constituidos por Japón y China. De Japón se conoce su enorme potencial que, por cierto, no ha sido adecuadamente explotado por los países latinoamericanos, incluido México. Por su parte, China, un país que poco a poco ha ingresado a la economía capitalista y a las corrientes mundiales de comercio es, en estos momentos, el mercado en desarrollo más promisorio de los que existen.

China, que reúne a un quinto de la población mundial y, por tanto, un enorme mercado potencial, además de poseer vastas riquezas naturales y una cada vez mayor infraestructura industrial y comercial, es uno de los países que, por lazos históricos, culturales, afinidad política y de apego a principios universalmente consagrados, más cercano se encuentra de México.

El intercambio de visitas de altos funcionarios de ambos países, incluidos los primeros mandatarios y cancilleres, a partir del establecimiento de relaciones diplomáticas hace ya 30 años, ha fortalecido los esfuerzos que ambas naciones desarrollan para consolidar una llamada *alianza política estratégica*, concepto que, propuesto por el presidente Ernesto Zedillo durante su visita oficial a China en noviembre de 1996, comprende un mayor nivel de interrelación entre dos gobiernos que se hallan comprometidos con un desarrollo que canalice sus beneficios en favor de sus poblaciones, a la vez que participan en los procesos de apertura y globalización económica.

Así también, podemos señalar que, actualmente, los procesos económicos de China y México corren en carriles paralelos: Al tiempo que México tiene dos décadas en un proceso de apertura económica, desregulación

y liberalización, China ha seguido una programada apertura económica, tratando no sólo de lograr los mencionados aspectos, sino que éstos coadyuven al bienestar de su extensa población. Otra coincidencia es que ocupan los primeros lugares a nivel mundial, entre los países en desarrollo, en la afluencia de capitales foráneos a sus economías.

Aunque nos hemos referido exclusivamente al ámbito económico, el comercio sino-mexicano representa menos del uno por ciento del comercio total tanto de México como de China, lo que no coincide ni con la historia de los vínculos ni con sus potencialidades, mucho menos aún con la excelente relación política bilateral. Otro factor a destacar es que países hermanos del continente americano como Argentina, Brasil, Chile, Perú y Venezuela han intensificado, con una visión a largo plazo, sus estrategias gubernamentales y empresariales con China. México deberá seguir sus pasos e incrementar su presencia económica y comercial en el gran mercado chino.

Hemos tomado sólo un ejemplo de lo que la verdadera diversificación económica y comercial puede hacer por un país que, como México, mantiene una alta concentración de sus actividades económicas con un sólo país. La Cuenca del Pacífico no sólo es una área geográfica con alto potencial económico, sino geopolítico, toda vez que varios de los países que inciden en su interior tienen coincidencias con posturas de principios que maneja la Cancillería mexicana. Cuestiones como la no proliferación nuclear, la no injerencia en los asuntos internos, la solución pacífica de las controversias y la cooperación para el desarrollo, son principios coincidentes con los más altos valores de la diplomacia mexicana.

En la llamada Cuenca conviven, como ya señalábamos, países desarrollados y subdesarrollados, grandes y pequeños, autoritarios y democráticos, y si bien lo que realmente caracteriza a la zona es el dinamismo de su crecimiento y su cada vez mayor influencia en los asuntos económicos



mundiales, no deja de ser importante el tratar de buscar las coincidencias que se mantienen a nivel político, con el fin de respaldar decisiones que en ocasiones se toman en ese campo. Es más fácil ser sujeto de presiones unilaterales cuando se lanzan iniciativas de forma aislada, que cuando tienen el respaldo de un grupo de países que coinciden con dicha postura.

En el siguiente apartado trataremos de recapitular sobre las posibilidades que se le presentan a México en su diversificación hacia el exterior, teniendo en cuenta los aspectos citados en las anteriores páginas respecto a las grandes zonas geográficas estudiadas: América Latina, Europa y Asia.

3.5 México: Análisis de sus esfuerzos por la diversificación

En las anteriores páginas señalábamos que, producto de la interdependencia y la globalización, cada vez es más frecuente que la política y economía reciban una mayor influencia de los cambios externos y, al mismo tiempo, a nivel interno se ha dado una reducción de la distancia entre la política interior y la exterior.

Actualmente, existe la necesidad de fortalecer el papel externo de la política, a partir de bases consistentes a nivel interno; además de la propia responsabilidad que tiene la política exterior de ser un instrumento que contribuya a la solución de la problemática interna, buscando muchas veces soluciones en el ámbito externo.

En este sentido, la importancia que adquiere la política exterior en nuestros días no sólo está determinada por su quehacer internacional -a partir de la defensa de los propios principios internos-, sino por la búsqueda de soluciones que contribuyan a fortalecer el desarrollo nacional y den base, recíprocamente, a nuevos esfuerzos por la defensa de la soberanía, una mayor independencia, una autonomía de mejor calidad y los siempre importantes temas de la seguridad nacional.

Es en este contexto que se deben inscribir los esfuerzos de la política exterior de México por tratar de diversificar sus relaciones de todo tipo a nivel internacional, contribuyendo con ello a un fortalecimiento del propio Estado y sus políticas internas, además de reflejar de mejor forma sus principios e intereses en el mundo.

Al abordar la temática latinoamericana en nuestro estudio señalábamos que los países de la región si bien han realizado intentos de diversificación, no han logrado concretarlos del todo, por la fuerte presencia de un socio comercial que les ha impedido una plena independencia de sus esfuerzos. De hecho, con el fin de la Guerra Fría y un pretendido "orden unipolar", América Latina se convierte en una de las zonas más desprotegidas del mundo, por su mayor dependencia de un sólo ente hegemónico.

En esta línea de análisis, no necesariamente los cambios efectuados en el mundo a partir de la globalización, la interdependencia y la apertura comercial de nuestros días favorecen a América Latina; toda vez que, con el paso del tiempo y una concentración de su relación externa en diversos ámbitos, la región puede ser más afectada por las decisiones emanadas de un sólo país.

Por ello, varios países latinoamericanos han comprendido que el propio desarrollo económico y la diversificación, tanto de sus economías como de su comercio exterior, son las armas que pueden esgrimir para poder solventar de mejor forma las ingentes tareas que tienen por delante. Los progresos que logren consolidar en los diversos ámbitos los instalarán en mejor posición para esperar el futuro con mayores perspectivas¹⁸¹.

¹⁸¹ "En el nuevo orden internacional, las posiciones y las ventajas de los países estarán en correspondencia proporcional con el nivel de desarrollo económico que hayan alcanzado al momento de los cambios: a mayor desarrollo corresponderán una mejor posición y mayores ventajas en la competencia económica", en Humberto Garza Elizondo, *El lugar de América Latina...* Op. cit., p. 123.

Si como señalan algunos autores la independencia, la soberanía y la seguridad nacional, que han sido aspectos centrales de las políticas externas de los países de América Latina, están siendo puestos a prueba en estos tiempos de apertura¹⁸², México también deberá de readecuar y profundizar su propia diversificación para contribuir, como miembro prominente del ámbito latinoamericano, a fortalecer los esfuerzos por concretar una disminución de la dependencia externa de la región.

Últimamente América Latina ha incrementado su interés por concretar acuerdos económicos y comerciales con Europa como forma de incidir y tener un lugar más importante en lo que será el gran mercado del siglo XXI. México, en particular, negoció un Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación con la Unión Europea, que además de ser prototipo para las subsiguientes negociaciones que establezca la región latinoamericana y europea, contribuirá a definir el camino hacia una mayor diversificación económica, financiera y comercial de la región en este siglo¹⁸³.

No obstante, el empeño en un incremento y consolidación de la relación latino-europea deberá ser más de los países latinoamericanos que de los europeos, que no sólo están ocupados en consolidar el mercado intra europeo en todos sus aspectos, sino interesados en fortalecer y extender la Unión al acoger en su seno a los países llamados ex socialistas¹⁸⁴. Por otro lado, siguen

¹⁸² "Conceptos como independencia, nacionalismo, soberanía, autonomía y seguridad nacional, que tradicionalmente han tenido un papel central en las políticas exteriores de los países de la región, están sometidos a debate para revisarlos y redefinirlos en respuesta a presiones generadas por la interdependencia, la internacionalización, la regionalización y la globalización", en *Ibid.*, p. 124.

¹⁸³ "La región ha comprendido que la intensificación de sus relaciones con la Comunidad es de vital importancia, no sólo para ampliar el espectro de posibilidades comerciales y financieras que le permitan insertarse adecuadamente en la economía internacional, sino también para alcanzar un equilibrio político y económico con el resto del mundo y buscar alternativas de cooperación más amplias en escala internacional, a fin de aumentar su autonomía con respecto a otros países", en Salvador Arriola, *La relación de...*, Op. cit., p. 942.

¹⁸⁴ "Otros factores que han desviado la atención de la UE hacia otros ámbitos son sus vínculos preferenciales con sus ex colonias; el creciente peso de las relaciones comerciales y financieras de la

vigentes las tendencias proteccionistas que varios países de la Unión han dejado sentir, tratando de protegerse de los impactos causados por la globalización y las tendencias financieras hacia una apertura total e indiscriminada.

Por ello, se deberá continuar buscando los campos de interés común que no sólo integren los intereses de ambas partes, sino contribuyan a fortalecer la voluntad por alcanzar acuerdos concretos que redunden en beneficios recíprocos y de largo plazo¹⁸⁵. Las diversas iniciativas impulsadas por México y sus contrapartes regionales han cristalizado en hechos tan importantes como la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de Europa y América Latina –en Río de Janeiro-, así como en los acuerdos bilaterales que, en diversos campos, han concluido los países de ambas regiones.

En este campo, México logró negociar su acuerdo económico con la UE, aunque no con el telón de fondo que implicaba el llamado "consenso sobre la globalización" –también llamado consenso de Washington¹⁸⁶- de principios de los años noventa, toda vez que la propia globalización comienza a verse cuestionada por la forma en que ha influido en los aspectos internos de los países. La propia Europa ha tomado pasos en el sentido de restringir la apertura total e indiscriminada, protegiendo sus mercados y alentando un mayor comercio intracomunitario.

Comunidad con las naciones industrializadas, y el proceso de reconstrucción de los países de Europa Central y Oriental", *Ibid.*, p. 942.

¹⁸⁵ "Los elementos comunes pueden reafirmarse mediante el diálogo entre el Grupo de Río y la UE. El punto fundamental radica en evaluar los intereses recíprocos en el plano de la economía, las políticas exterior y de seguridad, así como en la necesidad de acciones concretas en cada caso", en Klaus Esser, *Comercio e inversiones...*, Op. cit., p. 326.

¹⁸⁶ El llamado "Consenso de Washington" prácticamente exigía que todo país, independientemente de su propia circunstancia, se acogiera a la corriente neoliberal, cuya estrategia demandaba la reducción sistemática de la intervención del Estado, ajustarse a las leyes del mercado, aplicar de forma severa los principios monetaristas en la conducción macroeconómica, eliminar drásticamente los subsidios a los sectores vulnerables de la población y prácticamente abrir indiscriminadamente la economía al libre mercado de bienes y servicios (lev).

No obstante, México y América Latina están de acuerdo en que el continente europeo es el más promisorio del siglo XXI y que su dinámica de crecimiento supera en mucho a las demás regiones¹⁸⁷ -incluso a aquellas más próximas al continente- como es el caso del TLCAN o el de la Cuenca del Pacífico, en donde también varios países de la región convergen en su interés por desarrollar vínculos más estrechos. Es precisamente la Cuenca otro de los intereses fundamentales de varios de los países latinoamericanos, que coinciden en una mayor diversificación comercial y económica.

Ya anotábamos en anteriores páginas que la gran diversidad de orígenes, herencias culturales, desarrollo económico, heterogeneidad política, geografía e historia, impiden a los países de la Cuenca del Pacífico la formación de una comunidad homogénea en sus propósitos económicos y comerciales y disponen de organismos regionales, como es el caso del Mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), para fortalecer sus intercambios de cooperación en diversas áreas –tales como la económico-comercial, científico-tecnológica y financiera-, más que la creación de una asociación de libre comercio o de libre inversión.

En tal sentido, la APEC, al ser un mecanismo basado en la cooperación, avanza a partir de estudiar cómo se puede dar una mayor liberalización entre sus miembros y cómo la región puede atraer más inversión externa. Entre los objetivos contemplados está, por ejemplo, que para el año 2010, las economías desarrolladas que pertenecen al grupo estén en condición de la plena liberalización comercial, mientras que para el año 2020 se espera que las economías en desarrollo alcancen esa meta.

¹⁸⁷ "En un futuro cercano la dinámica europea podría amenazar la supremacía económica y política mundial de Estados Unidos...el comercio intrarregional en la Comunidad Europea es mayor que el intercambio entre los países signatarios del TLC o entre las naciones asiáticas del Pacífico. La magnitud de las importaciones y exportaciones recíprocas comunitarias duplica a la del comercio intrarregional en Asia Oriental y a la del realizado entre Canadá, Estados Unidos y México", en María Antonieta Benejam, *El Proyecto hegemónico de...* Op. cit., p. 1115.

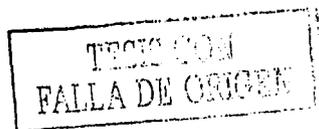
Precisamente por la importancia de la cooperación económico-comercial, más que de otro tipo, es que la intensificación de los vínculos entre ambos lados del Pacífico deben ser consolidados¹⁸⁸. Si con el Atlántico la región latinoamericana mantiene lazos históricos, políticos y culturales más acendrados, con el Pacífico se pueden y deben fortalecer los intercambios económicos en los que, por las características histórico-políticas de la región, es improbable que por parte de sus integrantes se tengan presiones de tipo político o ideológico.

Así, no sólo se intensifican los vínculos económicos y comerciales con el Atlántico y el Pacífico -con éste la relación es más refractaria, por las características de sus integrantes, mientras que con el Atlántico es más política por las afinidades histórico-culturales¹⁸⁹-. A ello habría que agregar que los países integrantes de la Cuenca del Pacífico tienen muy en cuenta el concepto del *regionalismo abierto* que va en contra de la equivocada idea de que las regiones económicas, o bajo un tratado comercial, deben intensificar sus vínculos a su interior y dejar de lado o minimizar sus relaciones económico-comerciales con otras regiones¹⁹⁰.

¹⁸⁸ "...México debería reencauzar su comercio para beneficiarse del potencial económico conjunto de la Cuenca...[además de]...promover convenios bilaterales o acuerdos de alcance parcial...impulsar un programa de vinculación estratégica industrial y tecnológica... (y)... establecer empresas conjuntas...reforzar las relaciones turísticas y establecer programas de comunicaciones y transportes". en Julio A. Millán Bojalil, *La Cuenca del...*, Op. cit., p. 1126.

¹⁸⁹ "La opción del Pacífico puede parecer potencialmente más promisoría en términos económicos y tecnológicos que la europea, pero con esta última tenemos más afinidades históricas, políticas y culturales...no debemos olvidar que nuestra inversión histórica y cultural hacia esa zona es infinitamente menor que la que nos vincula con nuestra herencia atlántica. Políticamente hay también muchos nexos con Europa que no conviene descuidar". en Francisco Gil Villegas, *Opciones de Política Exterior: México entre el Pacífico y el Atlántico*, en Foro Internacional, No. 114, Vol. XXIX, No. 2, p. 277.

¹⁹⁰ "El regionalismo abierto, concepto eminentemente asiático (por Masayoshi Ohira, Primer Ministro de Japón en los setenta)...defiende principios como la no discriminación, la apertura y la orientación hacia el exterior de los acuerdos regionales y, por tanto, el ideal de instituir un sistema abierto de comercio mundial en el más puro espíritu del GATT...En suma, la doctrina del regionalismo abierto tiene una concepción transpacífica de los procesos de integración", en Juan José Palacios, *El nuevo regionalismo latinoamericano...*, Op. cit., p. 298-299.



La concentración de nuestro análisis en sólo tres zonas económicas – América Latina, Europa y el Pacífico-, no implica que no existan otros países con los cuales México deberá intensificar su relación en todos los ámbitos para fortalecer su diversificación. En la propia área latinoamericana nuestro país ha concretado acuerdos de libre comercio –no debidamente explotados, lo señalábamos- con países como Colombia, Bolivia, Costa Rica, Chile y Nicaragua, mientras se negocia con Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras y Perú. Además, se tienen acuerdos de protección recíproca a las inversiones con Argentina y se negocia, a mediano plazo, un acuerdo marco con el Mercosur.

A nivel europeo también se trabaja en lo individual y así, por citar lo ocurrido a partir de 1994, se tienen acuerdos de protección recíproca de las inversiones con Alemania, Bélgica, España y Suiza, y se negocian con Austria, Países Bajos, Francia e Italia. Ello sin demeritar los esfuerzos que ha desarrollado México por intensificar sus relaciones económico-comerciales con países tan distantes como Sudáfrica, Israel –con quien se firmó un acuerdo de libre comercio-, los países congregados en la Asociación Europea de Libre Comercio (Austria, Finlandia, Islandia, Noruega, Suecia y Suiza), Rusia, Egipto, Turquía y la India.

El interés en señalar preponderantemente las regiones es por la facilidad de identificar grupos de países en los que no sólo se puede negociar como un todo, sino que, en el número que representan su totalidad, está potenciada la oportunidad que tiene México de realmente diversificar sus relaciones de todo tipo.

Sólo con una verdadera diversificación de las relaciones internacionales de México se fortalecerá debidamente su capacidad para defenderse de los ataques y presiones a su soberanía y a los intentos por disminuir la aplicación de

sus principios fundamentales en materia de política exterior. Si como veíamos, en el ámbito interno se encuentra el potencial para defender principios básicos, la cara externa de la política deberá tener un papel más destacado en la promoción de una verdadera -y auténtica-, autonomía, que fortalezca la capacidad de maniobra en los diversos ámbitos nacionales.

CAPITULO IV:

LA VIGENCIA DE LOS PRINCIPIOS DE LA POLITICA EXTERIOR DE MEXICO EN EL NUEVO ESCENARIO INTERNACIONAL

Luego de estudiar los diversos obstáculos y límites, pero también realidades, a los que se enfrenta hoy en día la conducción de una política exterior más independiente y activa, en este último capítulo trataremos de analizar los diversos retos, tanto externos como internos, que enfrenta actualmente el manejo de la política exterior de México, así como la necesaria vigencia que sus principios rectores deberán poseer para trascender una realidad contemporánea caracterizada por la interdependencia, la globalización y la transnacionalización.

Ya observábamos en anteriores apartados que, tomando su propia experiencia histórica, México ha perseguido una diplomacia basada en el cumplimiento de los principios generales del derecho internacional y de distintos preceptos de carácter universal que norman actualmente las relaciones entre los Estados. No obstante, incluso estas reglas generales están siendo actualmente enfrentadas por distintos entes internacionales, tengan o no personalidad jurídica propia.

Así, un principio universal como es la autodeterminación de los pueblos, consagrado inclusive en la Carta de Naciones Unidas, es actualmente socavado por aquellos entes públicos y privados externos que deciden qué es democrático y qué no en un sistema político dado, y hasta se dan a la tarea de amenazar con un presunto "derecho de injerencia", no contemplado en derecho internacional alguno.

Lo mismo sucede con el principio de no intervención en los asuntos internos de los países, cuando las diversas instancias financieras internacionales

formulan proyectos específicos para naciones en problemas económicos, sin tomar en mayor cuenta las necesidades sociales, políticas, culturales y de otra índole de los países, mismos que se verán obligados a instrumentar dichas fórmulas, so pena de no recibir los anhelados recursos económicos que les "salvarán del naufragio y desprestigio internacional".

Qué podemos decir de los principios consagrados universalmente de la solución pacífica de las controversias y el de la prohibición de la amenaza o uso de la fuerza cuando existen Estados, muy identificados por cierto, que no sólo hacen uso de la fuerza militar a su libre albedrío, sino que tratan de protegerse en decisiones multilaterales no suficientemente dilucidadas o torpemente redactadas.

Y en los anteriores párrafos hemos señalado no sólo cuatro principios universalmente reconocidos sino que también forman parte de aquellos consagrados en nuestra Carta Magna, y que dan marco y consistencia al manejo de nuestra política exterior. Cuatro normas universales que son continuamente enfrentadas por la realidad internacional de nuestros días y que dan pie a señalar: si esto sucede a normas de carácter universal que han sido aprobadas por la gran mayoría de los Estados reconocidos, ¿qué sucederá con aquellos principios o postulados que han sido enunciados por un pequeño grupo de Estados, o por uno solo como es el caso de México?.

En descargo de este significativo reto para la diplomacia mexicana habremos de recordar que los siete principios medulares de la política exterior del país —autodeterminación de los pueblos, no intervención, solución pacífica de las controversias, proscripción de la amenaza y del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, igualdad jurídica de los Estados, cooperación internacional para el desarrollo, y lucha por la paz y la seguridad internacionales— son también parte de los principios universalmente reconocidos y su suerte correrá paralela al destino de éstos.



Por ello es que es importante analizar qué tan vigentes continúan siendo los principios de la política exterior de México y de qué forma pueden ser fortalecidos o, en todo caso, alineados a los intereses nacionales, en un escenario internacional caracterizado por la concurrencia de muy diversos factores que alteran significativamente la capacidad de autodeterminación de los Estados y que tienden a trazar líneas de conducta sin su aprobación tácita o explícita.

En las siguientes páginas habremos de estudiar estos retos actuales para la política exterior de México, no sólo en lo que respecta al ámbito externo –que se presenta, como sabemos, sumamente complicado-, sino en el ámbito interno, toda vez que, como señalábamos en anteriores párrafos, la congruencia de una política exterior radica precisamente en los vínculos reales que tenga con la política que se practica en el interior del país.

4.1 El Reto Externo

Conforme México comenzó el camino hacia la apertura y la liberalización -muy particularmente en el caso de su economía-, cada vez con mayor frecuencia factores externos fueron influyendo en su devenir como nación. El gran salto hacia adelante fue, sin duda, la adhesión de nuestro país al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio -GATT-, precursor institucional de la ahora Organización Mundial del Comercio -OMC-.

Con ello, los retos externos para el país se acrecentaron en el campo económico y de éste hacia las otras áreas que conforman el tejido institucional de la República. Puede decirse que los factores económicos son los únicos que, hoy en día, tienen alcances mundiales, luego del fin de la guerra fría¹⁹¹, y su

¹⁹¹ Las características del llamado "nuevo orden internacional" luego del fin de la guerra fría son: "una baja en la tensión entre las dos superpotencias, avances en el desarme nuclear global, la desmilitarización de la economía y de la política, la negociación de los conflictos regionales, la "despolitización" y "desideologización" de la política internacional, el realismo político y el pragmatismo, y *el peso en*

repercusión no sólo tiene objetivos en las áreas económicas de los demás países, sino que se despliega en diversos campos como la política, la cultura y diversas áreas destinadas al bienestar de la población (salud, vivienda, educación, alimentación, etc.).

Así, no se puede negar que la cada vez mayor integración de la economía mexicana a las corrientes mundiales del comercio y a las decisiones de las instituciones financieras internacionales no impactó en forma severa en la capacidad gubernamental para determinar las políticas a seguir en diversos campos, dando como consecuencia una mayor desprotección de las clases menos favorecidas, que contaban con la ayuda estatal para subsanar sus necesidades inmediatas.

Esta apertura, que se tornó excesiva y unilateral con el paso de los años, también tuvo impacto en el nivel de las decisiones de la diplomacia bilateral y multilateral desplegada por México, así como en la cabal defensa de los principios medulares que conforman y dan cuerpo a la política exterior del país.

Quizá éste fue uno de los factores ocultos que llevó a las autoridades nacionales a incorporar los principios rectores a la Carta Magna, con el fin de protegerlos de su posible extinción conforme avanzaba la integración de México al interior de la globalización y la interdependencia mundial. Esto último es algo que aún no ha sido dilucidado, además de si esta iniciativa de incorporación fue promovida con ese único fin o debido a factores de menor alcance y producto de situaciones coyunturales y de corto plazo.

Por ello, un importante reto para la continua vigencia de los principios rectores de la política exterior de México proviene precisamente del campo

umento de los factores económicos”, en Humberto Garza Elizondo *El lugar de América Latina...*, Op. cit., p. 114. Las cursivas son nuestras.

externo y es, hoy por hoy, aún más grave que los retos que actualmente se debaten a nivel interno.

En las anteriores páginas señalábamos que principios universales como la autodeterminación de los pueblos, la no injerencia en los asuntos internos y la solución pacífica de las controversias son actualmente puestas en entredicho por las potencias militares y económicas, lo mismo en las decisiones que se dan en el ámbito multilateral como en el campo más cercano del bilateral.

Por otro lado, sin duda el principal reto que enfrenta a nivel externo el país es lograr una mayor independencia de las decisiones de Estados Unidos en los diversos ámbitos que configuran su relación bilateral. El tener al país del norte como principal socio comercial en una relación totalmente desequilibrada con respecto a los demás países del mundo, ha hecho que México tenga que desgastarse en conversaciones, discusiones y negociaciones con Estados Unidos para no ser sofocado en su relación bilateral.

Por ello, parte de la globalización e interdependencia entre los países, son las nuevas formas de influir en las decisiones de otras naciones, incluso en las propias decisiones internas de las potencias.. En el caso de varios países, éstos se han visto obligados a utilizar instrumentos de cabildeo o *lobby* al interior de los Parlamentos y Ejecutivos de las naciones desarrolladas, con el fin de tratar de lograr decisiones políticas o económicas que les favorezcan, en un mundo en el que existe cada vez más una compulsión hacia la concentración del poder.

Estas nuevas formas de influencia de la política exterior también han sido utilizadas por México y forman parte ya de su bagaje de instrumentos para tratar de influir en las decisiones de países como Estados Unidos. De ello también nos ocuparemos en esta parte del capítulo, que está dedicado a analizar los retos externos que enfrentan los principios rectores de la política exterior, así

como su confluencia con los propios intereses que, como nación, persigue el país en el marco general de la diplomacia mexicana.

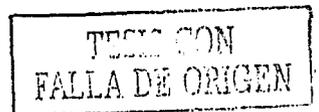
4.1.1 Multipolaridad e Interdependencia

Hemos titulado a esta parte como multipolaridad e interdependencia por la importancia que reviste el hecho de que dejó de funcionar hace varios años el sistema de dos bloques y mientras se instaura una verdadera multipolaridad¹⁹², - en la que varios centros de poder logren converger en una nueva era de cooperación y no de confrontación-, en la actualidad se da una disputa sorda entre el país que detenta la unipolaridad militar a gran escala y aquellos otros que luchan por compartir los diversos espacios de poder en el mundo¹⁹³.

Por otro lado, la interdependencia tiene varios lustros de reconocerse como un estadio de la vida internacional en donde los países interactúan cada vez con mayor intensidad, siendo que esta relación lo mismo puede llevar a una situación de cooperación, como de influencia positiva o negativa, toda vez que los sucesos que se den en determinado país tienden a influir, en forma casi mecánica, en el destino de un tercer país, incluso cuando el grado de interrelación sea menor.

¹⁹² Zidane Zeraoui señala: "La lógica del sistema multipolar es mantener la estabilidad del orden mundial basado en el poder equilibrado de varios polos (Estados o alianzas). En caso de crisis, por la emergencia de un nuevo poder o la desaparición de otro, los demás actores deberán buscar un nuevo equilibrio sin alterar la hegemonía de los viejos actores", en *Breviario Político de la Globalización*, José Luis Orozco y Consuelo Dávila (Compiladores), FCPyS y Distribuciones Fontamara, 1a. ed. México 1997, p. 308.

¹⁹³ No obstante, existen analistas como José Luis León que señalan que un escenario de multipolaridad es difícil de ser alcanzado, toda vez que la forma en que antiguamente las potencias alcanzaban la supremacía a través del poder militar- en la actualidad es imposible que se realice. En este sentido, "...el marco analítico que avizora un sistema multipolar muestra serias limitaciones, al no entender que los factores tradicionales de poder difícilmente constituyen los mejores medios para participar en un orden internacional que desplaza la competencia del terreno político-ideológico-militar hacia el plano económico. Quizá resulte más fácil transformar el poder económico en militar, que utilizar las armas para obtener ventajas económicas", en José Luis León, *México y el mundo del futuro: cinco posibles escenarios*, en "La Política Exterior de México -Enfoques para su análisis-", El Colegio de México/Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, 1a. ed. 1997, p.173.



Algunos teóricos de la interdependencia señalan que existe una potencial incapacidad de los países para realizar por sí mismos sus objetivos nacionales, sugiriendo que una mayor interrelación con terceros países llevaría a una profundización de la cooperación que contribuiría a su desarrollo. No obstante, otros analistas señalan que los países en desarrollo están imposibilitados para beneficiarse de una relación de interdependencia, toda vez que existe una desigualdad inescapable en su realidad como naciones, además de que un tercer país, más poderoso, siempre se beneficiará de su interdependencia con un país con el que mantiene una relación asimétrica¹⁹⁴.

Igualmente, inclusive en el caso en el que se dé efectivamente la cooperación se deberá analizar los términos de la misma, toda vez que es cada vez más frecuente que la cooperación está dirigida a beneficiar a sectores que son afines o potencialmente afines al Estado cooperante¹⁹⁵. Esto también es un ejemplo de cómo el principio de cooperación internacional para el desarrollo puede ser deformado y hacer que carezca de efectiva validez, particularmente en un entorno dominado por objetivos por encima de los intereses nacionales.

En materia de cooperación internacional para el desarrollo, México también ha desplegado sus esfuerzos en tratar de contribuir en lo necesario para

¹⁹⁴ "La interdependencia como "tipo ideal" es un fenómeno que sólo puede darse entre Estados iguales, ya sea en poder militar...o en poder económico...Entre países desiguales la interdependencia es apenas un eufemismo funcional. El Estado con mayor poder buscará beneficiarse de la interdependencia sin hacer concesiones en lo tocante a su propia soberanía. Ningún Estado renuncia voluntariamente al uso de su poder y a su autonomía; ningún Estado renuncia a una posición de superioridad en sus relaciones con otros Estados...Ningún Estado es interdependiente por iniciativa propia o por gusto. Sin duda, cualquier Estado se inclinará por dejar de ser interdependiente a la primera oportunidad real que se le presente", comentarios de Humberto Garza Elizondo a la ponencia *El concepto de interdependencia y el análisis de las relaciones asimétricas*, de Robert O. Keohane, publicada en el libro *Interdependencia ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, Op. cit., p. 83.

¹⁹⁵ "Lo deseable o no de la cooperación, en contraste con los costos y beneficios que puede acarrear el conflicto, depende de los términos en los que se define la cooperación, lo cual a su vez depende de las relaciones de poder, es decir, de quién tiene y cómo ejerce la capacidad para definir los términos de la cooperación y si dichos términos están definidos exclusivamente con base en los intereses de uno de los participantes, y en detrimento o a costa de los intereses del otro", comentario de Guadalupe González G. a la ponencia *Cooperación, conflicto e interdependencia: algunos elementos para el debate*, de Carlos Rico F. en *supra*, p. 272.

validar dicho principio. Un ejemplo clásico de ello es la cooperación que nuestro país ha mantenido con el área centroamericana, que inclusive dio lugar a la formación de una Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica, en la que no sólo se han promovido los intercambios económicos, sino tiene mayores alcances al prevenir posibles brotes de violencia en su frontera sur, producto de la inestabilidad política y económica de sus vecinos¹⁹⁶.

Este también es un claro ejemplo de que la cooperación, aún entre países no desarrollados, no está exenta de objetivos por encima de los intereses de las partes. No existe una cooperación materialmente pura. México al extender su cooperación con los países del Istmo centroamericano protege al mismo tiempo sus propios intereses, e inclusive de un tercero, evitando que la falta de cooperación crille a ciudadanos de otros países a arribar, o transitar por su territorio en busca de satisfactores que les son vedados en sus países.

Por ello es que deberemos aceptar que tanto de los países cooperantes como de los receptores, que a su vez son cooperantes con otros de menor escala, siempre habrá intereses que proteger y que esta situación de hecho moldea y torna flexible al principio mencionado. Desde nuestra perspectiva, lo importante no es si se da la cooperación desde un punto de vista químicamente puro, sino que ésta logre entregar resultados de consecuencia para los países receptores.

Pero el principio de la cooperación internacional para el desarrollo es un postulado que está basado en factores eminentemente económicos porque, al final de cuentas, la mayor proporción de la cooperación se da con instrumentos que incluyen valores económicos de diversa índole: incluso la capacitación

¹⁹⁶ "México promueve su interés de contar con una frontera sur estable, pacífica y en desarrollo, de manera que también se cumplan los intereses de los ciudadanos mexicanos en cuanto a abrir mercados y generar oportunidades para la inversión y el comercio", en Javier Treviño Cantú, *Principios e intereses de la política exterior de México*, en "México ante el fin de la guerra fría", Ilán Bizberg (compilador), El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1a. ed. 1998, p. 43.

laboral, la protección a la salud, la asesoría para el mejoramiento de la vivienda, tienen incidencia en los factores económicos-.

Por ello es que, en un contexto de interdependencia en el que confluyen intereses de diverso tipo, la cooperación internacional para el desarrollo es un principio flexible, que admite éstas que podríamos llamar 'desviaciones' de su espíritu original. Esta 'flexibilidad' también se da actualmente, y cada vez en mayor medida, con los principios universales de solución pacífica de las controversias, proscripción de la amenaza y del uso de la fuerza en las relaciones internacionales y la lucha por la paz y la seguridad internacionales, toda vez que están sujetos a los intereses de las potencias en turno, en menoscabo de las grandes mayorías de la comunidad internacional.

No afirmamos, desde luego, que estemos a favor de dicha flexibilidad que han tornado en práctica común de algunas potencias militares; no obstante, es importante señalarlo porque se está configurando, cada vez con mayor celeridad, una situación que de hecho, que no de derecho, está determinando que los citados principios universales estén siendo utilizados en favor de los intereses globales de las potencias.

Así también, , los demás principios rectores –la autodeterminación de los pueblos, la no intervención en los asuntos internos, la igualdad jurídica de los Estados, por citar sólo los que dan marco legal a la política exterior de México– está tornándose con ese grado de flexibilidad, pero que al ser derechos que están más ligados con la capacidad soberana de los Estados, debería de preocupar a los Estados, actores centrales de ellos.

Y aún así, estos principios ya no son intocables. Ejemplos de ello existen muchos en la realidad internacional de nuestros días: Las políticas que sobre el crecimiento de su población ejerce un Estado soberano –y que forman parte

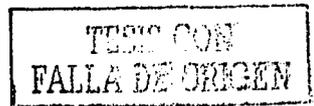
intrínseca de su derecho a la autodeterminación- son ahora asunto que interesa a otros Estados porque les afecta de forma directa o indirecta.

Un caso concreto es el propio México, toda vez que una mayor tasa de natalidad y, por tanto y con el tiempo, del crecimiento del desempleo, repercutirá en el índice de personas que buscan trabajo allende sus fronteras, ocasionando serios conflictos con su vecino del norte. Otro aspecto es el caso del narcotráfico: Si bien es atribución exclusiva del Estado determinar sus políticas para terminar con dicho delito, sus efectos positivos o negativos repercutirán indefectiblemente en otros Estados, que ejercerán presión, de distinta índole, para lograr resultados concretos.

Por ello es que en la realidad internacional de nuestros días es cada vez más frecuente un acercamiento entre los intereses nacionales y los principios de observancia universal. La globalización, la internacionalización, el acelerado avance de las telecomunicaciones y la liberalización de las economías han contribuido, quíerese que no, a acercar los principios y los intereses, en lo que parece ser un camino irreversible en la historia de la diplomacia internacional¹⁹⁷.

Y lo que señalamos no forma parte de una 'herejía' a la que es indispensable combatir con todos los instrumentos que otorga el derecho internacional sino es, de forma simple, la realidad que nos circunda y la totalidad que nos envuelve, y el camino más viable no es tratar de aislar los intereses de los principios, sino tratar de llegar a esquemas en donde los intereses logren tener un reflejo en los principios, y viceversa, actualizando con ello los patrones del quehacer internacional y, en el caso de nuestro estudio, las formas de instrumentar nuestra política exterior.

¹⁹⁷ "Formular principios abstractos, desvinculados del conjunto de intereses que se debe proteger invitaría a la ingenuidad política. De ahí la necesidad de encontrar una simbiosis entre principios e intereses. La elaboración de principios de política exterior, en ocasiones con rango constitucional, como sucede en el caso mexicano, permite definir los códigos de conducta que un Estado habrá de cumplir en su comportamiento exterior". en Bernardo Sepúlveda, *Objetivos e intereses de la política exterior mexicana*, en *Ibid*, pp. 57-58.



Otro ejemplo claro de cómo en determinado momento los intereses estuvieron por encima de los principios se dio en la apertura económica que México tuvo en la década de los ochenta. El interés por abrirse a la competencia internacional para mejorar así los índices de productividad y calidad de los productos nacionales, además de allegarse recursos para sortear la crisis financiera, fue superior al temor de las repercusiones que dicha apertura tendría en la capacidad de maniobra del Gobierno mexicano en sus distintas esferas, incluyendo a su política exterior, y con ello a su marco normativo.

Por ello es que en un contexto en donde la globalización –como concepto totalizador de las actividades productivas y financieras a escala universal- y la interdependencia –como la realidad más presente de las relaciones internacionales- han llegado para quedarse¹⁹⁸, es indispensable hacer uso de las herramientas políticas y diplomáticas más adecuadas para lograr que dichos procesos, que si bien están por encima de las capacidades reales para su control de parte de los Estados, no contribuyan a un mayor deterioro de su margen de maniobra, sino a un aprovechamiento de sus ventajas.

Estos son parte de los retos que, a nivel externo, presenta el marco normativo de la política exterior de México. El conseguir avanzar en la realización de sus fines -que encierran, entre otros, una mayor capacidad del Estado para maniobrar en el plano internacional y una mejor ubicación entre las potencias emergentes- será parte de una política exterior que combine un marco normativo en el que tengan cabida los intereses más genuinos, con instrumentos políticos y económicos que contribuyan a dar solidez a las metas y objetivos que como nación persigue nuestro país.

¹⁹⁸ "Aunque carecería de sentido negar la existencia del proceso globalizador, se impone problematizar el concepto de globalización: exigir más rigor en su uso, las áreas en las cuales verdaderamente opera, hurgar en la historia para saber hasta dónde es una tendencia completamente nueva, y explorar los espacios que los países en desarrollo pueden encontrar para hacerle frente, si es que su presencia es en verdad avasalladora", en José Luis León, *México y el mundo del...*, Op. cit. p. 171.

4.1.2 El Ámbito Multilateral

Hablar de la participación de México en los diversos foros de los organismos multilaterales es halagador por la claridad y persistencia de los fines que, paralelos a los principios rectores de su política exterior y a los intereses de su política exterior, de continuo ha perseguido nuestro país ante los representantes de la comunidad internacional.

Con el paso del tiempo ha persistido la idea de que si México reafirmaba constantemente en los foros multilaterales su apego y respeto a los principios de autodeterminación y no intervención en sus asuntos internos, el país fortalecía su relación bilateral ante su vecino del norte. Por ello, además de una preocupación genuina por alcanzar un nuevo orden internacional, México ha sido reconocido por sus pares y ha tenido la ocasión de ofrecer al mundo diversas iniciativas políticas, que avalan su interés por lograr un cambio cualitativo al interior de la comunidad de naciones.

Por sólo citar dos de las iniciativas más importantes promovidas por México ante el máximo foro internacional destaca su preocupación por lograr un nuevo orden económico internacional (Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados -1974-) y su lucha por el control del armamento nuclear y el desarme (Tratado de Tlatelolco -1967-, Iniciativa para la Paz y el Desarme 'Grupo de los Seis' -1985-), ello contribuyó de manera decisiva a reconocer en México a un vocero con autoridad moral en el conjunto del otrora Tercer Mundo¹⁹⁶.

¹⁹⁶ "De acuerdo con el concepto mexicano de universalidad de las leyes internacionales, las Naciones Unidas se convertirían en el marco de referencia ideal y en el instrumento más importante para el planteamiento de las preocupaciones de los débiles y desposeídos del mundo. La constante defensa que hizo México de la autodeterminación, la soberanía nacional, la igualdad entre las naciones y la no intervención le dieron al país una integridad moral que lo convirtió en un vocero creíble del Tercer Mundo", en Wolf Grabendorff, *México y la Comunidad ...* Op. cit. p. 135.

Por otro lado, y como vimos en el primer capítulo de este estudio, los principios de la política exterior de México forman parte también de los postulados básicos de la Carta de Naciones Unidas, por lo que fue relativamente sencillo hacer conjugar principios y objetivos -o intereses-, de nuestro país con las metas propias del organismo mundial. Por otro lado, los foros multilaterales ofrecían a México una opción más segura de hacer críticas a un injusto sistema internacional -comandado por Estados Unidos-, sin tener que entrar en conflicto con su vecino del norte, ya que se encontraba cobijado en la solidaridad de los demás países involucrados en determinado proyecto de resolución.

La importancia que adquirieron las iniciativas de México en las Naciones Unidas se dio con la simple estrategia de llevar a la práctica los postulados básicos de su política exterior, sin necesidad de inventar o reinventar nuevos conceptos o categorías diplomáticas. No obstante, como ya anotábamos, los objetivos de México en las Naciones Unidas no son buscados de forma individual, porque serían fácil presa de retorsiones y amenazas; por la propia naturaleza del foro, las definiciones de política provienen de posiciones concertadas, en donde la búsqueda de consensos priva por sobre los objetivos iniciales.²⁰⁰

Es quizá en los foros multilaterales en donde una política exterior que conjuga principios e intereses puede convertirse en más dinámica y proponerse objetivos de mayor alcance. Baste analizar algunos de los temas de la agenda

²⁰⁰ "...frente a la tendencia creciente de la imposición de medidas coercitivas contra determinados Estados, México deberá propugnar por la realización de consultas previas con los Estados comprometidos, contiguos o potencialmente afectados, para evitar los negativos efectos que conlleva la inefectividad del artículo 50 de la Carta y que se deriva de las escasas probabilidades de que dispone la comunidad internacional para acudir, a *posteriori* en ayuda de aquellos países afectados económicamente por la imposición de sanciones contra terceros Estados", en Daniel de la Pedraja, *Los principios de la política exterior mexicana ante las nuevas tendencias de las Naciones Unidas*, en "Las Naciones Unidas hoy: Visión de México", Olga Pellicer (Compiladora), coedición de la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Fondo de Cultura Económica, México, 1a. ed., 1994, p. 308.

multilateral de México que en el sexenio 1988-1994 se promovían para comprobar la convergencia de intereses y principios²⁰¹.

Pero Naciones Unidas se encuentra inmersa en la actual lucha por hacer una clara definición entre postulados básicos e intereses nacionales, no sólo de las potencias sino de sus demás integrantes. La propia comunidad internacional conoce de la tendencia que actualmente existe hacia la concentración del poder de decisión por parte de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, particularmente en las áreas referidas a la salvaguarda de la paz y seguridad internacional y las operaciones para el mantenimiento de la paz²⁰².

Por ello, la actual divisa continúa siendo llegar a consensos para conjugar los postulados básicos de la Carta con los intereses muy particulares de los miembros permanentes del Consejo. La actual batalla que se lleva a cabo para ampliar el número de miembros permanentes –con derecho a veto inclusive- no lleva a ninguna parte porque la esencia continúa siendo la misma: Existe una desigualdad de origen en la creación de miembros permanentes y no permanentes y el incremento de los permanentes sólo ahondaría dicho desequilibrio²⁰³.

²⁰¹ Los siete temas de la agenda multilateral que se promovían durante la gestión del presidente Carlos Salinas de Gortari eran: "1.- el establecimiento de un sistema de seguridad colectiva legítimo y transparente, basado en los principios del derecho internacional; 2.- la reanimación de la cooperación internacional; 3.- el impulso a acuerdos de libre comercio y la consolidación de un régimen comercial abierto que propicie la expansión de la economía internacional; 4.- la adopción de acuerdos internacionales en materia de protección ambiental; 5.- establecer un régimen internacional más amplio, eficaz y multidisciplinario para el control de las drogas ilícitas; 6.- consolidar el consenso mundial para la promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y 7.- la defensa y promoción del Derecho Internacional", en Andrés Rozental, *La Política Exterior de México en...*, Op. cit., p. 106.

²⁰² "...se advierte una tendencia hacia la concentración de poder en los miembros permanentes del Consejo de Seguridad y los principales países donantes en todo lo relativo a operaciones para el mantenimiento de la paz...(y)...hay opiniones que respaldan la ampliación del campo de acción de las operaciones. De fortalecerse, serían contrarios al estricto apego de la mayoría de países al principio de la soberanía y la jurisdicción interna de los estados", en Olga Pellicer, *México en la ONU en momentos de cambio*, en el libro *"Relaciones Exteriores de México en la década..."*, Op. cit., p. 278.

²⁰³ Por otro lado, Manuel Tello bien señala que: "La participación en los trabajos del Consejo de Seguridad limita la facultad de actuar en forma independiente. Se puede, eso sí, aprovechar ese foro para dejar constancia de las diferencias que tengamos con la única superpotencia que existe en la actualidad,

Por ello, México ha impugnado, desde 1945, el concepto mismo de la división entre miembros permanentes y no permanentes, toda vez que la existencia de dos categorías establece una situación de discriminación, que es ahondada a partir del derecho de veto, privilegio del que se ha abusado, impidiendo en diversas ocasiones que el Consejo cumpla con sus tareas primordiales.

Lo importante sería dar fuerza y mayor capacidad de decisión al órgano que verdaderamente representa al conjunto de la comunidad internacional; esto es, la Asamblea General, en el que cada país representa un voto y, al mismo tiempo, no tiene derecho de veto²⁰⁴. Es en la Asamblea en donde de hecho se da la conjugación de los intereses con los principios, ya que la búsqueda de un interés común entre la mayoría de los Estados votantes es lo que lleva a alcanzar las decisiones en dicho órgano.

Parte de las propuestas que han surgido de la comunidad de Estados en relación con una reforma democrática de los órganos de Naciones Unidas son iniciativa de México. Los argumentos de nuestro país tienen que ver con el hecho de que, en los trabajos que se emprendan para la reforma, se dé una auténtica representatividad en los órganos colegiados del organismo, se parta de una legitimidad política, se aplique un enfoque regional y las decisiones sean tomadas por consenso. Cualquier reforma deberá ser incluyente y deberá

cuando las decisiones que se pretendan adoptar sean contrarias a los principios de nuestra política exterior, tal como éstos quedaron incorporados en nuestra Constitución...”, en Manuel Tello *La reforma de la Organización de las Naciones Unidas. El caso del Consejo de Seguridad*, en “Las Naciones Unidas hoy...”, Op. cit., p. 66.

²⁰⁴ “El reclamo generalizado...es...el de dotar a la Organización de mecanismos deliberativos más transparentes y democráticos...un mayor equilibrio entre las atribuciones de la Asamblea General y las facultades del Consejo de Seguridad y por una apertura en la composición y métodos de trabajo - incluyendo los mecanismos de toma de decisiones- del propio Consejo”, en Rozenal, Op. cit., p. 24.

procurar el reforzamiento de los equilibrios regionales, que se han revelado frágiles con el transcurso de los años²⁰⁵.

En la actualidad nuestro país participa como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad; no obstante no ha dejado de señalar que la democratización de este órgano deberá incluir los anteriores objetivos, en donde su reforma no resulte de un tratamiento discriminatorio entre países desarrollados y en desarrollo, y que se emprenda un cambio a fondo de sus métodos de trabajo, se restrinja el uso del veto, se mejoren los mecanismos de toma de decisiones y se dé una mayor transparencia a la conducción de sus trabajos.

Como sabemos, México siempre se resistió a ser elegido miembro no permanente del Consejo de Seguridad por dos razones fundamentales: su reticencia originada en sus propios principios en el sentido de que el órgano representaba la desigualdad entre sus participantes, y uno más de orden práctico y propio de sus intereses: su participación lo obligaba a tomar posición sobre diversos temas y ello conllevaría una presión extra en su difícil relación con Estados Unidos, miembro permanente de dicho órgano.

Luego de que en el periodo 1980-1981 México fuera miembro no permanente y desempeñara un importante papel en los esfuerzos de los países no desarrollados por involucrar a las naciones industrializadas en negociaciones económicas globales nuestro país, ya con la nueva administración del presidente Vicente Fox expresó la conveniencia de que el país regresara a ser miembro no

²⁰⁵ "Como era de esperarse, los miembros permanentes del Consejo de Seguridad se oponen de forma más o menos radical a cualquier modificación significativa de la Carta, y es de preverse que de ninguna manera permitirían una reforma que afecte, directa o indirectamente, sus privilegios, prerrogativas e intereses, particularmente por lo que hace al derecho de veto", en Víctor Flores Olea. *La problemática actual de las Naciones Unidas*, en "Las Naciones Unidas hoy...". Op. cit. p. 40.

permanente, aunque luchando también por alcanzar un Consejo de Seguridad renovado y más democrático²⁰⁶.

Y al participar más en dicho órgano México deberá también involucrarse más ampliamente en los demás organismos multilaterales, en donde las plantillas de los funcionarios internacionales rara vez incluyen los nombres de mexicanos. Si el país contribuye con fuertes sumas para el sostenimiento de los diversos organismos multilaterales, debería de postular y ganar plazas para candidatos que, además de solventar necesidades de su propio servicio exterior y contribuir con su experiencia a los trabajos de las organizaciones, daría la posibilidad de crear expertos en diversas áreas multilaterales²⁰⁷.

Por ello es que, en el ámbito multilateral, los retos que se presentan para la diplomacia mexicana pueden ser resueltos si se combinan los postulados de una política exterior de principios y los propios intereses del país. No hay mejor ejemplo, y lo señalábamos al inicio de esta parte, de cómo los principios de la política exterior del país se cumplen cabalmente que en los foros multilaterales. La sabiduría para saber combinar tanto principios como intereses para el mejor desarrollo del país es la pieza fundamental en el tablero de ajedrez internacional.

²⁰⁶ "México sólo ha sido miembro del Consejo en dos ocasiones (1946 y 1980-1981), principalmente porque ha prevalecido la tesis de que la gran mayoría de los asuntos que ahí se consideran no son de suficiente importancia para la política exterior mexicana como para arriesgar enfrentamientos con las grandes potencias, sobre todo con los E.U.. Esta añeja posición es cuestionable ahora que nuestro país es actor importante en el concierto internacional y se espera de su gobierno un mayor involucramiento en todos los grandes temas de la actualidad, independientemente de dónde o cuándo ocurran", en Rozenal, Op. cit., p. 104.

²⁰⁷ "Las Naciones Unidas siempre han tenido importancia en la política exterior de México. La experiencia de los miembros más conocidos del Servicio Exterior en asuntos multilaterales, el prestigio adquirido por la diplomacia mexicana en áreas neurálgicas para las N.U., la oportunidad que ofrece el foro mundial para contrarrestar la excesiva bilateralización de las relaciones exteriores del país y la presencia en su programa de trabajo de temas sensibles para la política interna de México permiten prever que seguirá siendo así", en Olga Pellicer, Op. cit., p. 256.

En las siguientes páginas abordaremos un tema que ha sido motivo de suspicacias por parte de diversos analistas de la política exterior. Nos referimos a las otras formas que, hoy en día, la política exterior utiliza para influir en las decisiones de política interna o externa de determinados países. Si bien el cabildeo es una práctica añeja entre los países desarrollados, hasta últimas fechas los no desarrollados han hecho uso de este recurso, con el fin de tratar de influir en las decisiones que les atañen y que pueden traer consecuencias importantes para su desarrollo y evolución.

4.1.3 Las nuevas formas de influencia de la política exterior

Conforme la historia de las relaciones políticas entre las naciones avanza, nuevas formas de influir en las decisiones de política interna proliferan. Antes, la amenaza y/o el uso de la fuerza era el principal instrumento que las potencias -y otras naciones que no lo eran tanto- utilizaban para impedir que determinadas políticas internas, que pudieran repercutir en su relación externa, se llevaran a cabo por un tercer país.

Este mecanismo de coerción continúa siendo utilizado, aunque otros más actuales y menos violentos han probado su eficacia. Así, la creación de áreas de influencia; los diversos instrumentos de la política económica, comercial y financiera; los organismos internacionales controlados, los medios masivos de comunicación e inclusive algunas organizaciones no gubernamentales, han mostrado su fuerza para incidir sobre las decisiones internas de un país o grupo de países.

Otros mecanismos aún más sofisticados, están enfocados a influir, de forma directa o indirecta, en las decisiones que tomen las instancias gubernamentales de un país y que pudieran afectar los intereses de otro. Dentro de esta clasificación cae el llamado cabildeo o *lobby*, que varios países han desarrollado desde antaño y que está dirigido a influir en las decisiones

gubernamentales que tienen que ver con la política interna y externa de cualquier país.

En el caso particular de la relación Estados Unidos-México, el vecino del norte prácticamente no ha requerido de utilizar de dicho instrumento para influir en las decisiones del Gobierno mexicano. Como señalábamos, otros mecanismos como el pertenecer a un área de influencia, diversos controles económicos, comerciales y financieros y la cada vez mayor participación que tienen los organismos financieros internacionales en la planeación de la economía nacional, ha hecho ocioso utilizar el cabildeo por parte de Estados Unidos en su relación con México.

Asimétricamente, como todo lo que tiene que ver con esta relación bilateral, México no tiene prácticamente ninguna forma de influir en las decisiones que se dan al interior del país más poderoso. Hasta hace varios años, los políticos mexicanos pensaban que "intervenir" en los asuntos internos del vecino país podría llevarlo a que éste se molestase y descargara su enojo sobre nuestro país.

Quizá influido por su propia experiencia histórica de mandatarios totopoderosos, el Gobierno mexicano y los particulares interesados pensaban que con influir en el presidente del país vecino era suficiente para que se dieran decisiones que les favorecieran²⁰⁶. No existía aún un estudio y análisis suficiente de los complejos mecanismos que influyen en la toma de decisiones de la política en Washington y del papel fundamental que en ello tiene el Congreso estadounidense.

²⁰⁶ Blanca Torres señala: "Varios analistas pusieron énfasis en la práctica creciente de individuos, grupos y organizaciones mexicanos que en la defensa o la promoción de sus intereses no actuaban sólo en la arena política interna sino en la de otros países o, incluso, preferían éstas últimas. Reconocían que con anterioridad...los grupos y las organizaciones mexicanas claramente habían preferido la arena política interna (que, dadas las características del sistema político mexicano, normalmente significaba el Ejecutivo)", en *La participación de actores nuevos y tradicionales en las relaciones internacionales de México*, en el libro *"La Política exterior de México (enfoques para su análisis)"*, Op. cit., p. 120.

No obstante, esta falta de influencia fue percibida durante y al término del mandato del presidente Luis Echeverría, cuando varias de sus propuestas de política exterior en los foros multilaterales no alcanzaron su objetivo, en mucho debido a la falta de comunicación con la parte estadounidense. En varias publicaciones se encuentran antecedentes de que el Gobierno mexicano comenzó a contratar asesores legales en relaciones públicas, para tratar de lograr un mejor entendimiento o comunicación con su vecino del norte²⁰⁹.

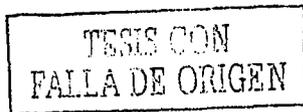
Esta práctica se incrementó durante el sexenio de Miguel de la Madrid y diversas oficinas de asesoría, que integraban a conocidos e influyentes personajes del cabildeo profesional, fueron contratados con una política concreta de tratar de influir en las decisiones del gobierno estadounidense que en ese momento, tiempos de Ronald Reagan, atacaba duramente al Gobierno mexicano, tanto en los campos interno como externo²¹⁰.

Desde luego, con la llegada de Carlos Salinas de Gortari y los procesos de incorporación de México al Tratado de Libre Comercio, los gastos por concepto de cabildeo mexicano en el Congreso estadounidense se multiplicaron por varias veces²¹¹. Fue tal la importancia que adquirió el proceso de influir en las decisiones de los legisladores estadounidenses para que, finalmente,

²⁰⁹ Todd Eisenstad señala: "...hay registros en donde consta que el gobierno de México había recurrido a la asesoría legal en E.U. y ocasionalmente a consultores de relaciones públicas y medios de comunicación, aunque no por motivos abiertamente políticos", en *Nuevo estilo diplomático: Cabildeo y relaciones públicas*, en Foro Internacional, Vol. XXXII, oct-dic. 1992, p. 681.

²¹⁰ "Otro instrumento que parece haberse incrementado en el sexenio de De la Madrid es el de los lobbies frente al gobierno estadounidense...a fines de 1985 había en México 38 cabilderos norteamericanos contratados por el Director de Comunicación Social de la Presidencia...por las Secretarías de Comercio y Turismo, por algunas empresas paraestatales y por miembros de la iniciativa privada", en Jorge Chabut, *La toma de decisiones...*, Op. cit., p. 93.

²¹¹ "El gasto en servicios de cabildeo y relaciones públicas se ha incrementado más de 100 veces, de los dos pequeños contratos con empresas estadounidenses que existían en 1985, cuyo monto fue de 67,229 dólares, hasta los 12 contratos vigentes en 1991, por una cantidad que oscila -de acuerdo con algunas estimaciones- entre 10 y 20 millones de dólares...", en Eisenstadt, Op. cit., p. 667.



aprobaran el TLCAN, que analistas señalaron que la importancia del cabildeo mexicano ya se equiparaba entonces con aquél que efectuaban en Washington países desarrollados²¹².

Con el transcurso del tiempo, el Gobierno mexicano se ha dado cuenta de que los despachos de asesoría, las consultorías y las empresas de relaciones públicas son necesarias en el "intercambio de información" que se debe mantener con las instancias decisoras del Gobierno estadounidense. Ya en febrero de 1991, México, al igual que otros países, estableció en su Embajada en Washington una oficina encargada de los asuntos del Congreso, como forma de dar preponderancia al intercambio de información con los legisladores norteamericanos.

Hoy en día, la creciente importancia que ha adquirido el propio Congreso estadounidense en las decisiones que atañen a México –v.g. certificación antidrogas, política migratoria, contaminación fronteriza, lavado de dinero, etc.-; la limitación de tratar de influir sólo en el Ejecutivo estadounidense; la multiplicación de grupos en ambos lados de la frontera con diversos intereses en la relación bilateral –económicos, comerciales, legales, financieros, culturales, etc.-, y la cada vez mayor proclividad del Congreso norteamericano por atacar a México sin razón aparente, hacen que el país continúe contratando despachos que respalden su labor de convencimiento en el vecino país.

Los actuales regimenes han continuado por la senda marcada por sus antecesores y se ve muy difícil que se logre dejar dicha estrategia, cuando son cada vez más los intereses que se ven involucrados²¹³. Por otro lado, el

²¹² Eisentadt asienta: "El cabildeo mexicano ciertamente ha adquirido una presencia importante en un tiempo muy corto; hasta el punto de que algunas autoridades norteamericanas lo colocan sólo debajo de los muy visibles intereses extranjeros de Japón y Canadá, que gastan cientos de millones de dólares en promoverlos". Op. cit., p. 700.

²¹³ El semanario *Proceso* señala: "En un afán de mejorar su imagen ante importantes sectores políticos de Estados Unidos, el gobierno mexicano contrató a tres consultorías estadounidenses cuya misión inmediata será evitar o amainar el daño que podría causar el próximo proceso de certificación...a un costo

cabildeo se aprecia como un instrumento importante del Gobierno mexicano para lograr decisiones que le beneficien en su intensa y asimétrica relación con Estados Unidos.

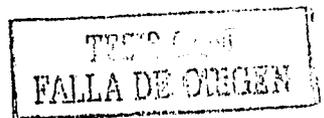
Desde luego que este procedimiento tiene sus pros y sus contras. En muchas ocasiones se ha denunciado que muchos "cabilderos" no han utilizado formas honestas para convencer a los legisladores, o que han gastado sumas exorbitantes para alcanzar resultados exigüos. Igualmente, se ha denunciado que los propios legisladores se han beneficiado del sistema y han inclusive "negociado" sus votos en determinado sentido, ello se ha reportado en los medios de información del vecino país del norte.

Por otro lado, no se considera ético entregar beneficios de diversa índole —sean turísticos, económicos, financieros, de oportunidad, u otros más oscuros— para lograr influir en las decisiones de personas que tienen designada una función encomendada por sus votantes. El aceptar dichos beneficios implicaría tácitamente que los legisladores están contraviniendo las decisiones de sus votantes en determinados temas de su agenda legislativa²¹⁴.

Este tema es uno más en los cuales los principios y los intereses se imbrican y podrían parecer que son contrapuestos. El principio de la no intervención en los asuntos internos está claramente involucrado en esta cuestión. ¿Es deseable, ético y, más aún, lícito, que México trate de influir en las decisiones internas de otro país?. ¿La estrategia mexicana, como la de otros

de cien mil dólares mensuales...". en *Gastará 100 mil dólares el gobierno de Zedillo para mejorar su imagen en Estados Unidos*. Proceso No. 1160, 24 de enero de 1999, p. 29. Si bien un funcionario mexicano, no identificado, señala que las tres empresas no realizarán cabildeo, sino sólo apoyarán a la Embajada con información, análisis y propuestas, el dinero va a dar a estos despachos que brindan la asesoría necesaria en los procedimientos legislativos del vecino país (Iv).

²¹⁴ "Las violaciones a la ética que pueden surgir debido a la complicidad entre los "cabilderos y los cabildados" tarde o temprano salen a la superficie. El lugar tan importante que se le concede a la persuasión, más que a una sólida política, a menudo conduce a que el proceso de toma de decisiones gubernamentales quede en manos de los más poderosos -en vez de que este proceso sea democrático-, y puede incluso conducir a falsas interpretaciones o al franco fariseísmo". Eisentadt, p. 699.



países, no vulnera la soberanía estadounidense?. Es importante anotar que estos procedimientos de cabildeo se dan con el pleno conocimiento del Gobierno estadounidense y no en la oscuridad y/o por medios ilícitos.

El Gobierno estadounidense conoce perfectamente que su Poder Legislativo opera de esa forma y que lo tolera porque el propio sistema tiene sus límites. Esto es, no hay forma de que uno, dos, tres o más diputados o senadores puedan cambiar las decisiones de la gran mayoría de sus homólogos, aunque sí influir en ellos. En este contexto, consideramos dable y positivo, como muchos otros países lo perciben, que se trate de influir para lograr beneficios como país, y no tanto como persona o grupo con intereses muy particulares.

No obstante, es importante hacer notar que el Gobierno mexicano no ha hecho uso de su capacidad de influencia al interior de la población de origen mexicano que vive allende las fronteras. El voto hispano —y propiamente el mexicano— tiene una gran influencia en estados como Arizona, Illinois, California, Texas, Nuevo México, Florida, y otros. El saber canalizar este potencial en beneficio de decisiones que logren mejorar el clima bilateral es el reto que actualmente se le presenta al Gobierno mexicano.

Si bien existe una política general dentro de la Cancillería mexicana de que sus Consulados en Estados Unidos promuevan de mejor forma los intereses individuales y colectivos de los mexicanos en ese país, se debe consolidar la tendencia de que también dichas oficinas, todas y cada una, traten de utilizar el potencial electoral de mexicanos que habitan sus circunscripciones para incidir en decisiones favorables para los intereses de los nacionales radicados en ese país.

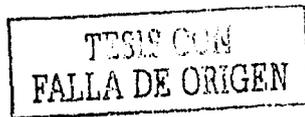
Ahora más que nunca, el Gobierno de nuestro país deberá hacer uso de todos los instrumentos que logre conjuntar para tratar de influir en las decisiones de un país que, amparado en un contexto internacional que le beneficia, trata de conseguir mayores espacios de poder. En este caso en particular, la necesaria influencia entre intereses y principios deberá ser una concatenación lógica que vaya en beneficio directo de la sociedad mexicana.

4.1.4 Una nueva actitud hacia Estados Unidos

Sin duda, entre los principales retos externos para la aplicación de los principios rectores y de una política exterior más independiente de México está el lograr un mejor entendimiento y una comunicación más efectiva con Estados Unidos, país que no sólo es su principal socio comercial, sino el actor que bilateral e internacionalmente tiene mayor influencia en las decisiones gubernamentales mexicanas, por su grado de cercanía, peso económico, lazos históricos y contexto geopolítico.

En nuestro capítulo II dedicábamos varias partes a analizar las diversas áreas en las que la relación bilateral presenta continuas divergencias. Materias como la económica y comercial, la seguridad nacional, la migración y el narcotráfico, son algunos de los temas en los que, frecuentemente, los dos países tienen diferencias que parecieran insalvables y que determinan actitudes, posturas y decisiones que tienen incidencia en los aspectos internos, particularmente de nuestro país.

No obstante que con mayor frecuencia se intenta tener un mejor conocimiento de los mecanismos de toma de decisiones que el Gobierno estadounidense instrumenta y que cada vez, y a iniciativa del propio Gobierno mexicano, se envían mayores contingentes de personas a estudiar en las escuelas de educación superior de ese país, para así contribuir a tener especialistas que interpreten las decisiones tomadas en diversas áreas del



quehacer norteamericano, falta mucho por hacer para que los-que-hacen-la-política-frente-a-Estados-Unidos tengan un conocimiento claro y preciso de las decisiones futuras de la potencia del norte.

Y no es por falta de conocimiento de cómo operan las áreas sustanciales de la política estadounidense, sino que una potencia actúa como una potencia y, en muchas ocasiones, es imprevisible adelantar su forma de actuar en determinado asunto de política bilateral o internacional.

Por ello, ante la falta de previsibilidad en las decisiones de la política norteamericana, los responsables de instrumentar la política exterior del país decidieron mantener -si bien con altas y bajas-, un esquema en el que la defensa de los principios rectores se convirtiera en una especie de paraguas que protegiera al país de las acciones que afectan, normalmente, la capacidad de decisión autónoma en sus asuntos internos.

Teniendo esta premisa como antecedente, resultaría contrario a los intereses nacionales tratar de aproximar las decisiones de política exterior de México a las propias de su vecino. Una relación de ese tipo contribuiría a socavar la legitimidad que ha ganado la política exterior del país en los foros internacionales y en la arena diplomática²¹⁵.

No obstante, la realidad no puede ser soslayada. La cada vez mayor importancia del factor económico y la multiplicación sin precedente de los vínculos comerciales bilaterales, ha añadido una presión extra al quehacer diplomático del país frente a su vecino. El lograr conjuntar, que no disociar porque es materialmente imposible, los intereses económicos con los objetivos

²¹⁵ Jorge G. Castañeda bien apunta que: "Para nuestro país es prácticamente imposible seguir la línea de Washington en los asuntos internacionales debido a sus simpatías, sus convicciones, sus ambiciones y su situación geográfica. La Revolución se viene desvaneciendo desde hace casi medio siglo, pero la profunda simpatía que despierta en México cualquiera que se enfrenta a Washington es tan real hoy como siempre", en *Límites en la amistad...*, Op. cit., p. 239-240.

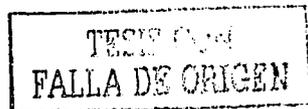
políticos y de interés nacional, es la clave para alcanzar una relación más madura y menos propensa a la confrontación bilateral.

A nuestro entender, México y Estados Unidos tienen como primera tarea lograr profundizar los campos de coincidencia en su relación bilateral, como forma de dar base y sustento a aquellos en los que no existe consenso. El lograr reconocer, por parte de ambos países, las diferencias en sus objetivos e intereses nacionales y saber respetarlas, es parte sustancial del proceso. Caso contrario, tratar de desvanecer las diferencias para ganar simpatías de la potencia es sacrificar posiciones y espacios ganados naturalmente en el transcurso de la relación.

El sacrificar posiciones, como es el caso del prestigio alcanzado por México en los foros internacionales al reconocérsele como un verdadero impulsor del derecho internacional, como un promotor de los principios universales o como un activo miembro en la búsqueda de la proscripción de las armas nucleares, sólo iría en detrimento de su propia fortaleza, ya que no tendría en el futuro forma de defensa multilateral ante un acoso bilateral.

Por ello, bien anotan los estudiosos Rosario Green y Peter H. Smith que una recomendación viable es evitar la "contaminación" de la agenda bilateral por diversas consideraciones que pueden caer dentro del ámbito multilateral; a aprender a aceptar y manejar la discordia; a mantener una distinción clara entre la base política, económica y social de la relación bilateral y la propia de la política exterior, donde en ocasiones perduran las fricciones. Si México y Estados Unidos logran un "acuerdo para disentir" se crearían sólidas bases para una relación más fluida y flexible²¹⁶.

²¹⁶ La idea está plasmada en Rosario Green y Peter H. Smith *La Política Exterior y la Agenda...* Op. cit., p. 29.



Esta clara división entre los propósitos y objetivos de la política exterior en general y los propios de la relación bilateral es una de las claves para mejorar constantemente los niveles de entendimiento entre los dos países. En muchas ocasiones las relaciones bilaterales han sido influenciadas por aspectos "externos" de la relación propiamente bilateral, lo que ha deteriorado los márgenes de maniobra del Gobierno mexicano.

Un ejemplo de lo anterior son los esfuerzos de pacificación que desarrolló el Gobierno mexicano en la década de los ochenta para evitar que la conflagración centroamericana se extendiera a su territorio. En esa época, a la par de una difícil relación bilateral, existía la "contaminación" que el plano propiamente regional de la política exterior mexicana causaba por sus esfuerzos para alcanzar la pacificación en el área, un objetivo que estaba dentro de los propios intereses nacionales del país.

Otro campo viable para el entendimiento es la consulta y coordinación de las decisiones que, particularmente en materia de política exterior, se dan a nivel bilateral. Con los nuevos foros e instrumentos que otorga el tratado de libre comercio entre ambos países y Canadá, así como con las reuniones periódicas de la Comisión México-Estados Unidos, resulta más sencillo lograr consensos bilaterales y acercar los puntos de vista dispares, subsanando tensiones y diferencias entre las partes.

Hablando de Canadá, también miembro del tratado trilateral, los principios de política exterior de ese país son más compatibles con los que propugna México en su política exterior²¹⁷. En la búsqueda de los consensos trilaterales,

²¹⁷ "Los principios de política exterior canadienses y mexicanos son más similares entre sí que respecto a Estados Unidos. México y Canadá confían en el multilateralismo, en la necesidad de fortalecer a las Naciones Unidas, en la no intervención y en la autodeterminación de los pueblos, (así como) en la solución pacífica de las controversias", en Julián Castro Rea, *Canadá. ¿aliado o adversario? Un punto de vista mexicano*, en Revista Mexicana de Política Exterior, No. 38, primavera de 1993, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, S.R.E., p. 57. Abundando, podemos citar las palabras de la secretaria de Relaciones Exteriores, Emb. Rosario Green, en la sesión plenaria de la *XIII Reunión de la Comisión Ministerial México-Canadá*, celebrada en febrero de 1999, en Ottawa: (al igual que Canadá), "México es

México está obligado a tratar de lograr el respaldo canadiense en sus decisiones de política exterior respecto a Estados Unidos y en otras en las que sea compatible con los objetivos nacionales.

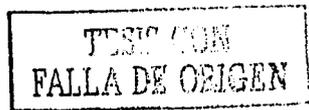
El buscar consensos y respaldos entre países desarrollados y, más aún, al interior de los órganos creados por ellos mismos -véase también el caso de la Unión Europea y el de la APEC- es una estrategia que México deberá seguir cada vez con mayor persistencia, por la oportunidad que representa ganar litigios muy localizados y dentro de foros establecidos para ello, sin necesidad de desgastarse inútilmente en tratar de subsanar diferencias bilaterales a partir de la confrontación y las acusaciones mutuas.

Por otro lado, el papel que el propio Estados Unidos debe tener en el esfuerzo por alcanzar dichos consensos es fundamental, ya que significa el otro 50% o más de la decisión. Ya en el capítulo II anotábamos que existe una dispersión en aquel país cuando de tomar decisiones en materia de política exterior se trata. Diversas instancias logran privilegiar sus propios intereses por encima de la relación intergubernamental y ello afecta, en muchas ocasiones, la totalidad de la política exterior que despliega ese país -casos como la CIA, la DEA, el Departamento de Agricultura, etc.-²¹⁸.

No obstante, la importancia de la relación hará que Estados Unidos encuentre cada vez más difícil un manejo improvisado y coyuntural de los lazos bilaterales, por diversos factores ya anotados como son la multiplicación de los

un país que conoce la importancia del respeto al derecho soberano e inalienable de toda nación para darse su propio destino, sin injerencia o presiones externas. Hemos, por tanto, mantenido igual posición ante cuestiones fundamentales del derecho internacional, como es el tema de la no extraterritorialidad de las leyes de terceros países", en comunicado de prensa sobre el tema (mimeo).

²¹⁸ "Mientras las otras dependencias conocen las motivaciones, estrategias y tácticas de Washington hacia México...invariablemente subliman ese conocimiento y se adentran en sus negociaciones técnicas sin ubicarlas en el contexto más amplio de las relaciones generales entre las dos naciones. No se plantean las implicaciones políticas de determinado acuerdo técnico, ya se trate de drogas, de derechos aduanales o de los términos del nuevo préstamo o acuerdo con el FMI o el BM", en *Limites en la Anistad...* Op. cit., p. 171-172.



vínculos económicos y comerciales, el mayor peso político y electoral de la población de origen mexicano en aquel país, y la creciente complejidad de los temas que figuran en la agenda bilateral como son la migración, la seguridad nacional, el narcotráfico, el lavado de dinero, etc..

En tal sentido, Estados Unidos ya no se puede dar el lujo de ignorar a México por la cada vez mayor importancia que para sus propios intereses representa dicho país en el contexto de su política exterior. Por ello, también deberá adecuar sus esquemas para dar cada vez más cabida a decisiones que, al tiempo que forman parte de sus intereses globales, no dañen la relación bilateral que mantiene allende el Río Bravo²¹⁹.

En este contexto, si ambos países no pueden abandonar sus distintos intereses nacionales, que son discrepantes y hasta contrarios; en el ámbito propio de la relación bilateral deberán de llegar a consensos que les permitan favorecer los entendimientos y potenciar los beneficios. No cabe duda que el grado de conocimiento que cada una de las partes logre alcanzar de la otra es parte fundamental para mejorar el clima de la relación.

Parte de la nueva actitud de México hacia Estados Unidos es entender y asumir el nuevo papel preponderante que ha adquirido el país frente a su mayor socio comercial. El lograr traducir en elementos de negociación esta nueva situación contribuirá a fortalecer la posición de México frente a Estados Unidos.

²¹⁹ "Estados Unidos cuenta con tres opciones generales en su relación con México y, en particular, con respecto a cuestiones de política exterior. La primera sería adoptar una postura de *laissez-faire*, ignorar a México y permitirle conducir su política exterior sin mayor injerencia...; Una segunda opción...sería la de una línea dura...intentando utilizar la asimetría que existe en la relación bilateral para forzar posturas acordes con sus intereses en los foros multilaterales...; La tercera opción...sería establecer una comunicación y una colaboración constructiva con México... México es demasiado importante para ignorarlo y, al mismo tiempo, demasiado importante para que se le ejerza coerción.", en Green y Smith, *La Política Exterior* y... Op. cit., p. 27-28.

Igualmente, se deberá tratar de que las diversas dependencias del Gobierno federal mexicano adopten una política común y congruente con las estrategias generales de la propia Cancillería. En diversas ocasiones la opinión pública se ha percatado de que dependencias como Comercio, Hacienda y otras, mantienen relaciones directas con sus contrapartes estadounidenses y se llegan a acuerdos que no son vistos ni analizados por la instancia que maneja la política de la relación bilateral.

Este es también el caso de varios gobiernos estatales que comienzan a llegar a acuerdos con sus contrapartes estadounidenses en materias tan diversas como comercio, inversión, medio ambiente, cruces fronterizos, etc.. Se deberá evitar que estas relaciones proliferen sin la adecuada asesoría de la instancia política. En ocasiones, los acuerdos alcanzados tienen carácter obligatorio y podrían ir en contra de los postulados y estrategias generales propuestos por la Cancillería mexicana.

En este contexto, si bien la relación bilateral se encuentra en un nuevo nivel, es importante que los esfuerzos nacionales no se dispersen en este tipo de negociaciones paralelas que puede llevar a contradicciones que socaven la estrategia general. No estamos por una labor de control o supervisión, pero sí de colaboración y conjunción de esfuerzos, que contribuyan a fortalecer los objetivos e intereses básicos de la política exterior del país.

4.2 El Reto Interno

Señalábamos en anteriores apartados que los principales retos a la política exterior de México provenían principalmente de su entorno externo, no sólo por el cada vez mayor proceso de globalización e interdependencia de los países, sino por el propio contexto geopolítico y regional en el que está situado el país, vecino inexcusable de la mayor potencia que existe en la actualidad.



Afirmábamos también que los principios, postulados y posiciones internacionales del país deben tener una sólida, genuina y correlativa base interna, para que la diplomacia mexicana sea, cada vez más, fiel reflejo de su realidad interna y tenga con ello mejores instrumentos para defender los intereses nacionales del país en el competido mundo que debe enfrentar.

Precisamente, para que se puedan sustentar sólidamente los principios y posiciones internacionales del país, debe existir una congruencia entre la realidad que se vive a nivel interno y la imagen que se quiere reflejar en el exterior. Si existe una diferencia, o un abismo, entre lo que se vive y lo que se proclama se va a dar cada vez más -en un mundo interdependiente y de comunicación global-, el debilitamiento ineludible de la imagen que se desea proyectar.

Hasta hace unas dos o tres décadas los países podían establecer una clara diferenciación entre sus realidades nacionales y su imagen internacional. No existía una red global de telecomunicaciones o los Estados podían cerrar a su libre albedrío sus sistemas de recepción y envío de señales de comunicación para dejar pasar sólo aquello que podía ser visto por sus ciudadanos y dar a conocer lo que mejor convenía a sus intereses en el campo externo.

Pero, y al mismo tiempo, no se había desarrollado con tal celeridad toda una red de organizaciones no gubernamentales y grupos de la sociedad civil, además de ser incipiente el nacimiento de todo tipo de asociaciones, fundaciones, clubes, organizaciones, círculos, etc., que comenzaron a preocuparse -y ocuparse-, de campos que, de una u otra forma, tenían que ver con el entorno ambiental, la democracia pluralista, el subdesarrollo, las migraciones, la desertificación, la protección a los animales, etc., etc..

Poco a poco, y a partir de la entrada en escena de dichos fenómenos, se fue requiriendo que se presentara una simultaneidad entre los procesos internos y

externos. Era cada vez más difícil exigir democracia y elecciones libres en un tercer país cuando en el propio se daba una realidad contraria; se tornaba contradictorio llamar a consensos en materia ambiental cuando se era de los principales contaminadores; era imposible llamar a la solución pacífica de las controversias cuando existía una guerra civil en el propio país.

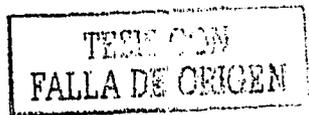
Es por todo esto que en la realidad que se pretende reflejar en el mundo de hoy es indispensable tener sólidas bases de referencia a nivel interno, para no caer en contradicciones que puedan debilitar las posiciones internacionales que se manejan en los diversos foros.

Así, paulatina y particularmente en el caso de los países latinoamericanos incluido México, las políticas exteriores tienden a ser cada vez más una política de Estado y no la expresión de un grupo en particular que ha llegado a la jefatura del gobierno. La propia apertura económica regional ha hecho que el área política también le siga en paralelo, lo que puede considerarse un triunfo de aquellos que siempre buscaron una mayor pluralidad en dichas sociedades²²⁰.

Es en este contexto que los retos internos para la política exterior del país se sitúan. A la par de los esfuerzos por una mayor democracia y apertura política, actualmente en transición, existen actores y fuerzas políticas que cada vez con mayor fuerza expresan su opinión sobre diversos temas y la libertad de expresión quiere ser una realidad en un país acostumbrado a seguir sin argumentar demasiado las directrices emanadas de los círculos de gobierno.

Por ello, cada vez más se requerirá de consensos para determinar políticas y llevar a cabo estrategias en los diversos campos de la vida nacional.

²²⁰ "Ante la apertura económica y política, la política exterior está, ciertamente, más obligada a reflejar el comportamiento de la política nacional. La apertura y la internacionalización de la economía harán que las sociedades latinoamericanas tiendan a asimilar una cultura política más plural y competitiva. La defensa de los intereses nacionales dejará de ser la expresión unilateral de un estilo particular de gobierno", en René Herrera Zúñiga *El papel de las políticas exteriores...*, Op. cit. p. 137.



Quien no quiera ver lo anterior estará anclado en el pasado y perjudicará con su actitud un sano desarrollo de la vida democrática del país.

En este contexto se deberá dar una nueva visión de la política exterior del país que logre conjuntar las diversas opiniones y puntos de vista de sectores interesados en su teoría y práctica, prevaleciendo, desde luego, los intereses nacionales por encima de las diferencias ideológicas o políticas circunstanciales.

El servicio exterior mexicano, como servicio civil de carrera con una amplia tradición de entrega a las causas más nobles de la diplomacia mexicana, no escapa a esta transición y deberá ser, además, pilar fundamental en las transformaciones que se realicen en el sector externo de la política mexicana.

De estos y otros temas nos ocuparemos en las siguientes páginas con las que cerraremos el presente estudio.

4.2.1 Democracia y consenso social

En nuestro capítulo II analizábamos las ventajas y desventajas a las que se enfrentaba el ejercicio de la política exterior de un país que, como México, estuvo sujeto a un sistema político que predominó por más de siete décadas y la desarticulación que, en diversas ocasiones, existió entre su realidad interna y las posiciones que en materia diplomática se defendieron.

Mucho se ha escrito sobre los esfuerzos que, hoy en día, la sociedad mexicana continúa realizando para alcanzar una verdadera transición a la democracia y sobre las necesidades de una mejor representación en las esferas de decisión. Si bien la sociedad civil se encuentra actualmente más preocupada por los posibles beneficios "tangibles" que le reporte una mayor participación en el juego democrático, -v.g. mejor representación, elevación de sus niveles de bienestar, mayores perspectivas de vida, etc.-, también existen sectores que se

preocupan por tratar de hacer corresponder estos esfuerzos a nivel interno con la imagen que se presenta a nivel externo.

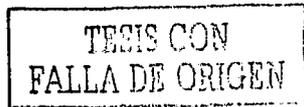
También analizábamos en dicho capítulo la necesaria correspondencia entre la política practicada a nivel interno con la desplegada en lo externo y, particularmente, con la imagen que se proyecta –o se quiere proyectar- del país. A los menores espacios democráticos internos habrá una mayor fragilidad de varias de las posiciones internacionales de México, toda vez que no tienen correspondencia con su realidad interna²²¹.

Al contrario, mayores espacios democráticos deberán llevar a otros sectores de opinión, que no han sido debidamente atendidos, a tener voz en las decisiones que se tomen a nivel de política exterior y que pudieran contribuir a fortalecer y diversificar el bagaje de herramientas con el que cuenta la diplomacia mexicana, a fin de estar en capacidad de hacer frente a un mundo cada vez más competitivo e interdependiente.

Esto es, una mayor democracia interna contribuirá a fortalecer la legitimidad y eficacia con la que debe actuar la diplomacia mexicana y, paulatinamente, redundará en un mayor respaldo hacia las acciones tomadas en el plano internacional²²².

²²¹ "El dilema presente parece consistir en que, sin una correspondencia entre la práctica interna y los valores que se propugnan en el exterior, la política internacional de México irá paulatinamente perdiendo autoridad moral y efectividad en sus pronunciamientos y propuestas. La situación interna del país podría quitar méritos a la labor y el prestigio internacional logrado por la diplomacia mexicana a lo largo de varias décadas de apego a los principios fundamentales de convivencia entre los Estados". comentarios de Enrique Berruga Filloy a la ponencia *Condiciones del Activismo...*". Op. cit., p.112.

²²² "De ahí que el desarrollo y la transparencia de la democracia mexicana constituyan elementos necesarios para ensanchar la base de legitimidad y eficacia de la política exterior. El desarrollo democrático es fundamental para ajustar los actos internos del gobierno a un genuino proyecto nacional, emanado del debate entre los más diversos sectores de la sociedad. En una palabra, la política exterior no puede operar en un vacío de legitimidad sin poner en riesgo el prestigio nacional y, por tanto, la eficacia de su acción diplomática". Ibid, p. 112-113.



Por otro lado, problemas como la corrupción interna, la desatención a los derechos humanos, el narcotráfico, el lavado de dinero, el conflicto chiapaneco, el desaseo electoral, entre otros, van a continuar afectando la imagen del país - aún cuando se den mayores espacios democráticos-; no obstante, una mayor democracia contribuirá, como es la experiencia de otros países, a enfrentar con mayor vigor las dificultades internas, porque se tiene un mayor respaldo y legitimidad entregados por la sociedad para abordar, y resolver, la problemática que se le presenta localmente a los gobiernos²²³.

Por ello es que afirmamos que uno de los retos internos a los que se enfrenta la vigencia y un ejercicio renovado de los principios de la política exterior mexicana es la materia democrática. El gobierno de México, su política exterior y sus posturas diplomáticas están cada vez más siendo comparados con su circunstancia interna, con la vigencia de la democracia y con la existencia de un verdadero estado de derecho en su plano interno²²⁴.

Una realidad interna que contribuye a socavar las posturas externas del país es difícil de evitar y dificulta la defensa de la legitimidad de los principios declarados y expuestos en el plano externo. Por ello, si bien es importante tratar de "equilibrar" las realidades internas con las posturas externas, lo verdaderamente esencial es cambiar la realidad interna, para que ésta se refleje limpiamente en el plano externo.

²²³ Al contrario de esta perspectiva, Manuel Camacho Solís, señala que: "Estaremos ante un límite en el sistema político cuando las instituciones políticas dejan de funcionar dentro de sus propósitos de dominación política, dirección política y administración social, o cuando la clase política pierde la capacidad de hacer uso de las instituciones políticas. Ello puede ocurrir por falta de cohesión de la clase política, insuficiencia de representación de las fuerzas políticas, pérdida de legitimidad y falta de capacidad administrativa", en *Los nudos históricos...* Op. cit., p. 615.

²²⁴ "Un estado de derecho es condición *sine qua non* para la existencia de la democracia. Bajo este rubro se agrupan tres temas: primero, la existencia de un marco normativo plenamente aceptado por la población y por los actores políticos; segundo, la aceptación plena de que el objetivo central de la democracia es la defensa y el avance de los derechos individuales consagrados en ese marco legislativo respecto de la acción arbitraria del gobierno; y tercero, la capacidad del gobierno de hacer cumplir la ley...", en Luis Rubio, *La democracia verdadera (información, ciudadanía y política pública)*, Ediciones Cal y Arena. 1a. ed., México 1998, p. 51.

Por otro lado, en la aprobación de la población al manejo de la política exterior se lleva un largo camino recorrido. Es conocido que entre los temas que más existe consenso en el país es en el plano de su política exterior. En la mayoría de las ocasiones, los partidos políticos, los grupos de la sociedad civil y los ciudadanos en general han respaldado las acciones tomadas por el Gobierno de México en materia de política exterior.

Acciones de política exterior en los foros multilaterales –proscripción de las armas nucleares, cooperación para el desarrollo, vigencia del derecho internacional, etc.; en el plano regional –Contadora, Pacto de San José, asilo político-; o en la relación bilateral -Cuba, Guatemala, ayuda en casos de desastres, etc.-, han contado con el apoyo de la llamada “opinión pública” nacional, cualquiera que sea su definición o concepto²²⁵.

Y es que la llamada opinión pública -concepto inmaterial y difícilmente definible- en México se ha caracterizado por tener una actitud progresista hacia los temas internacionales. Líderes de opinión, internacionalistas, estudiosos, académicos y dirigentes políticos han coincidido en muchas de las posturas diplomáticas asumidas por las distintas administraciones y han respaldado, en los hechos, las posturas oficiales²²⁶.

Muchos dirán que, en efecto, la opinión pública no cuenta al momento de hacer la política exterior y que difícilmente puede ser tomada en cuenta para elaborar acciones en la materia. Sin embargo, el cultivo de una opinión pública

²²⁵ Bien señala David Sarquis que el concepto de opinión pública es controvertido y los especialistas no se ponen de acuerdo en su definición. El autor nos adelanta que su significado político “...se nos presenta como el juicio popular en torno a los acontecimientos sociales que la autoridad hace de su conocimiento, a través de los medios masivos de comunicación, con el propósito de promover un determinado curso de acción”, en *Breviario político de la globalización*, Op. cit., p. 354.

²²⁶ “La opinión pública mexicana -organizada y articulada- es esencialmente de izquierda y nacionalista en lo tocante a la política exterior, y lo ha sido desde la Revolución. Por supuesto es difícil -o de plano imposible- averiguar los verdaderos sentimientos de las grandes masas sobre tales problemas...”, *En Límites en la amistad...*, Op. cit., p. 220.

más informada y actualizada es una de las bases de la democracia. No deberemos olvidar, además, que la opinión pública siempre se reflejará -directa o indirectamente, tarde que temprano-, al momento de elegir a sus gobernantes. Por otro lado, la otrora capacidad de adaptación, que era una característica esencial del anterior régimen político se fue diluyendo con el tiempo ²²⁷.

Por ello es que en sociedades abiertas, que están cada vez más sujetas al escrutinio de los demás actores en el escenario internacional, es difícil -o imposible- mantener bajo reserva la realidad interna. Al contrario, la cada vez mayor apertura económica está obligando a las naciones a mostrar al mundo problemas tan internos como los derechos humanos de su población, su sistema electoral, su capacidad de impartir justicia, y otros temas antes jamás pensados, como es el caso de los límites a su soberanía, su capacidad de gobernarse y su propia autonomía económica.

Este es un camino que, en el momento actual y hacia adelante, no tiene retorno. Lo trascendente será entonces adaptarse cada vez con mayor prontitud a los cambios que exigen las nuevas realidades externas, no descuidando, desde luego, la capacidad de gestión soberana sobre los asuntos internos y respaldando, a través de mecanismos democráticos y abiertos, la capacidad de la política exterior para ejercer la defensa de los objetivos e intereses nacionales.

Y recordemos, como ya lo habíamos anotado, que los intereses no tienen por qué estar reñidos con los principios. Una verdadera conjunción entre principios por cumplir e intereses por lograr o defender forma parte del mismo

²²⁷ "En México, el gobierno ha demostrado una notable capacidad para influir en la opinión pública en favor de lo que estima debe ser el consenso nacional. El cambio sexenal de las élites facilita la renovación de las expectativas generales de la población... La sobrevivencia del modelo mexicano radica en su adaptación oportuna al cambio mediante la reformulación de la mentalidad política tradicional", en René Herrera Zúñiga, *El papel de las políticas exteriores...*, Op. cit., p. 131.

objetivo: alcanzar en la medida de lo posible un mayor nivel de desarrollo que distinga a nuestro país entre el conjunto de las naciones.

Por ello es que, en materia de consolidación de la democracia y el logro de los consensos nacionales que permitan un mejor desarrollo nacional, debemos ser optimistas, tratando de luchar al mismo tiempo por mayores márgenes de maniobra tanto a nivel interno como externo. Es deber de todos aprovechar los beneficios que la internacionalización de la economía y la cada vez mayor apertura han traído a la sociedad nacional. Aquellos grupos que no logren adaptarse a las nuevas realidades nacionales, estarán, en los hechos, obstaculizando el sano desarrollo del país²²⁶.

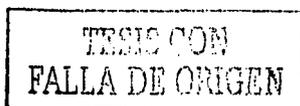
Todo esto forma parte de la exigencia de una nueva forma de ver y hacer las cosas que decididamente redundará en cambios sustanciales en todos los aspectos de la vida nacional. La diplomacia mexicana no está apartada de estas realidades. Las nuevas circunstancias deben dar lugar también a una nueva visión de la política exterior del país en la que no sólo se defiendan los principios rectores, sino se tomen muy en cuenta los intereses nacionales -generales y específicos-, para lograr mayores márgenes de maniobra en la escena internacional.

De ello nos ocupamos en las siguientes páginas.

4.2.2 La nueva visión de la política exterior

Así como la necesidad insoslayable de un incremento sustancial de la democracia y participación ciudadana en el país es requisito indispensable para

²²⁶ Bien señala Luis Rubio que: "Los optimistas respecto al potencial de México en la economía global - típicamente la izquierda moderna, los liberales, los empresarios y las clases medias- esperan que las oportunidades que ofrece la internacionalización de la economía se transformen en empleos, mayores ingresos y un enorme dinamismo económico que, a su vez, fortalezca el pluralismo político que existe en el país, dando sustento al avance de la democracia". Op. cit., p. 110.



dar legitimidad, fortaleza y cauce a una política exterior más activa y comprometida, así también los demás componentes de la diplomacia mexicana deberán fortalecer y, en muchas ocasiones, actualizar su vigencia, para continuar defendiendo con nuevos bríos los intereses esenciales del país.

El tema central del estudio que nos ocupa son los principios rectores de la diplomacia mexicana. También éstos en varias ocasiones han sido blanco de críticas por la llamada inmutabilidad de sus objetivos y propósitos, que ha llevado a señalar que detrás de la enunciación de los meros principios no existe una política exterior congruente con los diversos intereses que, cada vez con mayor amplitud, debe defender el Estado mexicano en un proceso de globalización internacional irreversible²²⁹.

Más aún, su continuidad histórica y el tenerlos como parte de una tradición que no cambia aunque la sociedad internacional ha evolucionado de diversas formas, ha sido, para varios analistas, una muestra de que la propia política exterior del país no se ha actualizado a los ritmos que le exige su entorno²³⁰. Ello llevaría a preguntarse si de alguna forma los principios rectores de la diplomacia mexicana están en la obsolescencia.

Ya anotábamos en nuestro primer capítulo que varios de los principios rectores de la política exterior de México tienen su origen en los primeros años

²²⁹ Guadalupe González señala: "...lo cierto es que la insistencia oficial de declarar ritualmente la inmutabilidad de los principios básicos y la tendencia a definir los intereses nacionales exclusivamente en términos doctrinales y normativos hace difícil el esclarecimiento de los contenidos reales y concretos de las acciones de México en el exterior", en *Tradiciones y Premisas de la...*, Op. cit., p. 38-39.

²³⁰ "Es curioso que el aspecto de la tradición y el aspecto de la continuidad de la política exterior se interpreten de manera automática con signo positivo, cuando, si se considera la naturaleza dinámica de la política internacional en general y el estado de cosas actual en particular, lo razonable sería justamente lo contrario. En un mundo complejo, conflictivo y en cambio permanente, una política en la que se destaca la tradición y la continuidad -inamovilidad de principios y permanencia de objetivos- como sus aspectos más sobresalientes, bien podría ser una política a la zaga y poco flexible. Una política que no evoluciona, una política que no se transforma y se supera a sí misma, es una política rígida y anquilosada que no marcha al ritmo del cambio global", comentarios de Humberto Garza Elizondo a la ponencia de Olga Pellicer *La Política Exterior de México ante el resurgimiento de las hegemonías.*, Op. cit., p. 53.

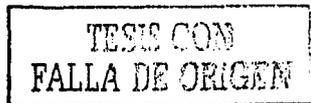
de su vida independiente, consolidándose como una forma de defensa del país contra las distintas agresiones que sufrió a partir de entonces. Los propios principios fueron enunciados en distintas épocas por otros países, grupos de países, organizaciones, cortes internacionales, etc., para requerir obligaciones, arreglar disputas, conceder prerrogativas o exigir el cumplimiento del derecho de determinado actor internacional.

Así también, el apego de México a una diplomacia de principios ha sido uno de los factores más importantes para poder sobrellevar una relación bilateral con el país más poderoso, sin caer en enfrentamientos que habrían desembocado en conflictos mucho muy serios para los intereses nacionales. Los diplomáticos mexicanos conocen, desde siempre, la importancia que tienen los principios de la política exterior como valladar ante los propósitos intervencionistas de otros países.

En este contexto, la nueva visión de la política exterior del país deberá continuar incluyendo, sin ninguna duda, los principios de la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de las controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

La cuestión no es, entonces, una obsolescencia de los principios, que son más vigentes que nunca en las actuales circunstancias internacionales²³¹, la razón es que no se han adecuado los mecanismos de toma de decisiones en la política exterior mexicana tan rápido como ha evolucionado el contexto externo del país.

²³¹ Guadalupe González anota: "...no es un problema de obsolescencia de los principios fundamentales, sino de insuficiencia de sus alcances para retos diversos y cambiantes...al parecer nos encontramos con que las acciones y medidas que han debido instrumentarse para adecuarse a los nuevos escenarios, internos y externos, aparentemente escapan al margen de maniobra de las orientaciones fundamentales", en *Tradiciones y Premisas...* Op. cit., p. 55.



Hay que dejar claro lo siguiente: los principios de la política exterior, no son la política exterior del país, sino sólo uno de sus elementos principales.

Ningún país podría sobrevivir en el campo externo si sólo estuviera empeñado en cumplir estrictamente los principios universales en su política exterior. La política exterior también se compone, además de sus fundamentos doctrinales, por los intereses nacionales que defiende el país; sus objetivos como nación; sus estrategias para alcanzar dichos objetivos; los instrumentos de que hará uso para alcanzarlos; los usos y costumbres en las relaciones internacionales, etc..

En este sentido hay que hacer un distinguo, en el propio discurso oficial, de lo que constituyen los principios tradicionales que defiende México y los intereses nacionales, estratégicos, geopolíticos, comerciales, etc., que pretende lograr o conservar en su manejo externo. Por ello, ante observadores y críticos internos y externos, el Gobierno mexicano debe hacer ver que no es que el país no esté observando sus tradicionales principios rectores, sino que la parte doctrinaria de su política exterior tiene un complemento práctico, que otorga flexibilidad para actuar dentro de márgenes suficientes para lograr sus objetivos como país.

Las anteriores aseveraciones podrían sonar a Perogrullo y a premisas por demás lógicas en el momento actual; y, sin embargo, el problema está en que el discurso oficial no se ha adaptado adecuadamente a las nuevas realidades, y en la práctica se realizan diversas acciones que parecen contradecir lo declarado como postura oficial.

Ejemplo de lo anterior es lo que ya analizábamos en anteriores apartados acerca del cabildeo como forma de influir en las decisiones internas de Estados Unidos. Aquí se confunden el principio de no intervención en los asuntos

internos y los intereses propios del país por alcanzar objetivos muy concretos. No obstante, la práctica usual de este mecanismo en Estados Unidos y el conocimiento que de ello tiene el propio Gobierno estadounidense hacen válidos los objetivos de México.

Otro ejemplo se dio cuando México, junto con otros países interesados, formó el Grupo Contadora para buscar solución al conflicto centroamericano. Varios analistas señalaron que dichos países podrían estar violando el principio de autodeterminación de los pueblos o el de no intervención; y, sin embargo, México observaba fielmente dichos principios, al tiempo que perseguía objetivos e intereses muy concretos para evitar que el conflicto pudiera llegar a su territorio o que sus efectos provocaran una oleada de migrantes que tuvieran como destino el país.

Por lo anterior es que es muy difícil que un país pueda llevar a la práctica sus objetivos nacionales si se atiene exclusivamente al aspecto doctrinal de su política exterior. Más aún, si ello sucediese, el país quedaría a la zaga de aquellos que han determinado sus objetivos no en la violación de los principios universales, pero si en una complementariedad entre principios e intereses nacionales.

Las nuevas formas de la política exterior deberán también estar comprometidas con una diplomacia más empeñada en conseguir logros tangibles de los convenios o tratados que se forman o a los que se ingresa. Ya señalábamos en anteriores apartados que varios de los intentos de integración en la región que se dieron en los sesentas y setentas no cumplieron sus objetivos porque varios países involucrados tenían intereses opuestos a los del grupo. Hoy en día, toda aquel convenio económico, comercial o financiero deberá canalizar beneficios tangibles al país²³². No se puede continuar viviendo

²³² "...debería redoblar la disciplina en la ejecución de los acuerdos, a fin de que la creación y desarrollo de capacidad productiva y competitiva en el marco de los mismos pueda lograrse plenamente...Esto es, profundizar la integración para obtener de ésta todos los beneficios y ventajas que la conjunción de las

en la retórica mientras los países avanzados amplían más la brecha entre desarrollo y subdesarrollo.

Igualmente, una nueva visión de la diplomacia mexicana deberá contribuir a diversificar la alta concentración de las relaciones externas que actualmente vive el país. En el pasado se decía que México vivía en el aislacionismo para no contrariar a Estados Unidos. Hoy, sin duda, el país vive en el unilateralismo más desbordado con sus vecinos del norte, con más del 90% de sus transacciones comerciales dirigidas a sólo dos países. Es tiempo de pasar del unilateralismo al internacionalismo, en donde el país logre una mayor interacción política y económica con todas las regiones del mundo, que brinde mejores oportunidades al desarrollo de su sociedad.

Por otro lado, se deberá continuar ampliando la cooperación que se lleva a cabo actualmente con países de menor desarrollo relativo al de México. Un ejemplo es la cooperación que se tiene con los países centroamericanos, procurando que no sólo exista una vinculación de cooperación en un solo sentido, sino una verdadera política de beneficios compartidos en los que las naciones del Istmo aporten sus conocimientos y experiencias en campos tan reconocidos como ecoturismo, agricultura, ganadería, cultivos frutales, biogenética, etc., para lograr que México también alcance beneficios tangibles en dicha relación de cooperación.

Para realmente alcanzar su desarrollo México debe hacer uso de todos los consensos, tanto internos como externos, e incrementar su capacidad de maniobra tanto con países desarrollados como en desarrollo, a nivel bilateral o multilateral. El optar por negociar preponderantemente con los países desarrollados casi deja de lado el respaldo político que significa la gran mayoría

economías latinoamericanas les pueda deparar para su pleno desarrollo y, obviamente, para las negociaciones comerciales", en Alfredo Guerra-Borges, *Globalización de la regionalización en América Latina: un punto de vista alternativo*, en Revista de Comercio Exterior, junio de 1996, p. 442.

de los países que conforman la sociedad internacional. Tomar muy en cuenta a los países con peso y características similares a las de México debe ser parte de una revisión de la actual diplomacia mexicana²³³.

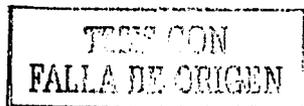
Una nueva posición de la diplomacia mexicana que realmente tenga peso en el escenario político nacional. En diversos países, los sectores que inciden en la política exterior tienen su propio peso específico y son tomados en cuenta para la determinación de los objetivos nacionales. Si la diplomacia mexicana es el principal valladar que enfrenta las políticas hegemónicas de otros Estados, es justo que se le tome más en cuenta y la lleve a reforzar su ánimo nacionalista para enfrentar los duros retos que tiene el país en el porvenir. De ella nos ocupamos en el siguiente apartado.

4.2.3 Una Diplomacia Comprometida con el Interés Nacional

En el devenir histórico del país la actividad diplomática de México se ha distinguido por su capacidad para defender los intereses nacionales frente a las contingencias del exterior y para definir el destino del país en la arena internacional sin injerencias externas. En tal sentido, la diplomacia mexicana continúa caracterizándose por el ánimo permanente en la defensa de la soberanía nacional.

Hablando del consenso que debe existir a nivel interno para definir de mejor forma las características de la democracia que los mexicanos deseamos, sin duda existe consenso al afirmar que los diplomáticos mexicanos se han distinguido por su esmerada contribución a las causas más nobles del quehacer

²³³ "...la mayoría de las prioridades mexicanas requiere de la concertación con países en desarrollo. Por tanto es urgente revisar y tratar de mejorar el funcionamiento del G-77, fortalecer los grupos informales de concertación ya existentes, como el Grupo de Río, y finalmente, explorar nuevas alianzas con países de nivel de desarrollo y peso regional similar al de México", en Olga Pellicer, *México en la ONU en momentos...*, Op. cit., p. 277-278.



diplomático y a la defensa irrestricta de las posturas tradicionales de México en los foros bilaterales, regionales y multilaterales.

Hoy en día, la mayor apertura de nuestro país a las corrientes mundiales, la gran cantidad de información generada desde los distintos ámbitos, la nueva configuración del plano político y económico internacional, los nuevos temas globales y la cada vez mayor presencia de nuestro país como actor de relevancia en la sociedad internacional, exigen una mejor capacitación y profesionalización de los diplomáticos mexicanos, para que estén en capacidad de estar a la altura de los retos que se les presenten²³⁴.

Un servicio exterior de carrera que se ha distinguido por su acendrado nacionalismo y el ejercicio de una diplomacia eficaz ha sido —y continúa siendo—, el principal instrumento para afrontar con dedicación y profesionalismo las tareas de los continuos cambios internacionales y la globalización, armados de un sólido espíritu de identidad nacional y una amplia convicción de la fortaleza de la historia y cultura nacionales.

Pero todo ello requiere de una labor persistente y constante por parte de las autoridades responsables de la conducción y administración de la política exterior. Una mejor capacidad académica y profesional de los miembros del servicio exterior, su especialización en temas y áreas específicas, su continua actualización en los campos que interesan a la Cancillería mexicana y, más aún, su capacitación práctica en temas específicos del derecho internacional, el derecho comparado y en altos estudios internacionales, son tareas primordiales

²³⁴ "México requiere de agentes diplomáticos capaces, versátiles y propositivos, dueños de un nacionalismo a toda prueba. Su proyecto profesional y de vida debe dar un sitio prioritario a la defensa de la soberanía y la independencia de la nación, así como a la salvaguarda de la libertad, la seguridad y el bienestar de todos los mexicanos", Emb. Rosario Green. *Palabras en la ceremonia de inauguración del Concurso Público de Ingreso al Servicio Exterior Mexicano*, Tlatelolco, 3 de agosto de 1998, *Textos de Política Exterior*, julio-septiembre 1998, S.R.E., p. 42.

para dar vigor y efectividad al único servicio civil que actualmente posee México²³⁵.

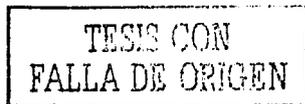
Ya señalábamos en anteriores páginas que, poco a poco, la Cancillería mexicana ha ido perdiendo atribuciones en una de sus tareas principales que es ser el órgano rector de la política exterior del país. Con la apertura económica, diversas dependencias del Ejecutivo mexicano han ejercido tareas que no han sido siempre coordinadas por la Secretaría de Relaciones Exteriores, ejemplos de ello se da en la política exterior y el comercio, la política exterior y la actividad judicial, la política exterior y la ecología, etc..

No se trata de convertir al órgano rector de la política exterior en un ente burocrático que tenga injerencia en la totalidad de las relaciones externas del país²³⁶, pero sí que coordine eficientemente dicha política, para que no se den desviaciones que debiliten posiciones de nuestro país en foros específicos. Por otra parte, resultaría imposible tratar de que un sólo órgano rector cumpliera a cabalidad con toda la relación externa del país, cuando se siguen creando nuevos requerimientos para la acción diplomática de los miembros del servicio exterior mexicano²³⁷.

²³⁵ Carlos A. de Icaza y José Rivera Banuet señalan: "En la actualidad, se espera de un diplomático que tenga una visión amplia de los principales fenómenos políticos, económicos, sociales, tecnológicos y culturales contemporáneos. No solamente a nivel mundial, sino muy particularmente del país que representa. Así, una sólida formación universitaria y el dominio indispensable de lenguas extranjeras constituyen apenas el punto de partida de esta profesión", en *El Orden Mundial emergente: México en el siglo XXI*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 1a. ed., 1994, p. 189.

²³⁶ Enrique Berruga subraya: "En el mundo actual resulta prácticamente imposible que una sola entidad pueda dar seguimiento a la totalidad de esfuerzos internacionales de un país; por lo tanto resulta necesario fortalecer las funciones de rectoría, coordinación, visión de conjunto y capacidad de propuesta de las cancillerías...en la mayoría de los países, las cancillerías cuentan con el mandato para establecer y preservar un marco de entendimiento político elevado, a partir del cual se podrán realizar los negocios, ampliar el respeto y aprecio hacia el país y su cultura, expandir las posibilidades de la cooperación y darle una posición favorable en el concierto internacional", en *Prospectiva y planeación en las relaciones internacionales*, en *La Política Exterior de México: Enfoques...*, Op. cit., p. 164.

²³⁷ "En México, el problema se ha agravado en años recientes debido a la incorporación de prácticamente todas las dependencias gubernamentales y entidades del sector paraestatal a la esfera de las relaciones internacionales. Ahora el funcionario de la Cancillería no sólo debe tratar con casi todo el gobierno, con empresas privadas que mantienen múltiples vínculos externos, con instituciones culturales y con grupos académicos de creciente influencia en la formulación de la política exterior, sino lidiar con la manera



Por ello es de suma importancia que el Poder Legislativo, particularmente el Senado de la República, reivindique las prerrogativas estipuladas, entre otros ordenamientos, en el artículo 76 -fracciones I y II- constitucional que le otorgan la facultad exclusiva de analizar la política exterior desarrollada por el Poder Ejecutivo y el de ratificar los nombramientos de, entre otros, los agentes diplomáticos y cónsules generales²³⁸ que se designen por el país.

Entendemos que el objeto de analizar la política exterior no sólo es la de aprobar sin más las actividades que en esa materia el Poder Ejecutivo y sus dependencias han desarrollado en un año calendario. El Senado tiene la capacidad de originar iniciativas, incorporar ideas, realizar consultas y promover estrategias que vayan en favor de una mejor toma de decisiones en la política exterior del país, cumpliendo con ello el mandato constitucional y contribuyendo a la buena marcha de los asuntos externos.

Por otro lado, existe una práctica arraigada de que el Senado cumpla literalmente la función estipulada de ratificar el nombramiento de Embajadores y Cónsules Generales, y no de evaluar a conciencia y con plena autoridad las características académicas y profesionales -así como las virtudes éticas-, de los candidatos a representar a México en el extranjero, tarea por demás trascendente para los intereses del país²³⁹.

desarticulada en que todas estas instancias llueven sobre las embajadas y consulados en el extranjero", en *El Orden Mundial...*, Op. cit. p. 188.

²³⁸ Véase contenido del artículo constitucional de referencia en *Constitución Política de los E.U.M.*, Colección Leyes y Códigos de México. Editorial Porrúa, México. 126a. ed, 1998.

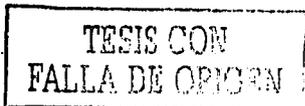
²³⁹ Bien señala el Emb. Emérito Sergio González Gálvez de que "...en virtud de que la experiencia ha demostrado que las designaciones para los cargos de embajador o cónsul general no siempre han resultado ser las más adecuadas, debería buscarse una fórmula negociada entre los miembros de la Comisión responsable del Senado para comprobar en forma exhaustiva que el candidato propuesto tiene el carácter y los conocimientos necesarios para un cargo diplomático o consular determinado", en *El Senado y el servicio exterior mexicano*, artículo publicado en la revista "Mexican Folk-Ways", 11 de marzo de 1999.

Mucha de la flexibilidad que el Senado ha otorgado en este importante tema es porque este órgano legislativo estuvo controlado por décadas por un sólo partido político, creándose una inercia negativa en la materia. La apertura democrática de éste órgano, así como de otras instituciones políticas de la vida nacional, debería de estar resolviendo esta apatía, que contribuye a debilitar la plena profesionalización del servicio exterior mexicano.

Ello deberá incluir a aquellos diplomáticos que han sido nombrados al margen del servicio exterior de carrera, debido a la facultad constitucional que le ha sido conferida al Ejecutivo federal para nombrar a agentes diplomáticos y cónsules generales, estipulada en el artículo 89 fracción III. Los senadores deberán cumplir a cabalidad su función de verificar la competencia profesional de los candidatos y rechazar, en su caso, su ratificación. Desafortunadamente, ha habido varios casos en los que los nombramientos ratificados han puesto en evidencia al Poder Legislativo, por la inercia negativa de la que hablábamos líneas arriba.

En tal sentido, el Senado de la República deberá asumir plenamente su responsabilidad de ser coadyuvante en el mejor desempeño de la política exterior. Si la Carta Magna le entrega atribuciones en dicho campo, éstas deberán ser ejercidas sin menoscabo de las propias que ejerce el Poder Ejecutivo en el uso de sus atribuciones.

Por otro lado, en el conjunto de las instancias que contribuyen a la planificación y organización de las decisiones en materia externa, se deberá dar un mayor énfasis a las tareas de tratar de tener una visión de futuro de la política exterior. Bien señala Enrique Berruga que las tareas de prospectiva adquieren un valor de primer orden en el ejercicio cotidiano de la soberanía, toda vez que tratar de reconocer anticipadamente los retos, oportunidades y amenazas



elevará las posibilidades de éxito de las estrategias diplomáticas, los programas nacionales y la propia defensa de la soberanía nacional²⁴⁰.

En el caso de la Cancillería mexicana y de su servicio exterior se deberá dar una importancia de primer orden a formular escenarios futuros para el manejo de la política exterior, más aún cuando la posición geoestratégica del país le condena a estar siempre alerta en la defensa de su soberanía²⁴¹. Se deberán dar pasos seguros para, con base en la prospectiva, tener una diplomacia proactiva –y no reactiva-, que le permita al país identificar con antelación los pasos a seguir en diversos temas de la agenda bilateral, regional e internacional.

No obstante que la prospectiva se basa en escenarios posibles y, por tanto, es una disciplina inexacta y sujeta a variables fuera del alcance del Estado y de sus instituciones, sin duda contribuye a desarrollar una diplomacia preventiva, que tenga en el análisis de la información y de las decisiones tomadas por los actores internacionales en casos típicos, las fuentes de su estrategia, a fin de asumir iniciativas que vayan en favor de la solución de los retos que se le presentan al país.

Ello también va a en favor de capacitar adecuadamente a los cuadros del servicio exterior del país, con el fin de dotarlos de herramientas cada vez más modernas y efectivas para hacer frente a los retos que se avecinan. La capacitación, especializaciones, diplomados y cursos de formación deben de

²⁴⁰ "La práctica adecuada de la prospectiva...permite vincular las aspiraciones nacionales con las condicionantes y limitaciones imperantes en el ámbito externo, y coadyuva a programar, orientar y canalizar racionalmente los recursos diplomáticos, económicos, y culturales de un Estado en la aplicación de la política exterior; también habilita a un Estado para fijar prioridades de política exterior, en relación con sus capacidades internacionales, a nivel regional, bilateral y temático; y eleva las posibilidades de que un gobierno sustituya un constante manejo coyuntural de atención a las contingencias, por una estrategia definida a partir de sus intereses nacionales de mediano y largo plazos" en *Prospectiva y planeación...*, Op. cit., p. 152.

²⁴¹ "La diferencia fundamental entre sustentar una política exterior en la prospectiva, o no hacerlo, es la misma que existe entre una diplomacia estrictamente reactiva y otra capaz de asumir la iniciativa y definir sus estrategias mediante una lectura apropiada de los escenarios futuros". Ibid, p. 152.

contener cada vez más temas que no sólo contengan información de las labores de la Cancillería, sino materias que contribuyan a racionalizar los principales temas de política exterior, sus principios rectores, la diplomacia desplegada por México en los distintos ámbitos y los instrumentos esenciales que han mostrado su eficacia a través del tiempo.

No hay duda de que los retos a los que se enfrentan las labores de la Cancillería y de su servicio exterior son amplios y diversificados. Las decisiones que se tomen en la mejor formación y capacitación del material humano con el que cuentan será la mejor inversión a futuro que se pueda hacer por la defensa de la soberanía del país.

CONCLUSIONES GENERALES

Abordar, hoy en día, el estudio de principios universales como son los postulados del derecho internacional pareciera ser una tarea ardua, debido a los obstáculos que las naciones -ricas o pobres, industrializadas o no-, han interpuesto para poder salvaguardar sus propios intereses nacionales respecto a las obligaciones que les impone el cumplimiento de normas consensuadas por la sociedad internacional.

En casos como el de la política exterior de México, cuyo marco normativo se identifica con principios del derecho internacional, concurren diversos elementos que pueden dificultar su análisis. Así, no sólo hay que estudiar la forma, las circunstancias en que dichos principios fueron enunciados y su incorporación como norma constitucional, sino también la diversa gama de factores que han incurrido, e incurrir, para limitar su debida aplicación, acorde a como fueron originalmente enunciados.

Postulados generales del derecho internacional como son la proscripción del uso de la fuerza, la autodeterminación de los pueblos, la solución pacífica de las controversias y la no intervención en los asuntos internos, entre otros, han sido sólidos componentes de la acción internacional de nuestro país, teniendo como base su propia experiencia histórica en materia de agresiones armadas, intervenciones políticas, militares y económicas y diversos intentos por coartar su libre determinación como país soberano.

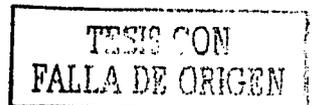
Los diplomáticos mexicanos saben de la importancia que los postulados normativos de la política exterior tienen como forma de oponerse a los propósitos intervencionistas de otros países y que, precisamente, el apego de México a una diplomacia de principios ha sido uno de los factores más

importantes que, antes y ahora, le permiten sobrellevar una relación bilateral con su vecino del norte, sin caer en enfrentamientos que habrían desembocado en conflictos mucho más serios para los intereses nacionales.

Así, la cada vez mayor importancia del factor económico y la multiplicación sin precedente de los vínculos comerciales bilaterales, ha añadido una presión extra al quehacer diplomático del país frente a Estados Unidos. El lograr conjuntar y armonizar los objetivos políticos y de interés nacional con los intereses económicos, continúa siendo la clave para alcanzar una relación más madura y menos propensa a la confrontación bilateral, en un claro contexto interdependiente y asimétrico.

Por otro lado, asuntos como el control del narcotráfico, la migración indocumentada y los diversos temas de seguridad nacional de ambos países, forman parte de factores que contribuyen a limitar una libre aplicación de los principios normativos de la política exterior de parte de México. El control de drogas es sugerente, porque no sólo ha sido factor de presión política, sino ha incrementado la participación de elementos policiales estadounidenses, tanto en la frontera común como en el propio territorio nacional, además de devenir en diferendos bilaterales de proporciones (v.g. Caso Casablanca, Caso Camarena, Caso Álvarez Macháin, etc.).

No obstante, y dada la multiplicación de los vínculos, es de preverse que Estados Unidos encontrará cada vez más difícil un manejo improvisado y coyuntural de la relación bilateral. Factores como el incremento de los lazos económicos y comerciales, el cada vez mayor peso político y electoral de la población de origen mexicano en aquél país, y la azarosa complejidad de los temas que figuran en la agenda bilateral, harán que Estados Unidos ponga más atención a su relación con México, por la creciente importancia que para sus propios intereses representa su vecino en el contexto de su política exterior, y ahora también, cada vez más, interior.



Sin duda, la estrategia alcanzada de tratar de evitar la "contaminación" de la agenda bilateral por consideraciones que caen dentro del ámbito multilateral; el aprender a aceptar y manejar las diferencias de puntos de vista; el hacer una clara distinción entre la base política, económica y social de la relación bilateral y la propia de la política exterior -en donde en muchas ocasiones perduran las fricciones-, son parte de la fórmula para que México y Estados Unidos logren crear sólidas bases para una relación más fluida y flexible²⁴².

Desde luego que las diferencias bilaterales cobran mayor importancia por la alta concentración de la relación externa que actualmente vive el país. Una nueva visión de la diplomacia mexicana deberá contribuir a diversificar los vínculos internacionales. México pasó del aislacionismo de la primera mitad del siglo XX a un desbordado unilateralismo, con más del 90% de sus transacciones económicas dirigidas a sólo dos países. Es tiempo de pasar del unilateralismo al internacionalismo, lográndose una mayor interacción política y económica con todas las regiones del mundo, que brinde mejores oportunidades al desarrollo de la sociedad mexicana.

En este ámbito, no puede negarse la cada vez mayor participación del factor económico en las decisiones de la política exterior de México, como ocurre en los demás países. Por ello, debe verse a la globalización y a la creciente interdependencia de las naciones como una oportunidad de mejorar los niveles de vida de los mexicanos. Globalización e interdependencia son también oportunidad para intercambiar experiencias con otros países de cómo

²⁴² "Las líneas generales que, entre otras, debe seguir la política exterior son: En primer lugar se encuentra la necesidad de mantener abiertos los espacios de expresión y de acción, tanto en nuestras relaciones bilaterales, como en los foros regionales y multilaterales, es decir, es muy importante que mantengamos una presencia activa en todas aquellas esferas del acontecer internacional en donde es posible defender nuestros principios y nuestros intereses. En segundo lugar, es necesario mantener abiertos diversos frentes de acción, siempre que el conjunto de éstos represente un todo para la promoción de los intereses vitales del país...Finalmente, es importante subrayar que, dada la dinámica del cambio internacional en que nos ubicamos, México debe mantener una política activa para no rezagarse y para no marginarse", en Federico Salas, comentarios a la ponencia de Olga Pellicer *La Política Exterior de México ante el....* Op. cit., p. 57.

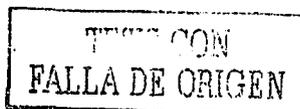
utilizar el crecimiento económico y el incremento en las exportaciones para reciclar sus beneficios hacia la población.

Para su propio contexto regional, México continúa sin valorar en su justa dimensión las potencialidades económicas de los países de América Latina. Si bien nuestro país es el que más se ha esforzado en concretar acuerdos de libre comercio con sus contrapartes regionales, y si bien luego de suscribirlos se han multiplicado las transacciones económicas, no se ha logrado impulsarlos y profundizarlos debidamente, a tal punto de que se constituyan en una plataforma para una verdadera diversificación de su monopolizada relación económica con un solo socio comercial²⁴³.

Si de diversificación se trata, México deberá potenciar el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación con la Unión Europea, como una oportunidad real para evitar que el país continúe concentrando su relación económica y comercial. México también deberá buscar experiencias en los países latinoamericanos para lograr mejores términos de intercambio que le permitan trascender sus esfuerzos de negociación con grupos de países comercial y económicamente más fuertes²⁴⁴.

²⁴³ Bien señala Roberto Dávila Gómez Palacio que "De no lograrse una consolidación en la integración latinoamericana, nuestro país se verá privado de una alternativa fundamental para llevar a buen término los programas de exportación previstos, así como para programar nuevas actividades y para compensar presiones de toda índole por parte de los países industrializados. En la medida en que México logre contribuir eficazmente a una mayor integración latinoamericana, se diversificarán nuestras oportunidades de desarrollo disminuyendo así riesgos excesivamente costosos para el futuro de nuestra política económica exterior", en *México y la Integración Económica Latinoamericana*, en *El Economista Mexicano*, Colegio Nacional de Economistas, A.C., Vol. XIV, No.2, mar-abril 1980, p. 73.

²⁴⁴ "Existen tres diferencias principales entre la estrategia de negociación de México y aquellas de los otros países de América Latina. En primer lugar, México negocia solo mientras la mayoría de los países de América Latina negocian de bloque a bloque con los 15 países miembros de la UE (negociaciones Grupo Andino-UE, Mercosur-UE, América Central-UE)...En segundo lugar, México desea un estatuto de socio, mientras que la mayoría de los países latinoamericanos prefieren acuerdos *preferenciales* que tomen en cuenta la diferencia entre los niveles de desarrollo económico. En tercer lugar, México desea afirmar un fuerte lazo político con la UE, pero sin comprometer su soberanía nacional; no toma en cuenta el hecho de que para los europeos estos dos objetivos son contradictorios", en Stéphan Sberro, *La Unión Europea como opción diversificadora: Un recorrido crítico*, en "México y la Unión Europea", Op. cit., p. 232.



Pero globalización e interdependencia son también fuente de experiencia para una mayor reforma y modernización de la vida política de México. Si, poco a poco, las trabas y obstáculos colocados por un añejo sistema político se han venido desmoronando, es hora de tomar experiencias de naciones líderes en cultura democrática y movilización de sus ciudadanos, exigiendo el pleno respeto a los derechos políticos y ciudadanos y una mayor participación de la población en las decisiones de sus gobernantes, acorde con lo proclamado a nivel externo.

Subrayamos que la permanencia de un régimen político mínimamente renovado a través de las décadas, que anquilosó sus estructuras y resolvió las disputas de poder a través del expediente del corporativismo, las decisiones personales y la falta de democracia plena no sólo dañó el tejido social a nivel interno, sino mostró una faceta a nivel externo que contribuyó a deteriorar la buena imagen que la política exterior de México se labró a partir del siglo XIX.

No negamos que la realidad internacional de nuestros días se desplaza a una velocidad mucho mayor que los asuntos domésticos, pero si a ello se suman los diversos obstáculos que representan la falta de una verdadera democracia participativa; la casi inexistencia de vínculos consensuales entre el gobierno y la sociedad; el exceso de atención a las decisiones que toma un solo actor del panorama internacional; las diversas presiones del entorno externo, y los acontecimientos permanentes y coyunturales como las crisis económicas, la deuda externa, el narcotráfico y la migración, entre otros, deberemos concluir que todo ello ha contribuido a disminuir la capacidad y velocidad de respuesta de la política exterior mexicana.

Una política exterior que, si bien es orientada por principios rectores y normas de carácter universal, no ha tenido el suficiente equilibrio entre lo que se vive en lo interno y lo que se proyecta en lo externo. Los esfuerzos del gobierno actual y la sociedad civil deberán estar encaminados a tratar de que estos dos

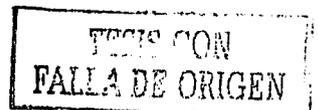
niveles no se encuentren apartados uno del otro, que no existan fuertes diferencias entre la realidad interna que se vive y la imagen externa que se desea proyectar; que se estudie caso por caso la tendencia a desarrollar políticas alternativas –pragmáticas- en casos específicos, y que su decisión de implementarlas atiendan no sólo el interés de largo plazo de nuestro país, sino que se conjuguen con las garantías de un estado de derecho a nivel interno.

En este sentido, debe existir una mayor congruencia entre ambos niveles de política, con el fin de que los principios de la política exterior sean observables y defendibles tanto a nivel doméstico como internacional. Si no existe dicha congruencia ambas políticas pueden ser fácilmente presionables desde el extranjero, al encontrarse aisladas y desvinculadas una de la otra²⁴⁵.

Ello no quita que, en la realidad internacional de nuestros días, existe una tendencia a tratar de acercar los intereses nacionales y los principios de observancia universal; no porque los intereses se identifiquen con los principios, sino porque éstos últimos han tenido que ser, de alguna forma, flexibilizados en aras de lograr su cumplimiento. La globalización, la internacionalización, la interdependencia, el avance de las telecomunicaciones y la liberalización de las economías, entre otros elementos, han contribuido a acercar los principios y los intereses, en lo que parece ser un camino sin retorno en la historia de la humanidad.

Ya señalábamos que ningún país podría sobrevivir políticamente si sólo estuviera empeñado en cumplir estrictamente los principios universales en su

²⁴⁵ "Mientras las condiciones internas faciliten la vulnerabilidad frente al exterior, tanto en términos de prestigio político cuanto en solvencia económica, la política internacional de México se verá limitada para defender los intereses y la seguridad de la nación. Por ello, el reordenamiento económico interno y el avance genuino de la democracia del país constituyen factores esenciales para fortalecer la política exterior de México", comentarios de Enrique Berruga Filloy a la ponencia de Jorge Chabat, *Condicionantes del Activismo...*, Op. cit., p. 113.



política exterior²⁴⁶, por ello el camino más viable para los objetivos externos de México no es tratar de aislar los intereses de los principios, sino tratar de llegar a esquemas en donde los intereses nacionales logren tener un reflejo en los principios, y viceversa.

Esta confluencia de principios e intereses nacionales deberá continuar siendo dirigida a nivel político por la instancia adecuada del Ejecutivo Federal que, de acuerdo a las normas de la Administración Pública Federal, es la Secretaría de Relaciones Exteriores, lo contrario –la toma de decisiones por parte de diversas instancias gubernamentales sin la debida consulta con la entidad rectora-, dañará no sólo la capacidad de decisión que en la materia debe tener el país, sino enviará señales contradictorias que afectarán su imagen internacional.

Así también, debe quedar claro que los principios doctrinarios de la política exterior no son la política exterior del país, sino sólo su marco normativo, ya que ésta también se compone -además de sus fundamentos doctrinales-, por los intereses nacionales que defiende el país; sus objetivos como nación; sus estrategias para alcanzar dichos objetivos; los instrumentos de que hará uso para alcanzarlos; los usos y costumbres en las relaciones internacionales, etc..

Por ello es que también concluimos que lo que no se ha adecuado tan rápido como ha evolucionado el contexto externo del país son los mecanismos de toma de decisiones en la política exterior mexicana. Los principios de la política exterior deben ser guía general para que, en un terreno más específico,

²⁴⁶ "Una política exterior de principios es válida sólo en primera instancia. Los principios tal vez son necesarios y pueden ser útiles si se los aplica de manera inteligente, pero no son suficientes por sí mismos. Los principios fundamentan y establecen de antemano la orientación a seguir; pero tienen poco que aportar en materia de medidas concretas que deben adoptarse en la práctica, en casos específicos. Es difícil no estar de acuerdo con los principios de la política exterior de México, puesto que son también principios universales del derecho internacional. En este sentido, considerarlos inmutables e inflexibles, y aferrarse a ellos en todo momento crea limitaciones y conflictos", Humberto Garza Elizondo, comentarios a la ponencia de Olga Pellicer, *La Política Exterior de México...*, Op. cit., p. 54.

se definan objetivos concretos a cumplir; metas que sean realizables y que le permitan al país lograr mejores niveles de participación entre la comunidad de naciones. Sin duda, la prospectiva y el estudio de escenarios futuros en los que deberá verse involucrada la política exterior mexicana contribuirá a estos fines²⁴⁷.

Y es que la política exterior de México, aún cuando posee un marco normativo de amplios alcances, acorde con los propios principios universales que la sustentan, también es un proceso abierto que día con día se enriquece con nuevas aportaciones teóricas para enfrentar los retos externos, con la participación de un cuerpo de servicio exterior que ha ganado prestigio por su dedicación a las mejores causas nacionales y por la paulatina consolidación de líneas maestras en el actuar internacional. No obstante, en su perspectiva de largo plazo deberá continuar reforzando la observancia de sus principios rectores, como forma de defender los objetivos concretos del país de los continuos cambios en el corto plazo.

Por ello, la verdadera eficacia y oportunidad de acción de la política externa del país deberá radicar en un amplio estudio y conocimiento de la realidad internacional que la circunda, para que tenga opción de influir en la misma. Sin esta característica, la diplomacia mexicana estará constreñida a sólo responder a circunstancias coyunturales y temporales, y no a desarrollar una estrategia de largo plazo que contribuya a elaborar un amplio espectro de decisiones que le permitan a México continuar construyendo un sendero independiente en el conjunto de la sociedad de naciones.

Sin duda, la continua especialización y profesional desempeño de los cuadros del servicio exterior mexicano - único servicio civil de carrera con el que

²⁴⁷ "Lo que la realidad plantea...es la necesidad de readequar las estrategias, definir más claramente los objetivos concretos de corto y mediano plazo, de mejorar la articulación de los distintos componentes de la agenda externa y de modernizar y ampliar los instrumentos con los que cuenta la política exterior". Guadalupe González, *Tradiciones y Premisas...*, Op. cit., p. 55.

cuenta el país-, seguirá siendo un puente importante entre la teoría y la práctica, entre lo que se quiere para México en el campo internacional y lo que realmente se puede hacer con base en imaginación, constancia y voluntad de realizar bien las cosas.

Bien ganado tiene el prestigio la diplomacia mexicana de vocación y entrega por sus actividades. El servicio exterior mexicano deberá continuar alimentando su continuidad y versatilidad, con el fin de reforzar la capacidad de influencia, mínima o no, que tiene el país en el acontecer internacional. Sólo ejerciendo plenamente su soberanía, México podrá lograr el necesario equilibrio entre independencia e interdependencia, entre autonomía y globalización, entre salvaguarda de los intereses nacionales y liberalización.

Al servicio exterior mexicano como un todo continuará correspondiendo la tarea de ampliar y reforzar los alcances de los objetivos y metas perseguidos por el país, firmemente apoyado en la observancia de los principios normativos de la política exterior, pero sin soslayar la preeminencia de los intereses nacionales y los objetivos centrales que como nación posee México.

Bibliografía

Aguayo Quezada, Sergio

Un concepto de Seguridad Nacional Mexicana para la Década de los Noventa, en "Relaciones Exteriores de México en la Década de los Noventa", Riordan Roett (compilador), Ed. Siglo XXI, 1a. ed., México, 1991.

Aguilar Zinzer, Adolfo

La Seguridad Nacional vista por Estados Unidos, en "En Busca de la Seguridad Perdida (Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana)", compilado por Sergio Aguayo Q. y Bruce M. Bagley, Siglo XXI, 1a. ed., 1990.

Alba, Francisco

La Emigración Mexicana a Estados Unidos y la Iniciativa del Tratado de Libre Comercio en América del Norte: El Juego de las Expectativas, en "Liberación Económica y Libre Comercio en América del Norte", Gustavo Vega Cánovas (coordinador), El Colegio de México, 1a. ed., 1993.

Arblaster, Anthony

Democracia, Edit. Nueva Imagen, 1a. ed., México, 1987.

Bagley, Bruce Michael

Los Intereses de Seguridad de México y Estados Unidos en Centroamérica, en "En Busca de la Seguridad Perdida (Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana)", compilado por Sergio Aguayo Q. y Bruce M. Bagley, Siglo XXI, 1a. ed., México, 1990.

Becerra Ramírez, Manuel

La Recepción del Derecho Internacional en el Marco Constitucional Mexicano, en "Ochenta Años de Vida Constitucional en México", Emilio O. Rabasa (coordinador), coedición Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM) y Cámara de Diputados LVII Legislatura, México 1998.

Berruga Filloy, Enrique

Comentarios a la ponencia de Jorge Chabat *Condicionantes del activismo de la política exterior de México (1969-1985)*, en "Fundamentos y Prioridades de la Política Exterior de México", Humberto Garza Elizondo (compilador), El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1a. ed., 1986.

Berruga Filloy, Enrique

Prospectiva y planeación en las relaciones internacionales, en "La Política Exterior de México (enfoques para su análisis)", coedición de El Colegio de México e Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos (S.R.E.), México, 1a. ed, 1997.

Bobbio, Norberto

El Futuro de la Democracia, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 4a. Reimpresión, 1994.

Bosch García, Carlos

Problemas Diplomáticos del México Independiente, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, 2a. ed., 1986.

Bustamante, Jorge A.

Inmigración de Indocumentados: Resultados de Investigaciones y Opciones para el Diseño de Políticas, en "México y Estados Unidos : El Manejo de la Relación", Riordan Roett (compilador), Edit. Siglo XXI, 1a. ed., México, 1989.

Castañeda, Jorge G. y Pastor, Robert A.

Límites en la Amistad: México y Estados Unidos, Edit. Joaquín Mortiz/Planeta, 1a. ed, México, 1989.

Castañeda, Jorge G.

La Casa por la ventana: México y América Latina después de la Guerra Fría, Ediciones Cal y Arena, México, 2a. ed., sept.1993.

Chabat , Jorge

Condicionantes del Activismo de la Política Exterior de México (1969-1985), en "Fundamentos y Prioridades de la Política Exterior de México", Humberto Garza Elizondo (compilador), El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1a. ed., 1986.

Chabat, Jorge

La Toma de Decisiones en la Política Exterior Mexicana, en "La Política Exterior y la Agenda México-Estados Unidos ". Rosario Green y Peter H. Smith (coordinadores), coedición del Fondo de Cultura Económica y Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, México, 1989.

Craig, Richard B.

La Política Antidrogas de Estados Unidos hacia México. Consecuencias en la sociedad estadounidense y en las relaciones bilaterales, en "México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico", Serie: Retos de las Relaciones entre México y Estados Unidos. Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, Fondo de Cultura Económica, México, 1a. edición, 1989.

De Icaza Carlos A. y Rivera Banuet, José

El Orden Mundial emergente: México en el siglo XXI, editado por el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 1a. ed., 1994.

De la Pedraja, Daniel

Los principios de la política exterior mexicana ante las nuevas tendencias de las Naciones Unidas, en "Las Naciones Unidas hoy: Visión de México", Olga Pellicer (compiladora), Secretaría de Relaciones Exteriores/Fondo de Cultura Económica, México, 1a. ed., 1994.

De la Torre Villar, Ernesto

Historia Documental de México, Edit. UNAM, México, 2a. ed., 1974.

Del Villar, Samuel I.

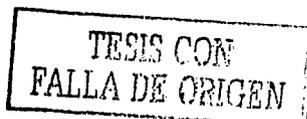
Perspectivas de Control del Mercado de Narcóticos: México y Estados Unidos, en "México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico", Serie: Retos de las Relaciones entre México y Estados Unidos, Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-EE.UU., Fondo de Cultura Económica, México, 1a. edición, 1989.

Eschbach, Cheryl L.

Relaciones de México y Centroamérica en la década de 1990: Cambio de prioridades, persistencia de intereses, en "Relaciones Exteriores de México en la Década de los Noventa", Riordan Roett (compilador), Ed. Siglo XXI, 1a. ed., México, 1991.

Flores Olea, Victor

La problemática actual de las Naciones Unidas, en "Las Naciones Unidas hoy: Visión de México", Olga Pellicer (compiladora), Secretaría de Relaciones Exteriores/Fondo de Cultura Económica, México, 1a. ed., 1994.



Flores Olea, Víctor

México y el Multilateralismo, en "México y la Paz", edición coordinada por el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1986.

Garcés Contreras, Guillermo

México, Cincuenta Años de Política Internacional, Instituto de Capacitación Política, -PRI-, México, 1982.

García y Griego, Manuel

La Emigración Mexicana y el Tratado de Libre Comercio en América del Norte: Dos Argumentos, en "Liberación Económica y Libre Comercio en América del Norte", Gustavo Vega Cánovas (coordinador), El Colegio de México, 1a. ed., 1993.

Garza Elizondo, Humberto

Comentarios a la ponencia de Olga Pellicer *La Política Exterior de México ante el Resurgimiento de las Hegemonías*, en "Fundamentos y Prioridades de la Política Exterior de México", Humberto Garza Elizondo (compilador), El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1a. ed., 1986.

Garza Elizondo, Humberto

Comentarios a la ponencia de Robert O. Keohane *El concepto de interdependencia y el análisis de las relaciones asimétricas*, publicada en "Interdependencia ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?", Blanca Torres (coordinadora), El Colegio de México, 1a. ed. 1990.

Garza Elizondo, Humberto

Fundamentos y Prioridades de la Política Exterior de México, (compilador), El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1a. ed., 1986.

Gómez-Robledo Verduzco, Alonso

Elevación a rango constitucional de los principios rectores de la política exterior mexicana, en "Ochenta Años de Vida Constitucional en México", Emilio O. Rabasa (coordinador), coedición Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM) y Cámara de Diputados LVII Legislatura, México 1998.

González, Guadalupe y Tienda, Martha, (coordinadoras)

México y Estados Unidos en la Cadena Internacional del Narcotráfico, Serie: "Retos de las Relaciones entre México y Estados Unidos", Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-EE.UU., Fondo de Cultura Económica, México, 1a. edición, 1989.

González, Guadalupe

Comentarios a la ponencia de Carlos Rico F. *Cooperación, Conflicto e Interdependencia: algunos elementos para el debate*, en "Interdependencia ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?", Blanca Torres (coordinadora), El Colegio de México, 1a. ed., 1990.

González, Guadalupe

Tradiciones y Premisas de la Política Exterior de México, en "La Política Exterior y la Agenda México-Estados Unidos", Rosario Green y Peter H. Smith (coordinadores), coedición del Fondo de Cultura Económica y Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, México, 1989.

Grabendorff, Wolf

México y la Comunidad Europea: ¿Hacia una nueva relación?, en "Relaciones Exteriores de México en la Década de los Noventa", Riordan Roett (compilador), Ed. Siglo XXI, 1a. ed., México, 1991.

Green, Rosario y Smith, Peter H.

La Política Exterior y la Agenda México-Estados Unidos, (Introducción), Rosario Green y Peter H. Smith (coordinadores), coedición del Fondo de Cultura Económica y Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, México, 1989.

Green, Rosario

La Política Exterior del Nuevo Régimen, en "Continuidad y Cambio en la Política Exterior de México", El Colegio de México, 1977.

Ianni, Octavio

Teorías de la Globalización, coedición de Edit. Siglo XXI y Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades de la UNAM, México, 1a. ed, 1996.

Insulza, José Miguel

México y América Latina en los Noventa: Las posibilidades de una nueva relación, en "Relaciones Exteriores de México en la Década de los Noventa", Riordan Roett (compilador), Ed. Siglo XXI, 1a. ed., México, 1991.

Keohane, Robert O.

El Concepto de Interdependencia y el análisis de las relaciones asimétricas, en *Interdependencia ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, Blanca Torres (coordinadora), El Colegio de México, 1a. ed. 1990.

Krasner, Stephen D.

Interdependencia Simple y Obstáculos para la Cooperación entre México y Estados Unidos, en "Interdependencia: ¿Un Enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?", Blanca Torres (coordinadora), El Colegio de México, 1a. ed. 1990.

León, José Luis

México y el mundo del futuro: Cinco posibles escenarios, en "La Política Exterior de México (enfoques para su análisis)", coedición de El Colegio de México e Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos (S.R.E.), México, 1a. ed. 1997.

Lozoya, Jorge Alberto

La Cuenca del Pacífico: Retos y Oportunidades para México, en "Relaciones Exteriores de México en la Década de los Noventa", Riordan Roett (compilador), Ed. Siglo XXI, 1a. ed., México, 1991.

Meyer, Lorenzo

Comentarios a la ponencia de Olga Pellicer, *La Política Exterior de México ante el resurgimiento de las hegemonías*, en "Fundamentos y Prioridades de la Política Exterior de México", Humberto Garza Elizondo (compilador), El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1a. ed., 1986.

Moreno Pino, Ismael

La Diplomacia: Aspectos teóricos y prácticos de su ejercicio profesional, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1a. ed., 1996.

Orozco, José Luis y Dávila, Consuelo (compiladores)

Breviario Político de la Globalización, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (UNAM) y Distribuciones Fontamara, 1a. ed, México, 1997.

Pastor, Robert A.

El Remolino: Política Exterior de Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe, Ed. Siglo XXI, México, 1a. ed., 1995.

Pellicer, Olga

La Política Exterior de México ante el resurgimiento de las hegemonías, en "Fundamentos y Prioridades de la Política Exterior de México", Humberto Garza Elizondo (compilador), El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1a. ed., 1986.

Pellicer, Olga

México en la ONU en momentos de cambio, en el libro "Relaciones Exteriores de México en la Década de los Noventa", Riordan Roett (compilador), Ed. Siglo XXI, 1a. ed., México, 1991.

Plano, Jack C. y Olton, Roy

Diccionario de Relaciones Internacionales, Ed. Limusa, 1a. reimposición, México, 1975.

Reynolds, Clark W. y Wager, Stephen J.

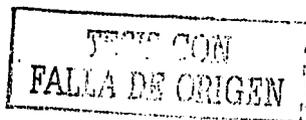
Integración Económica de México y Estados Unidos. Implicaciones para la Seguridad de Ambos Países, en "En Busca de la Seguridad Perdida (Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana)", compilado por Sergio Aguayo Q. y Bruce M. Bagley, Siglo XXI, 1a. ed., 1990.

Rico F., Carlos

La Política estadounidense hacia México: ¿es realista esperar coherencia?, en "La Política Exterior y la Agenda México-Estados Unidos", Rosario Green y Peter H. Smith (coordinadores), coedición del Fondo de Cultura Económica y Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, México, 1989.

Roett, Riordan

México y Estados Unidos : El Manejo de la Relación, (compilador), Edit. Siglo XXI, 1a. ed., México, 1989.



Roett, Riordan

Relaciones Exteriores de México en la Década de los Noventa, (compilador), Ed. Siglo XXI, 1a. ed., México, 1991.

Rozental, Andrés

La Política Exterior de México en la era de la modernidad, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1a. ed., 1993.

Rubio, Luis

La Democracia Verdadera (información, ciudadanía y política pública), Ediciones Cal y Arena, México, 1a. ed., 1998.

Ruiz-Cabañas, Miguel

La Oferta de Drogas ilícitas hacia E.U.: El Papel Fluctuante de México, en "México y Estados Unidos en la cadena Internacional del Narcotráfico, Serie: "Retos de las Relaciones entre México y Estados Unidos". Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-EE.UU., Fondo de Cultura Económica, México, 1a. edición, 1989.

Salas, Federico

Comentarios a la ponencia de Olga Pellicer *La Política Exterior de México ante el resurgimiento de las hegemonías*, en "Fundamentos y Prioridades de la Política Exterior de México", Humberto Garza Elizondo (compilador), El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1986.

Sarquis, David

El concepto de Opinión Pública, en "Breviario Político de la Globalización", Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (UNAM) y Distribuciones Fontamara, 1a. ed, México, 1997.

Sepúlveda, Bernardo

Objetivos e Intereses de la Política Exterior Mexicana, en "México ante el fin de la guerra fría", Ilán Bizberg (compilador), El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1a. ed., 1998, México.

Shelton-Colby, Sally

México y Estados Unidos en la Década de los Noventa: Una Nueva Convergencia de Intereses, en "Relaciones Exteriores de México en la Década de los Noventa", Riordan Roett (compilador), Ed. Siglo XXI, 1a. ed., México, 1991.

Silva Herzog, Jesús

México y el Mundo: Oportunidades y Riesgos para los Noventa, en "Relaciones Exteriores de México en la Década de los Noventa", Riordan Roett (compilador), Ed. Siglo XXI, 1a. ed., México, 1991.

Tamayo, Jorge L.

Benito Juárez: Documentos, Discursos y Correspondencia, Ed. Libros de México, Vol. IV, México, 1972.

Teitelbaum, Michael S.

Temas de la Inmigración Mexicana a Estados Unidos: Ambivalencia e Incomprensión Mutua, en "México y Estados Unidos: El Manejo de la Relación", Riordan Roett (compilador), Edit. Siglo XXI, 1a. ed., México, 1989.

Tello, Manuel

La Reforma de la Organización de las Naciones Unidas: El caso del Consejo de Seguridad, en "Las Naciones Unidas hoy: Visión de México", Olga Pellicer (compiladora), coedición de la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Fondo de Cultura Económica, México, 1a. ed., 1994.

Tena Ramírez, Felipe

Leyes Fundamentales de México 1808-1859, Edit. Porrúa, S.A., México, 1977.

Toro, María Celia

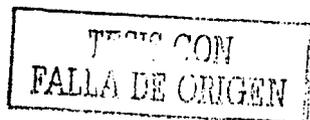
El control del narcotráfico: ¿Podemos cooperar?, en "Interdependencia ¿Un Enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?", Blanca Torres (coordinadora), El Colegio de México, 1a. ed., 1990.

Torres, Blanca

La participación de actores nuevos y tradicionales en las relaciones internacionales de México, en "La Política Exterior de México. Enfoques para su análisis", coedición de El Colegio de México e Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos (S.R.E.), México, 1a. ed., 1997.

Treviño Cantú, Javier

Principios e Intereses de la Política Exterior de México, en "México ante el fin de la guerra fría", Ilán Bizberg (compilador), El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1a. ed., 1998, México.



Valero, Ricardo

La Política Exterior de México. Contexto y Realidades, en "Fundamentos y Prioridades de la Política Exterior de México", de Humberto Garza Elizondo (compilador), El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1a. ed., 1986.

Vega Cánovas, Gustavo

Liberación Económica y Libre Comercio en América del Norte, (coordinador), El Colegio de México, 1a. ed., 1993.

Varios Autores

México a través de los Informes Presidenciales. La Política Exterior, Secretaría de Relaciones Exteriores/Secretaría de la Presidencia, México, 1976.

Varios Autores

Política Exterior de México (175 años de historia), Tomo I, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1a. ed., 1985.

Vértiz Avelar, Luis Enrique

Deuda Externa y Derechos Humanos en México, Tesis para optar por el grado de Maestría, Unidad de Estudios de Posgrado, Facultad de Derecho U.N.A.M., México, 1992.

Vértiz Avelar, Luis Enrique

La Comisión Trilateral y su Importancia en la Dinámica Mundial, Tesis de Licenciatura, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, U.N.A.M., junio de 1982.

Whitehead, Laurence

México y la "Hegemonía" de Estados Unidos: Pasado, Presente y Futuro, en "Relaciones Exteriores de México en la Década de los Noventa", Riordan Roett (compilador), Ed. Siglo XXI, 1a. ed., México, 1991.

Hemerografía

Aguilar Zinser, Adolfo

Política Exterior de Estado, (artículo editorial) periódico Reforma, mayo de 2002, edición Internet.

Aguilar Zinser, Adolfo

Política Exterior de Principios, (artículo editorial) periódico Reforma, 31/mayo/2002, edición Internet.

Anguiano Roch, Eugenio

Diplomacia de Estado, periódico El Universal, 01/mayo/2002, edición Internet.

Arrieta Munguía, Judith

La Política Exterior de México hacia la Unión Europea, 1990-1995, Revista Mexicana de Política Exterior No. 49, Invierno 1995-1996, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Secretaría de Relaciones Exteriores, México.

Arriola, Salvador

La relación de América Latina con la Comunidad Europea, Revista de Comercio Exterior, Vol. 42, No. 10, octubre de 1992, México.

Beltrán del Río, Pascal

Gastará 100 mil dólares el gobierno de Zedillo para mejorar su imagen en Estados Unidos, Semanario Proceso, No. 1160, 24 de enero de 1999.

Benejam, María Antonieta

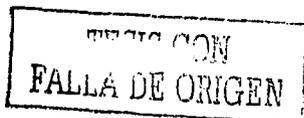
El Proyecto Hegemónico de Estados Unidos y la Cuenca del Pacífico, en Revista de Comercio Exterior, Vol. 43, dic. 1993, México.

Calvillo Unna, Tomás

México, hacia una potencia mediadora, periódico Reforma 25/mayo/2002, edición Internet.

Camacho Solís, Manuel

Los Nudos Históricos del Sistema Político Mexicano, Foro Internacional, No. 68, Vol. XVII, abr-jun'77, México.



Castañeda, Jorge

En busca de una posición ante Estados Unidos, Foro Internacional, No. 74, Vol. XIX, No. 2, oct-dic '78, El Colegio de México.

Castro Rea, Julián

Canadá, ¿aliado o adversario?: Un punto de vista mexicano, Revista Mexicana de Política Exterior, No. 38, primavera de 1993, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Secretaría de Relaciones Exteriores, México.

Crespo, José Antonio

Intervencionismo mexicano, periódico El Universal, 22/abril/2002, edición Internet.

Cuadra, Héctor

La Cuenca del Pacífico en los albores del siglo XXI, Revista de Comercio Exterior, Vol. 43, dic. 1993, México.

Chen Charpentier, Jorge

Las Relaciones entre México y Europa hoy, Revista Mexicana de Política Exterior No. 49, Invierno 1995-1996, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Secretaría de Relaciones Exteriores, México.

Dornbusch, Rudiger

México: Estabilización, Deuda y Crecimiento, El Trimestre Económico No. 220, Vol. LV, oct-dic 1988, Fondo de Cultura Económica, México.

Fernández de Castro, Rafael

La Politización de la Política Exterior, periódico Reforma, 31/mayo/2002, edición Internet.

Garza Elizondo, Humberto

El lugar de América Latina en un mundo nuevo, en "Europa y América Latina: Entre la ilusión y el realismo", de Alberto Van Klaveren, Foro Internacional, Vol. XXXII, No. 1, jul-sep 1991, El Colegio de México.

Gil Villegas, Francisco

Opciones de Política Exterior: México entre el Pacífico y el Atlántico, Foro Internacional, No. 114, Vol. XXIX, No. 2, El Colegio de México.

Gil Villegas, Francisco

El Estudio de la Política Exterior en México: Enfoques Dominantes, Temas Principales y una Propuesta Teórico-Metodológica, Foro Internacional No. 116, Vol. XXIX, abril-junio 1989, No. 4, El Colegio de México.

Herrera Zúñiga, René

El Papel de las Políticas Exteriores en la nueva configuración política de América Latina, en "Europa y América Latina: Entre la ilusión y el realismo", de Alberto Van Klaveren, Foro Internacional, Vol. XXXII, No. 1, jul-sep 1991, El Colegio de México.

Herrera, René y Ojeda, Mario

La Política de México en la Región de Centroamérica, Foro Internacional, No. 92, Vol. XXIII, abr-jun 83, no. 4, El Colegio de México.

Leiken, Robert S.

Con un amigo como Fox, Foreign Affairs en Español, Otoño-Invierno 2001, edición Internet.

Palacios L., Juan José

El nuevo regionalismo latinoamericano: El futuro de los acuerdos de libre comercio, Revista de Comercio Exterior, Vol. 45, No. 4, México, abril de 1995.

Quintanilla, Luis

La Política Internacional de la Revolución Mexicana, Foro Internacional, El Colegio de México, Vol. V., No. 2, julio/septiembre 1984.

Rico F., Carlos

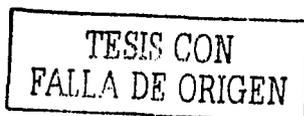
Las Relaciones Mexicano-Norteamericanas y los Significados de la Interdependencia, Foro Internacional, No. 74, Vol. XIX, octubre-diciembre 1978, El Colegio de México.

Sberro, Stéphan

La Unión Europea como opción diversificadora: Un recorrido crítico, Revista Mexicana de Política Exterior No. 49, Invierno 1995-1996, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Secretaría de Relaciones Exteriores, México.

Suárez, Modesto

Nueva Política Exterior?, (artículo editorial), periódico Reforma, 23/mayo/2002, edición Internet.



Urías Brambila, Homero

La Circulación de capitales y su crisis, Revista de Comercio Exterior, Vol. 45, No. 12, México, dic. 1995.

Urías Brambila, Homero

La Ofensiva Comercial de la Diplomacia Mexicana, Revista Mexicana de Comercio Exterior, Vol. 43, dic. 1993.

Van Klaveren, Alberto

Europa y América Latina: Entre la ilusión y el realismo, Foro Internacional, Vol. XXXII, No. 1, jul-sep 1991, El Colegio de México.

Documentos

Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros

Firmado el 8 de diciembre de 1997, (mimeo).

Acuerdo Interino sobre Comercio y Cuestiones Relacionadas con el Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea, Firmado el 8 de diciembre de 1997,

(mimeo).

Ceremonia de Clausura del XII Diplomado en Política Internacional "Las instituciones de la Unión Europea y las relaciones con México". Palabras de la secretaria de Relaciones Exteriores Embajadora Rosario Green, Tlatelolco, 9 de marzo de 1999, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Secretaría de Relaciones Exteriores, México.

Ceremonia de Inauguración del Concurso Público de Ingreso al Servicio Exterior Mexicano Palabras de la secretaria de Relaciones Exteriores Embajadora Rosario Green, Tlatelolco, 3 de agosto de 1998, Textos de Política Exterior, julio-septiembre 1998, Secretaría de Relaciones Exteriores, México.

Comunicado Conjunto de la Conferencia Regional sobre Migración

Secretaría de Gobernación, México, marzo de 1996, (mimeo).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Colección Leyes y Códigos de México, Editorial Porrúa, S.A., México, 126a. edición, 1998.

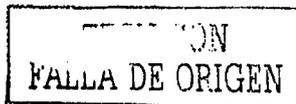
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Colección Leyes y Códigos de México, Editorial Porrúa, S.A., México, 49a. edición, 1972.

Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Substancias Psicotrópicas.

Discurso de Toma de Posesión, Vicente Fox Quesada, 1º. de diciembre de 2000.

Discurso pronunciado en la Fundación Siglo XXI, Vicente Fox Quesada, Madrid, España, 16/mayo/2002, (mimeo).



Foro de Consulta sobre Política Migratoria

Palabras del subsecretario de Gobernación Manuel Rodríguez Arriaga
abril de 1995, (mimeo).

Iniciativa del Ejecutivo Federal que reforma la fracción X del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"El Marco Legislativo para el Cambio", edición preparada por la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, México, Tomo 34, Junio de 1988.

Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 1940-1941

Secretaría de Relaciones Exteriores, México.

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988

Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1984.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994

Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1990.

Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000

Presidencia de la República, México, 1995.

Programa Nacional para el Control de Drogas 1995-2000

Procuraduría General de la República, 6-octubre-1995.

Sesión Plenaria de la XIII Reunión de la Comisión Ministerial México-Canadá

Palabras de la secretaria de Relaciones Exteriores Embajadora Rosario Green, Ottawa, Canadá, febrero de 1999, (mimeo).

VII Foro de Negocios de Cancún

Palabras de la secretaria de Relaciones Exteriores Emb. Rosario Green, Cancún, Quintana Roo, 17 de junio de 1998, (mimeo).

