



**La diplomacia multilateral de México en el Continente Americano (1947-
2006)**

Tesis que para obtener el grado de Maestro en Ciencia Política presenta
Javier Flores Durón Lizaola

Centro de Estudios Internacionales

México, D.F.

2009

A Javier Flores, Adriana Lizaola, Adriana Flores, Mariana Flores, Montserrat Lusarreta y todos mis amigos, quienes estuvieron siempre cerca de mí durante la realización de esta tesis.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por todo su apoyo.

A Ana Covarrubias, quien me brindó su ayuda y consejo en todo momento durante la elaboración de este trabajo.

Índice general

Introducción	1
1. México y la seguridad colectiva en el sistema interamericano (1947-2006)	11
<i>1.1 El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y la Organización de Estados Americanos</i>	13
<i>1.2 La actitud defensiva de México frente a la contención regional del comunismo</i>	17
<i>1.3 El fin de la “relación especial” con Estados Unidos y el activismo de la política exterior de México</i>	37
<i>1.4 Los años de la post Guerra Fría y la nueva agenda dentro del multilateralismo hemisférico</i>	49
2. La participación mexicana en los acuerdos de libre comercio y de complementación económica (1960-2006)	63
<i>2.1 ALALC-ALADI y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte</i>	66
<i>2.2 México en la ALALC</i>	72
<i>2.3 Relaciones comerciales México-ALADI</i>	85
3. México en los organismos multilaterales ad hoc (1983-2006)	103
<i>3.1 Contadora, el Grupo de Río y el Proyecto Mesoamérica</i>	105
<i>3.2 México, Contadora y la incipiente concertación latinoamericana</i>	108
<i>3.3 La participación inicial de México en el Grupo de Río</i>	119
<i>3.4 La apertura política y su relación en la participación mexicana en el G-Río</i>	126
<i>3.5 El Plan Puebla-Panamá / Proyecto Mesoamérica: ¿una plataforma de desarrollo?</i>	133
4. Consideraciones finales	145
Bibliografía	151

Introducción

Resulta evidente que la relación bilateral de México con Estados Unidos es y ha sido fundamental en las relaciones internacionales de nuestro país. Sin embargo, no debe pensarse que nuestra política exterior con América Latina ha estado ausente en los intereses de nuestro país aunque, en realidad, no ha tenido un carácter primordial. Si bien al final de la Segunda Guerra Mundial la diplomacia mexicana contribuyó a la creación de las nuevas instituciones multilaterales encargadas del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, el curso de los acontecimientos imprimió un sello básicamente defensivo a la política exterior mexicana, en cuya agenda América Latina ocupó un lugar secundario.¹

La política exterior de los gobiernos subsecuentes a Lázaro Cárdenas (1934-1940) se concentró en el manejo de su relación con Estados Unidos. Esto produjo cierto aislamiento respecto del resto del mundo, uno de cuyos objetivos era evitar tensiones con la potencia del norte. Es cierto que esta línea de acción se modificó un poco durante el gobierno de Adolfo López Mateos (1958-1964), en parte por el surgimiento de la Revolución cubana que obligó a México a buscar otro tipo de diálogo y acercamiento con el exterior ante la presencia de grupos disidentes de izquierda en el país. Por otra parte, los objetivos de los viajes de este mandatario a Asia en 1962 y Europa al año siguiente estuvieron más bien encaminados a la diversificación de mercados y fuentes de inversión extranjera. Sin embargo, a partir de fines de 1964 y bajo el liderazgo de Gustavo Díaz Ordaz, México retornó a su postura tradicional de discreción y prudencia internacional. No fue sino hasta la década de los setenta cuando

¹ El carácter defensivo sobre todo en términos del apoyo a principios como la autodeterminación de los pueblos y la no intervención. Además, como se verá más adelante, se fue generando un escepticismo por parte del gobierno mexicano en cuanto a las posibilidades del sistema interamericano como garante del derecho internacional. Véase Claude Heller, "México en el contexto de las relaciones interamericanas", Washington, D.C, (mimeo), julio de 2000, pp. 179-180.

México buscó diversificar sus contactos con el resto del mundo para tratar de encontrar alguna alternativa a su relación de dependencia con Estados Unidos aunque, paradójicamente, esto trajo consigo nuevos riesgos en sus relaciones con el exterior² como se verá a lo largo de este trabajo.

A fin de poder analizar la política exterior de México en el ámbito continental es importante considerar la diplomacia multilateral, ya que es a través de ella que puede ampliarse nuestra comprensión sobre las propuestas o reacciones individuales por parte de México así como el accionar colectivo de nuestro país dentro de los organismos regionales existentes. Esto hace posible el análisis de las relaciones de México en un amplio espectro: buscando un acercamiento con Estados Unidos por cuestiones económicas o de seguridad, o la búsqueda de su estabilización como un Estado posrevolucionario, o el intento de ampliar su espacio de diálogo y acción mirando hacia América Latina, entre otras cuestiones.

El multilateralismo se refiere a una forma genérica institucional en las relaciones internacionales. Este tipo de instituciones coordinan las relaciones entre tres o más Estados con base en principios generalizados de conducta, esto es, principios que especifican la conducta apropiada para determinado tipo de acciones sin otorgar un carácter predominante a los intereses particulares de las partes que lo conforman ni a las exigencias estratégicas que puedan existir en algún contexto específico. El trato de nación más favorecida (NMF) es un ejemplo clásico en el ámbito económico: prohíbe la discriminación entre países que producen el mismo producto.³

² Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer, *México frente a Estados Unidos: un ensayo histórico, 1776-2000*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 211.

³ John Gerard Ruggie, "Multilateralism: the anatomy of an institution", en John Gerard Ruggie (ed.), *Multilateralism matters: the theory and praxis of an institutional form*, Nueva York, Columbia University Press, 1993, pp. 10-11.

Existen dos corolarios en la definición de multilateralismo. El primero de ellos es que los principios generalizados consideran una lógica de indivisibilidad entre los miembros de una colectividad. La indivisibilidad es una construcción social, no una condición técnica, por lo que, dependiendo de las circunstancias, la indivisibilidad puede tomar diferentes formas. Por ejemplo, cuando tres o más Estados se adhieren a un acuerdo multilateral en el ámbito comercial y aceptan la condición de NMF, esto se define socialmente y no por un atributo inherente al comercio en sí mismo. El segundo corolario implica que en los casos exitosos de multilateralismo, se generan expectativas de reciprocidad difusa entre los participantes. Esto implica que por medio de este acuerdo, los miembros buscan acceder a una equivalencia aproximada de beneficios en el agregado y a lo largo del tiempo.⁴

En el presente análisis se utilizan algunos elementos del constructivismo social, a fin de determinar los intereses y la identidad (el comportamiento) del Estado mexicano en los diferentes foros continentales.

Para definir este concepto de identidad resulta muy útil aludir a la idea de las “normas”. Las normas son prescripciones sociales que incluyen los hábitos, costumbres, leyes e ideología, entre otras características. Las normas regulan el carácter o comportamiento de los actores y es a esto último a lo que se refiere el concepto de identidad.⁵ Por ejemplo, si consideramos una capacidad material como la posesión de armas nucleares, observamos que no es el propio armamento el que define lo que un Estado hace o cómo actúa hacia los demás, es el comportamiento construido por medio de las normas. Podemos así considerar que Estados Unidos no tiene ninguna preocupación por la posesión de armas nucleares por parte de

⁴ *Ibid.*, p. 11.

⁵ Paul Kowert y Jeffrey Legro, “Norms, identity, and their limits: a theoretical reprise”, en Peter J. Katzenstein (ed.), *The culture of national security: norms and identity in world politics*, Nueva York, Columbia University Press, 1996, p. 452.

Gran Bretaña⁶, pero sí la tiene en el caso de Irán a quien no se le considera como un Estado “amigo”, “aliado” o “afín a sus intereses”. En este caso en particular observamos una construcción social basada en la capacidad material que implica la posesión de armamento nuclear.

Es cierto que México debió responder a las acciones estadounidenses de contención del comunismo (“seguridad colectiva”) dentro del marco de la Organización de Estados Americanos (OEA) durante la Guerra Fría, pero también buscó la pacificación de una región mediante la acción colectiva (Grupo Contadora). Entonces, como respuesta a las instituciones y la coyuntura internas del Estado mexicano así como al ambiente regional del que forma parte nuestro país, se han forjado características variables o identidades cambiantes como la actitud “defensiva” de México en el primer ejemplo o la actitud “propositiva” en el segundo. Sin embargo, también existen diversas continuidades que han sido socialmente construidas a fin de mantener la estabilidad del régimen internamente, por mencionar un ejemplo. Lo que la política exterior de México *es* tiene que ver con la formación de su identidad, la cual está íntimamente ligada a las interpretaciones y a las respuestas que se tienen del ámbito material y social que nos rodea.⁷

Para tratar de entender los cambios y continuidades de la diplomacia multilateral mexicana, resulta interesante aludir a los conceptos mediante los cuales Alexander Wendt define la variación en las identidades de los Estados en el sistema internacional. Las nociones que este autor utiliza pueden ser utilizadas para definir el comportamiento del Estado mexicano en los foros u organismos continentales.

⁶ Jeffrey T. Checkel, “The constructivist turn in international relations theory”, en *World Politics*, vol. 50, núm. 2, enero de 1998, p. 2.

⁷ Alexander Wendt, “Anarchy is what states make of it: the social construction of international relations”, en *International Organization*, vol. 46, núm. 2, primavera de 1992, pp. 405-413.

Lo que se propone es que los Estados pueden mostrar diferentes intereses hacia el exterior: existe la posibilidad de que sean, por ejemplo, Estados en busca de un *status quo* en donde no existe ningún interés expansionista ni de cambio de las reglas del juego; pueden tener una identidad revisionista en donde sí existe el deseo de conquistar o intervenir otros territorios y/o modificar las reglas del juego; finalmente pueden ser Estados colectivistas que buscan ayudar a otros o mantener asociaciones de cooperación mientras su seguridad no se vea amenazada.⁸ Además de estas nociones, agregamos una más por la cual los Estados se orientan a finalidades prácticas como la utilidad y la conveniencia. Este tipo de comportamiento puede ser definido como pragmático y puede estar combinado con el revisionismo, por ejemplo, cuando se busca modificar las reglas del juego a fin de sacar un mayor provecho en la relación con otro u otros Estados.

Además de lo anterior, es necesario subrayar la importancia de la estructura material y la distribución de las capacidades entre los agentes, porque es con base en éstas que los actores pueden llevar a cabo determinadas prácticas o acciones, abstenerse de las mismas o verse materialmente imposibilitados a realizarlas. Las normas no flotan “libremente” sin limitaciones de alguna realidad física, sino que están vinculadas al medio ambiente y son promovidas por agentes humanos “reales” (aunque las normas por sí mismas no son propiamente materiales).⁹

Es por estas razones que necesitamos considerar también un enfoque realista, en donde las estructuras materiales y la distribución de capacidades importa. Únicamente agregamos una explicación que denota que tampoco es el mundo material *per se* el que define las

⁸ Alexander Wendt, *Social theory of international politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 123-124.

⁹ Kowert y Legro, *op. cit.*, p. 490.

acciones o inacciones del Estado. Es necesario considerar por qué los Estados actúan como lo hacen y no de otra forma.

Para algunos autores realistas como Hans Morgenthau, el interés de política exterior está definido en términos de poder, teniendo como finalidad primordial la supervivencia de un Estado, esto es, su propia seguridad.¹⁰ La hipótesis de este trabajo sugiere que no es un único interés el que se busca justificar o defender en la diplomacia multilateral de México, sino que la identidad de los actores cambia debido a que las realidades también lo hacen. En otras palabras, no se defiende aquí la postura realista “clásica”: que los patrones de conducta humana sean repetitivos y que la esencia de las políticas no se vea afectada por circunstancias de tiempo y espacio.¹¹ El Estado mexicano tampoco pone en práctica únicamente una política multilateral consistente que persiga la supervivencia o en respuesta a la autoayuda (*self-help*), ya que en casos como el de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) o del Grupo de Río los intereses incluyen la búsqueda de estrechar lazos políticos o económicos con una región en donde la participación de nuestro país había sido retórica en la mayoría de los casos. No obstante, México también ha buscado la concertación y la negociación, como en el caso del Grupo Contadora, como un medio para promover sus intereses de seguridad y mantener la soberanía del Estado.¹²

Debido a que aquí se afirma que existen cambios en el comportamiento de la política exterior, el trabajo no defiende una interpretación más apegada al liberalismo, el cual argumenta que las instituciones (en este caso los foros y mecanismos multilaterales) son creadas para generar una mayor cooperación entre los Estados miembros e incrementar sus

¹⁰ Hans J. Morgenthau, *Politics among nations: the struggle for power and peace*, Nueva York, McGraw Hill, 2006, pp. 5-11.

¹¹ *Ibid.*, p. 10.

¹² En el caso particular del Grupo de Contadora se buscó la pacificación de la región centroamericana.

ganancias absolutas. Esto ha sido así en algunos casos, pero en otros se han utilizado como un instrumento para alcanzar fines particulares en términos de ganancias relativas.

Con base en la hipótesis mencionada anteriormente, surge la pregunta que da origen a esta investigación: ¿Cómo se explican las rupturas y continuidades que han ocurrido en la diplomacia multilateral de México? En otras palabras, ¿cuáles son las principales causas que han ocasionado la modificación de intereses en la política multilateral mexicana? De este modo, se trata de encontrar la construcción de identidades de México dependiendo de la práctica y de la coyuntura histórica sin dejar de considerar las capacidades materiales de este agente de estudio y aquellos que lo rodean (o al menos de los otros Estados que forman parte de los organismos multilaterales regionales aquí estudiados).

Este estudio considera el periodo que inicia a partir de 1947, con la firma del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), hasta el fin del periodo presidencial de Vicente Fox en 2006.¹³ Por esta razón, se da mucha importancia a la presencia de una estructura bipolar de poder durante la Guerra Fría y al cambio hacia una estructura unipolar donde Estados Unidos es el poder hegemónico, al menos en términos de poder militar.¹⁴ En general, las prácticas en estas estructuras han dado paso, al menos en el discurso, de una actitud defensiva de contención y seguridad colectiva a una de promoción de democracia y derechos humanos en los países que conforman el sistema internacional. Así, el fin de la Guerra Fría obligó al gobierno de México a definir más claramente su posición respecto a la promoción de la democracia en la región.¹⁵

¹³ Únicamente en el caso del Proyecto Mesoamérica se extiende el periodo estudiado hasta el año 2008 debido a los cambios que se han generado en la agenda del mismo.

¹⁴ Peter H. Smith, *Talons of the eagle: Latin America, the United States, and the world*, Nueva York, Oxford University Press, 2008, p. 214.

¹⁵ Ana Covarrubias, "La política exterior de México hacia América Latina, 1960-2006" (mimeo), p. 41.

El trabajo consta de cuatro partes. En la primera de ellas se analiza el multilateralismo con respecto al tema de la seguridad colectiva. Aquí se estudia la participación de México en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y en la Organización de Estados Americanos (OEA). En principio, estos organismos se constituyeron con el fin de garantizar la paz y la seguridad continentales. No obstante, hasta el fin de la Guerra Fría, la agenda de estas organizaciones estuvo ampliamente influenciada por el tema de la contención del comunismo promovido por Estados Unidos. Posteriormente la OEA fomentó temas como la promoción de la democracia y los derechos humanos o el combate a la pobreza.¹⁶ Así, en el caso de México, se fue dando paso de una actitud defensiva y jurídicista, para mantener el *status quo*, a una en donde se buscó impulsar cada vez más un comportamiento colectivista, sobre todo a raíz de la apertura política y la alternancia en el poder del PRI al PAN en el año 2000.

El segundo capítulo analiza el ámbito multilateral en materia económica a partir de 1960, cuando se creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), que se transformó en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en 1980 como resultado de nuevas ideas e identidades que corresponden a un contexto económico crítico que requería de una apertura al exterior como alternativa para promover el crecimiento y desarrollo económicos.¹⁷ Antes de los años ochenta, los países latinoamericanos que adoptaron un modelo económico de sustitución de importaciones promovieron el proteccionismo económico, por lo que con la ALALC se buscaba un cambio en las reglas del juego (revisiónismo) en el ámbito comercial a fin de ampliar los mercados para los nuevos productos (manufacturados y semimanufacturados) que comenzaran a desarrollar y exportar

¹⁶ Véase Claude Heller, “México en la OEA: tesis y posiciones tradicionales”, en Roberta Lajous y Blanca Torres (comps.), *México y el mundo: historia de sus relaciones exteriores*, México, El Colegio de México y Senado de la República, Tomo IX, 2000.

¹⁷ Covarrubias, *op. cit.*, p. 3.

los países de la región. Posteriormente, se optó por una apertura económica incremental en cuyo contexto se encuentra la ALADI. Sin embargo, el escaso éxito que ha tenido esta integración multilateral latinoamericana ocasionó el retorno a la “preeminencia de intereses no económicos”¹⁸ de México con esta región.

El cambio de modelo económico en México y la búsqueda de una mayor apertura económica con el norte son elementos que denotan la relevancia de considerar al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en este estudio. Éste trajo consigo la creciente dependencia y complementariedad económica de nuestro país con la región norteamericana, lo cual da cuenta del mayor pragmatismo en la política comercial mexicana.

La tercera parte de este estudio se refiere al multilateralismo *ad hoc* a partir de la formación del Grupo Contadora en 1983, pasando por las actividades de cooperación y concertación política dentro del Grupo de Río y culminando con la formación del plan regional conocido como Proyecto Mesoamérica (antes Plan Puebla-Panamá).

Contadora y su Grupo de Apoyo fueron organismos que buscaron la pacificación en Centroamérica durante los años ochenta del siglo XX por medio de la negociación, pero manteniéndose al margen de la OEA. Aquéllos sirvieron como antecedente para establecer un mecanismo permanente de consulta y concertación política, hoy conocido como Grupo de Río. Esta organización multilateral busca promover el consenso para atender temas como la promoción de la libertad de comercio e inversión en el hemisferio o el combate al narcotráfico¹⁹, entre otros. Tanto el fin de la Guerra Fría como la liberalización comercial y la gradual apertura política en México, provocaron la modificación del comportamiento

¹⁸ Guadalupe González González, “México ante América Latina: mirando de reojo a Estados Unidos”, en Jorge A. Schiavon, Daniela Spenser y Mario Vázquez Olivera, *En busca de una nación soberana: relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, CIDE y SRE, 2006, p. 470.

¹⁹ Véase Patricia Espinosa Cantellano, “Dos mecanismos de consulta y concertación: el Grupo de Río y la Conferencia Iberoamericana”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, IMRED, núm. 61, México, octubre 2000.

mexicano en este foro pasando de la defensa del orden establecido al creciente apoyo y cooperación en temas como la democracia y los derechos humanos.

Por otra parte, el Proyecto Mesoamérica busca establecer una agenda con objetivos específicos que conlleven a la creación de bienes públicos regionales, como la integración vial y de transporte, o la interconexión y cooperación energética.²⁰ Asimismo, busca la promoción del desarrollo humano de los pobladores de la región situada al sur-sureste de nuestro país. Además, los intereses de seguridad fronteriza, en relación con la delincuencia organizada, el tráfico de armas o la migración internacional, han cobrado gran importancia en el marco de este plan regional. No obstante, este proyecto no ha sido suficiente para mostrar los intereses colectivistas de nuestro país con los estados del sur de México y con la región centroamericana. En parte, esto se debe al escaso financiamiento para ciertos proyectos.

Finalmente, la última parte culmina con algunas consideraciones finales en donde se buscan establecer los momentos y las causas de la continuidad o la ruptura en el comportamiento de la diplomacia multilateral mexicana.

El análisis utilizado en esta tesis parte de una metodología histórica y principalmente de tipo cualitativo, aunque también se incluyen diversas cifras y porcentajes, sobre todo en el estudio de la política comercial de México en los foros o asociaciones de esta índole. Se usan fuentes primarias y secundarias para entender tanto la posición oficial del gobierno mexicano como las interpretaciones existentes respecto a las propuestas, reacciones y participación de México en estos organismos y foros multilaterales.

²⁰ Luis Landa Fournais y Claudia Salgado Lozano, “El Plan Puebla-Panamá como mecanismo de integración mesoamericana: ¿Qué es, qué no es y en dónde estamos?”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, IMRED, núm.72, México, marzo-junio 2004, pp. 125-130.

1. México y la seguridad colectiva en el sistema interamericano (1947-2006)

En este primer capítulo se explica la actuación de México dentro de los organismos multilaterales de seguridad colectiva. Con base en circunstancias tanto internas como externas se fueron definiendo ciertos cambios y continuidades en la identidad de nuestro país en el sistema interamericano. En primer lugar encontramos el factor sistémico que se refiere al cambio de un sistema bipolar marcado por una lucha ideológica, desde 1945 hasta fines de los años ochenta, a uno unipolar en donde se modificaron los paradigmas de contención del comunismo (reflejado también en nuestro continente y sus instituciones) por los de promoción de la democracia, derechos humanos y apertura económica a partir de los años noventa. En segundo lugar, se debe mencionar la continuidad que ha tenido el discurso de política exterior en defensa de la no intervención y la autodeterminación de los pueblos. Éstos son principios rectores de la política exterior mexicana contruidos socialmente como respuesta a las violaciones a nuestra soberanía. Los principios de política exterior otorgaron un carácter de continuidad, por lo menos en el lenguaje oficial, a la diplomacia multilateral de nuestro país hasta que surgió la alternancia de partidos en el poder Ejecutivo.

Finalmente, es necesario subrayar la importancia de ciertos factores coyunturales internos, como las movilizaciones de los grupos de izquierda de principios de los años setenta en México o las crisis económicas y financieras (desde la de 1982 hasta la de 1994-1995).

También fueron significativas ciertas variables externas como la influencia de la Revolución cubana en ciertos grupos de nuestro país. Estos elementos contribuyeron a que los funcionarios mexicanos tuvieran, en ocasiones, respuestas diversas a los temas tratados dentro del sistema interamericano.

Con base en estos factores, el propósito de este capítulo es encontrar si existe algún patrón de comportamiento que pueda indicar cuándo se presentaron las continuidades y cuándo los cambios en la diplomacia multilateral mexicana dentro de la OEA y el TIAR, es decir, dentro de un sistema de seguridad colectiva¹. En ocasiones, la política exterior de México ha respondido a consideraciones de sus principios rectores de política exterior, como en los casos de intervención militar en el continente, cuando generalmente se ha actuado defendiendo la primacía de la soberanía estatal y la autodeterminación de los pueblos. Por otra parte, los cambios en las condiciones en nuestro país y en el sistema internacional han generado cierta presión, dentro y fuera del Estado, por lo que México ha tenido que ir vinculando la apertura económica con una de carácter político. Es decir, nuestro país se ha visto obligado a responder a nuevos temas que antes se consideraban exclusivamente de carácter interno. Para llevar a cabo este análisis, se hará referencia únicamente a las Reuniones de Consulta de Cancilleres, Asambleas Generales o Asambleas Extraordinarias que dan cuenta de las continuidades y modificaciones en el comportamiento de México en la OEA y el TIAR.

Además de estudiar los cambios en la respuesta del Estado mexicano a los diferentes contextos regionales y los temas tratados en el sistema interamericano, se busca responder a la pregunta: ¿Cómo entendía México la seguridad regional (e internacional en casos más amplios como la contención del comunismo)? Lo que se puede observar es que, con el fin de la Guerra Fría, la inclusión de nuevos temas en la agenda interamericana y la gradual apertura política mexicana, México pasó de un entendimiento de la seguridad meramente de alcance jurídico a uno más activo que otorga menor relevancia a los principios constitucionales de política

¹ Es necesario recalcar que, aunque los organismos considerados en este capítulo (OEA y TIAR) enfatizan primordialmente el tema de la seguridad colectiva, México siempre buscó hacer del sistema interamericano uno en donde tuviera mayor relevancia el tema del desarrollo como uno de los medios para alcanzar la paz y la seguridad continentales. Por ello, no sólo se considera la categoría de la seguridad, sino también la del desarrollo económico.

exterior. Por otra parte, desde el momento de la creación de la OEA y el TIAR hasta nuestros días, ha prevalecido el intento por redefinir el alcance del sistema interamericano para que la seguridad incluya cuestiones de desarrollo económico.

1.1 El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y la Organización de Estados Americanos

La primera conferencia de Estados americanos en Washington entre 1889 y 1890 dio inicio al sistema interamericano.² No obstante, no fue sino hasta después de la Segunda Guerra Mundial cuando se le dio un carácter de permanencia y se institucionalizó este sistema. Este contexto de posguerra se vio caracterizado por la bipolaridad en el sistema internacional. Así, a nivel regional, la política interna estadounidense trató de integrar la región latinoamericana como una unidad en su conceptualización del conflicto Este-Oeste.³

Es importante considerar la supremacía material de Estados Unidos en el Continente Americano: este país era el mayor socio comercial de la región y su principal inversionista, además de que monopolizaba las relaciones militares.⁴ Entre 1946 y 1947 una cuarta parte del total de las exportaciones estadounidenses se dirigía a Latinoamérica; en 1950 las inversiones en esta región fueron de más de un tercio de un total de 12 billones de dólares.⁵ En estas condiciones se formalizó el sistema interamericano mediante la suscripción del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), firmado en Río de Janeiro en 1947, como el instrumento básico de seguridad colectiva de la región, y por la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA), firmada en Bogotá en 1948, la cual organizó a la región en un

² G. Pope Atkins, *Latin America and the Caribbean in the international system*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1999, p. 210.

³ *Ibid.*, p. 47.

⁴ *Idem.*

⁵ Peter H. Smith, *Talons of the eagle: Latin America, the United States, and the world*, Nueva York, Oxford University Press, 2008, p. 119.

bloque bajo el liderazgo estadounidense (no formalmente, sino en la práctica).⁶ La supremacía militar estadounidense, su amplia presencia económica en la región y el conflicto ideológico durante la Guerra Fría fueron factores suficientes para permitir a ese país el establecimiento de una identidad anticomunista en el sistema interamericano.

El anticomunismo fue el carácter que adquirió el sistema interamericano a pesar de que existían distintos intereses entre las partes contratantes respecto a las interpretaciones que debían prevalecer durante su institucionalización. El artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas, que define el “derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva”⁷, proveyó al TIAR de una base jurídica. El secretario de Guerra de Estados Unidos, Henry L. Stimson, interpretó el artículo 51 como la preservación de un carácter unilateral de la Doctrina Monroe ya que Estados Unidos podía tomar acciones en América Latina sin estar sujeto a la aprobación del Consejo de Seguridad. Por otra parte, las naciones latinoamericanas consideraron que el artículo 51 podría fortalecer la formación de un acuerdo de seguridad regional que conseguiría proporcionar la protección externa para los Estados y, al mismo tiempo, limitar la presencia militar de Estados Unidos.⁸

Estados Unidos buscaba preservar su “esfera de influencia” a través de una retórica institucionalizada de no intervención y los Estados latinoamericanos trataban de imponer límites a la supremacía militar estadounidense en la región, al menos antes de la Revolución cubana de 1959, por medio de estos organismos multilaterales. En el caso mexicano, el gobierno intentó vincular sus principios de política exterior (elevados a rango constitucional en mayo de 1988) –autodeterminación de los pueblos, no intervención, solución pacífica de

⁶ Atkins, *op. cit.*, p. 47.

⁷ Carta de las Naciones Unidas, en www.cinu.org.mx/onu/documentos/cartatxt.htm, consultada el 5 de octubre de 2008.

⁸ Smith, *op. cit.*, p. 120.

controversias, igualdad jurídica de los Estados, cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacionales—⁹ con sus propias necesidades de política interna, como se verá más adelante. México buscó entonces que sus intereses se vieran reflejados, en la mayor medida posible, dentro del marco institucional del sistema interamericano.

Ningún Estado latinoamericano ha sido una potencia en la política mundial (aunque algunos han estado cerca de romper con este patrón en determinadas ocasiones, como es el caso de Brasil). Es por esto que todos ellos han operado desde una posición de debilidad relativa en comparación con las grandes potencias.¹⁰ Sin embargo, han utilizado otros recursos de política exterior para tratar de menguar estas carencias militares o económicas. Algunas de las tácticas que se han utilizado para ejercer influencia internacional han sido la búsqueda de participación activa en organizaciones internacionales, el intento de concertación entre ellos en relación con el exterior o la promoción del derecho internacional y apoyo a principios y procedimientos como la no intervención o la solución pacífica de controversias. No obstante, debemos tener presente que estas estrategias no han sido siempre exitosas debido a las deficiencias materiales de estos países y a su dependencia del exterior, especialmente en términos económicos.¹¹ Con ello podemos observar que tampoco puede descartarse el ambiente material interno y externo de los Estados.

⁹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917*, México, Ediciones Fiscales ISEF, 2004, artículo 89, sección X. Los principios de política exterior fueron agregados a la Constitución Política en el periodo presidencial de Miguel de la Madrid (1982-1988).

¹⁰ Atkins, *op. cit.*, p. 31.

¹¹ *Ibid.*, pp. 98-99. El hecho de que México haya estado en desacuerdo sobre la expulsión de Cuba de la OEA, subrayando la ilegalidad de expulsar a un miembro en apego a la Carta de Bogotá, es un ejemplo de estas estrategias ya que esto funcionó para presentar al régimen de México como uno de carácter progresista a pesar de que nunca fue pro comunista. No obstante, la dependencia económica de México con Estados Unidos influyó en que la relación con Cuba en lo económico no haya sido muy sustantiva (véase Capítulo 2 de este trabajo).

En el caso del TIAR, podemos referirnos a la institucionalización de principios generalizados de conducta, así como el compromiso que vincula a los Estados en materia de seguridad colectiva si se hace referencia a su artículo tercero. En éste se menciona que “las Altas Partes Contratantes convienen en que un ataque armado por parte de cualquier Estado contra un Estado Americano, será considerado como un ataque contra todos los Estados Americanos, y en consecuencia, cada una de dichas Partes Contratantes se compromete a ayudar a hacer frente al ataque, en ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva que reconoce el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas.”¹² Es el Órgano de Consulta del Sistema Interamericano el que *podrá* determinar las medidas necesarias que se adopten individualmente, ya sea en caso de ataque armado, como estipula el artículo tercero, o en caso de algún otro atentado (que no sea armado) a la inviolabilidad o integridad territorial de alguna de las partes contratantes, como se establece en el artículo sexto.¹³

La IX Conferencia Internacional de Estados Americanos aprobó la Carta de Bogotá en 1948 que sirvió como la constitución básica para la organización de los Estados en un sistema regional interamericano. La OEA es ante todo un organismo regional internacional que es visto como un sistema de seguridad colectiva por su carácter permanente y no transitorio y porque incluye en sus procedimientos la solución de conflictos entre sus miembros por medios pacíficos.¹⁴ Esto es, que se debía garantizar la seguridad y la paz en el continente, permitiendo el uso de la fuerza únicamente en casos en que así se decidiera de manera colectiva (en los Órganos de Consulta) y sólo cuando se relacionara con la legítima defensa.

¹² Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), en www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/b-29.html.

¹³ *Idem*.

¹⁴ Mario Ojeda Gómez, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 2006, pp. 73-74.

No obstante, teniendo un papel de constitución regional, la Carta de la OEA no se limitó a defender los intereses vinculados a temas políticos y de seguridad, sino que se fueron ampliando sus funciones económicas y sociales, principalmente por petición de los Estados latinoamericanos. Este tipo de modificaciones se han ido adicionando a la Carta de Bogotá principalmente a partir de la enmienda conocida como el Protocolo de Buenos Aires que entró en vigor en febrero de 1970.¹⁵ A partir de entonces, se ha reformado la Carta para darle una mayor amplitud a las funciones que competen a la OEA y a los Estados contratantes por medio de los protocolos de Cartagena de Indias (1985), el Protocolo de Washington (1992) y el Protocolo de Managua (1993).¹⁶

Es así como se plantearon los actuales principios generales de conducta y objetivos de este organismo multilateral de acuerdo a su artículo segundo:

- a) Afianzar la paz y la seguridad del Continente;
- b) Promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención;
- c) Prevenir las posibles causas de dificultades y asegurar la solución pacífica de controversias que surjan entre los Estados miembros;
- d) Organizar la acción solidaria de éstos en caso de agresión;
- e) Procurar la solución de los problemas políticos, jurídicos y económicos que se susciten entre ellos;
- f) Promover, por medio de la acción cooperativa, su desarrollo económico, social y cultural;
- g) Erradicar la pobreza crítica, que constituye un obstáculo al pleno desarrollo democrático de los pueblos del hemisferio, y
- h) Alcanzar una efectiva limitación de armamentos convencionales que permita dedicar el mayor número de recursos al desarrollo económico y social de los Estados miembros.¹⁷

1.2 La actitud defensiva de México frente a la contención regional del comunismo

El gobierno de México definió su política exterior en apoyo a este tipo de principios y fines de política exterior, enmarcados en organizaciones como la ONU y la OEA. Además, trató de

¹⁵ Atkins, *op. cit.*, pp. 216-217.

¹⁶ Carta de la Organización de los Estados Americanos, en www.oas.org/juridico/spanish/carta.html.

¹⁷ *Idem.*

mostrar cierta independencia al disentir en ocasiones con la posición estadounidense. Con ello, se puede observar que el gobierno mexicano buscó construir un discurso que afirmara la soberanía nacional. Esto no dotó al régimen priista necesariamente de *legitimidad* interna (que es lo que está establecido conforme a la ley o al derecho), sino de *estabilidad* en cuanto a que la sociedad estaba de acuerdo en que México fuera un país que condenara la intervención (paradigma generado como respuesta a su propia experiencia histórica).

Si se observan los propósitos del sistema interamericano parece que, durante la década de los cuarenta, se dio inicio a un nuevo estilo de relación política con Estados Unidos a nivel hemisférico, el cual estaba basado en la cooperación bilateral. Además, los viejos problemas con México como la expropiación petrolera, las diversas reclamaciones de indemnización y la suspensión del servicio de la antigua deuda externa habían sido resueltos en alguna u otra forma.¹⁸ A pesar de la derogación del tratado comercial con Estados Unidos en 1951 y de la adopción en México de una industrialización por sustitución de importaciones (ISI), la relación bilateral de México con Estados Unidos llegó a ser identificada por algunos observadores como una “relación especial”. Durante el periodo presidencial de Manuel Ávila Camacho (1940-1946) se forjaron algunos vínculos que incluyeron la alianza formal entre estos dos países en la Segunda Guerra Mundial, la promoción mutua de un programa de braceros para regular la migración mexicana hacia el Norte y la postura antifascista en México, la cual era bien vista por el gobierno estadounidense.¹⁹

Mientras se presentaban estas condiciones de acercamiento con el vecino del norte, internamente existían políticos, empresarios e intelectuales mexicanos que afirmaban que eran

¹⁸ Ojeda Gómez, *op. cit.*, p. 43.

¹⁹ Véase Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer, *México frente a Estados Unidos: un ensayo histórico, 1776-2000*, capítulo VIII, “Las vicisitudes de la normalidad (1941-1988)”, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

necesarios ajustes profundos dentro del Estado.²⁰ Por esta razón, se fue concretando un proyecto para tratar de convertir a México en un país moderno en lo económico y en lo político. El candidato a la presidencia, Miguel Alemán, tomó estas ideas planteando que este desarrollo debía ser un esfuerzo principalmente de los mexicanos pero sin excluir la participación de la inversión extranjera, por lo que no se podía evitar un acercamiento con Estados Unidos. El sector privado debía servir como motor para el desarrollo, mientras que correspondería al Estado apoyar la inversión privada mediante una prudente protección comercial, crédito suficiente y el suministro de energéticos y otros insumos a precios razonables.²¹

En el marco de la política multilateral, desde el momento en que se recibieron los anteproyectos del Consejo Directivo del sistema interamericano, tanto México como el resto de los países de América Latina señalaron lo imperativo que resultaba el establecimiento de mecanismos de cooperación económica. De esta forma se intentó justificar que sólo economías sanas y en crecimiento podían dar sustento a un sistema colectivo de defensa. Estados Unidos, por otra parte, planteó que estas deficiencias económicas podían ser resueltas por medio de la inversión privada nacional y extranjera. Finalmente primó la discusión respecto a asuntos de seguridad continental, la cual se enmarcó dentro del TIAR en 1947.²² La representación de México, presidida por Jaime Torres Bodet, buscó limitar los compromisos militares de los países signatarios. Por ejemplo, para tratar de evitar la participación en algún conflicto lejano, la delegación mexicana buscó circunscribir el área geográfica en la que se aplicarían las medidas del tratado en la mayor medida posible. Fue por esto que se agregó la

²⁰ Blanca Torres, *México y el mundo: historia de sus relaciones exteriores. De la guerra al mundo bipolar*, tomo VII, México, Senado de la República, 1991, p. 67.

²¹ *Ibid.*, p. 68.

²² *Ibid.*, p. 83.

palabra “americano” en el artículo noveno del TIAR, a fin de delimitar su competencia. En ese artículo se menciona que los ataques de agresión son, además de un ataque armado no provocado, “La invasión, por la fuerza armada de un Estado, del territorio de un Estado *Americano* mediante el traspaso de las fronteras demarcadas de conformidad con un tratado, sentencia judicial, o laudo arbitral, o, a falta de fronteras así demarcadas, la invasión que afecte una región que esté bajo la jurisdicción efectiva de otro Estado.”²³ Esta posición fue apoyada por otras delegaciones por lo que se logró excluir a otros continentes de la aplicación de las medidas del TIAR. Los límites quedaron finalmente definidos en el artículo cuarto del tratado.²⁴

Otro de los temas apoyados por México y aceptados en el tratado fue la votación de dos terceras partes de los Estados contratantes a fin de dar un carácter de obligatoriedad a la solidaridad de los miembros para tomar las medidas necesarias en caso de que así se requiriera. Esta solidaridad se acordó enfatizando que ningún Estado quedaría obligado a emplear la fuerza armada sin su consentimiento.²⁵ Ésta fue una salvaguarda conveniente para el régimen mexicano, cuya identidad se define más bien en términos de no intervención a pesar de que otros Estados americanos sí hayan participado militarmente de manera conjunta en el hemisferio, como se verá más adelante.

En la IX Conferencia Interamericana (31 de marzo de 1948), la cual dio lugar a la firma de la Carta de la OEA, Torres Bodet destacó que resultaba necesaria una institución para formalizar las relaciones dentro del sistema interamericano. Para este diplomático mexicano quedaba muy claro que tal vez los Estados fuertes podían suponer que no era urgente la

²³ Antonio Gómez-Robledo, “El Tratado de Río”, en *Foro Internacional*, vol. I, núm. 1, julio-septiembre 1960, pp. 62-63. Énfasis añadido.

²⁴ Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, *op. cit.*, artículo 4.

²⁵ *Ibid.*, artículo 20.

formación de una organización jurídica contractual, debido a que podían relacionarse en la región con base en su poderío. Por esta razón de insuficiencia en términos materiales, los Estados menos poderosos buscaron un escudo en la ley escrita.²⁶

Uno de los principales logros de la representación de México en esta sesión fue la aprobación del Comité Técnico de Defensa fundado con carácter no permanente y subordinado al Órgano de Consulta (representado por las reuniones de los ministros de relaciones exteriores de las partes). Esto se creó en lugar de un Estado mayor permanente como pretendía Estados Unidos. Asimismo, se especificó que el Comité no tenía facultades para intervenir en asuntos militares de los Estados miembros. Así, México apoyó una clara posición de defensa del principio de no intervención.

En referencia al instrumento firmado en Río, la delegación mexicana señaló que sería un sarcasmo si se aceptaba que el único apoyo que deseaban las repúblicas americanas era la asistencia *in extremis* en la hora del combate. Se consideró el compromiso multilateral de compartir los riesgos, en los casos en que la salvaguardia del continente así lo justificara, como algo deseable. No obstante, y a pesar de la responsabilidad que cada Estado tiene de su propio desarrollo económico, la delegación mexicana consideró que cuando esos esfuerzos individuales no resultaran exitosos, era necesario el apoyo de unos países a otros. Torres Bodet buscó que se reconociera como un deber de todas las repúblicas americanas el prestar asistencia económica, dentro de sus posibilidades y de conformidad con sus leyes, a aquellas que requirieran tales apoyos.²⁷ Esto provino del “espíritu” que se había fundado desde el Acta de Chapultepec de 1945 por lo que, para la representación diplomática de México, cada país

²⁶ Jaime Torres Bodet, “Discurso del presidente de la delegación mexicana, Jaime Torres Bodet, durante la inauguración de la Novena Conferencia Internacional Americana”, en *Política exterior de México*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Archivo histórico diplomático mexicano, vol. III, 1985, p. 528.

²⁷ *Ibid.*, pp. 532-533.

estaba en su derecho de industrializarse pero se apoyaba la ayuda económica para aquellos que lo necesitaran. El proteccionismo económico fue promovido por México como una de las vías posibles para la industrialización, lo cual reflejó los intereses del gobierno y de algunos grupos industriales mexicanos.²⁸ Como puede observarse, estos intereses vinculados a la industria fueron defendidos incluso en el ámbito multilateral por medio de un discurso enunciado por la delegación mexicana en Bogotá.²⁹ Entonces, a la búsqueda de seguridad interna para garantizar la soberanía del país se le añadió la del desarrollo económico.

Esto se debió a que los nuevos empresarios, ubicados en los diversos ámbitos de la industria de la transformación, exigieron la intervención activa del Estado en la economía ya que sólo mediante esta alianza podrían sobrevivir y prosperar en las inciertas condiciones económicas de la posguerra. El nacionalismo mexicano se hizo otra vez presente, pero ahora en la esfera de la industrialización. Este incipiente grupo empresarial, radicalmente distinto al tradicional, quedó organizado en la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra). Este nuevo grupo de empresarios e industriales estuvo a favor de la colaboración entre obreros y patrones, de la limitación a la inversión extranjera en la industria y del proteccionismo arancelario.³⁰ Estos intereses quedaron reflejados en el artículo 35 de la Carta de la OEA, donde se establece que las empresas transnacionales y la inversión extranjera directa estarán sujetas a la legislación del país anfitrión.³¹ Esto resultó favorable para la expresión del principio de autodeterminación como uno de los principios generales de conducta de esta organización, lo cual era apoyado por México.

²⁸ Torres, *op. cit.*, p. 85.

²⁹ *Ibid.*, p. 87.

³⁰ Luis Medina Peña, *Hacia el nuevo Estado: México, 1920-1994*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 125-126.

³¹ Carta de la Organización de los Estados Americanos, *op. cit.*, art. 35. Otro de los principios que favoreció México y que quedó plasmado en la Carta de la OEA fue la adopción del sistema de un voto por Estado, lo cual representó la igualdad jurídica de los Estados. Véase Torres, *op. cit.*, p. 87.

A pesar de estos primeros triunfos del nacionalismo defensivo, el enfrentamiento de los bloques comunista y capitalista se fue haciendo más visible en el ambiente internacional. Esto no tardó en repercutir en el país. Así, mientras comenzaban las tensiones en Corea en 1949, México debió reconocer su adhesión al bloque occidental y se comprometió a vender materiales estratégicos sólo a países de la región en caso de que iniciara la guerra en ese país asiático. Cuando ésta inició, las delegaciones mexicanas votaron en defensa de las propuestas estadounidenses en las reuniones de la ONU y la OEA comprometiéndose a no enviar armas a los países socialistas. Lo que no se aceptó fue la solicitud de Washington para que México enviara un contingente militar a la guerra en Corea.³² Esta decisión no fue uniforme entre los miembros del sistema interamericano ya que Colombia, por ejemplo, sí participó directamente en la guerra, aunque sólo haya sido de forma simbólica. Así, ante todo, México se caracterizó por haber seguido su propia interpretación de soberanía.³³ Esto se corroboró en la IV Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, donde se trató el tema de la guerra en Corea.³⁴

A partir de entonces resultó difícil al gobierno mexicano mantener este comportamiento juricista en los organismos regionales, por lo que se fue alejando de estas instituciones. Además de esto, e independientemente de que México lo deseara o no, existió una escasa concertación con las otras naciones latinoamericanas a la posición de México y a la lógica de contención del comunismo que enmarcó a la OEA y al TIAR.³⁵ Es importante recalcar que lo que se buscaba mediante esta posición defensiva y apegada a las normas jurídicas era vincular el tema de la seguridad con el del desarrollo económico, pero tratando de

³² *Ibid.*, pp. 97-98.

³³ Ojeda Gómez, *op. cit.*, p. 56.

³⁴ G. Pope Atkins, *Encyclopedia of the Inter-American System*, Londres, Greenwood Press, 1997, p. 328.

³⁵ Ojeda Gómez, *op. cit.*, p. 59.

evitar su relación con los conflictos Este-Oeste. De ahí que, la “amenaza comunista” no fuera un tema primordial para el gobierno mexicano debido a que éste tenía una buena relación con Estados Unidos. El interés en la defensa de la no intervención tuvo que ver con el intento por evitar la injerencia en asuntos de seguridad *interna* del Estado mexicano y en cuestiones relacionadas con la autodeterminación de los pueblos para elegir su propio tipo de régimen.

Adolfo Ruiz Cortines llegó a la presidencia en 1952. México decidió concentrarse en el desarrollo de su economía interna en lugar de asumir los riesgos de seguir una política exterior dinámica,³⁶ cuando la estructura internacional bipolar iba ejerciendo una influencia cada vez más intensa en el Continente Americano. Esto fue sumamente claro durante los periodos gubernamentales de Juan José Arévalo y Jacobo Arbenz en Guatemala, quienes iniciaron un proceso de modernización social. Esto ocasionó el disgusto de Estados Unidos lo cual llevó a la CIA a apoyar la intervención directa en ese país.

Después de la Revolución de octubre de 1944, Arévalo resultó electo presidente. Ya como líder político, logró la promulgación de una constitución progresista en 1945 –modelada en parte a partir de la Constitución mexicana de 1917– en cuya legislación se promovió la formación de organizaciones de obreros y trabajadores. No obstante, las diversas rebeliones internas que se propagaron en Guatemala obligaron a Arévalo a dejar el poder. El Coronel Jacobo Arbenz fue su sucesor. A fin de alcanzar una mayor modernización e independencia económica, Arbenz planteó la necesidad de desarrollar la industria nacional. Asimismo propuso una reforma agraria en 1952 por la que se expropiaron tierras que no se encontraban cultivadas para distribuir las entre la población. El gobierno estadounidense y la *United Fruit Company* se mostraron adversos a esta reforma pues esta empresa frutera tenía grandes porciones de tierra no cultivada que, de acuerdo con ellos, estaban reservadas en caso de

³⁶ Torres, *op. cit.*, pp. 106-107.

alguna catástrofe natural. La intervención estadounidense no se hizo esperar. El gobierno de Estados Unidos llevó el tema a la OEA arguyendo que era una clara muestra del comunismo internacional, lo cual creaba la posibilidad de convocar el proceso de consulta del TIAR para tomar las medidas necesarias en la OEA.³⁷

Este tema fue tratado como uno de seguridad hemisférica y se convirtió en el tema más importante de la Conferencia de Caracas de 1954 la cual, originalmente, había sido convocada para discutir los problemas económicos latinoamericanos y la posible ayuda estadounidense.³⁸ En esta conferencia el secretario de Relaciones Exteriores de México, Luis Padilla Nervo, destacó los principios de solución pacífica de controversias y no intervención, indicados en el artículo 2 de la Carta de la OEA. Además, resaltó nuevamente la idea de la cooperación económica entre los países miembros de la OEA afirmando que “la prevención puramente política de la guerra no es suficientemente eficaz; se comprende que las causas de los conflictos deben ser eliminadas en sus orígenes, combatiendo la miseria y la ignorancia. Esta es la etapa que apenas empezamos a recorrer: la de la cooperación positiva en materia económica y social.”³⁹

Para México resultaba reprobable el hecho de que se violara el principio de no intervención si un país adoptaba, por decisión popular, un régimen comunista. Esta posición no fue compartida por la mayoría de los miembros de la OEA. En esta conferencia, la delegación mexicana también subrayó que la voluntad democrática era compartida por nuestro país y los demás pueblos de América.⁴⁰ Esta afirmación carecía de fundamento ya que el

³⁷ Thomas E. Skidmore y Peter H. Smith, *Modern Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2001, pp. 349-351.

³⁸ Torres, *op. cit.*, p. 116.

³⁹ Luis Padilla Nervo, “La unión en la libertad, en la independencia y el progreso social sobre bases de respeto mutuo. Normas internacionales de México”, en *Política exterior de México*, vol. III, *op. cit.*, p. 512.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 515.

gobierno mexicano no era característicamente democrático. Sin embargo, se utilizaba este tipo de discurso político como un garante de estabilidad social por parte del régimen priista.

Es importante mencionar que México y Argentina se abstuvieron de votar respecto a la condena a Guatemala. En junio de 1954, diez miembros del sistema interamericano invocaron el TIAR definiendo el peligro para la paz y la seguridad que representaba la presencia del comunismo internacional en Guatemala. Se convocó a una reunión provisional del Consejo de la OEA pero, al mismo tiempo, una fuerza exiliada comandada por Carlos Castillo Armas y patrocinada por Estados Unidos consiguió derrocar a Arbenz. Así, la junta de ministros de la OEA que iba a realizarse se dio por cancelada.⁴¹

Aunque en la Conferencia de Caracas México no mencionó directamente el caso de Guatemala, la falta de apoyo de nuestro país a la intervención armada ocasionó que se viera a Ruiz Cortines y a los funcionarios mexicanos como “poco amigos” de Estados Unidos. A partir de ese momento se acrecentó la preocupación de las autoridades mexicanas por los comunistas mexicanos y por las actividades de los diplomáticos de países socialistas acreditados en nuestro país, por lo que se buscó limitar el peso de la izquierda en México.⁴²

En este mismo año de 1954 se presentó otro problema para México, pero esta vez de carácter interno. Las condiciones económicas se encontraban en una situación crítica porque las políticas iniciales de Ruiz Cortines no lograron controlar la inflación. Esto dio inicio a una estrategia monetaria y económica que posteriormente se llegó a conocer como “desarrollo estabilizador”, el cual se mantuvo vigente hasta principios de la década de los setenta. Esta política económica buscó un equilibrio presupuestal (con el uso en cierta medida de créditos externos), moderar el gasto público, mantener la paridad del peso respecto al dólar (en ese

⁴¹ Atkins (1999), *op. cit.*, p. 328.

⁴² Torres, *op. cit.*, p. 120.

momento era de 12.50 pesos por dólar) y alentar la inversión privada. De esta forma, la desaparición del fenómeno inflacionario resultó un elemento importante para preservar la paz social, en relación con la movilización obrera, y para alentar el cambio económico.⁴³

El periodo presidencial de Adolfo López Mateos (1958-1964) se caracterizó en sus inicios por la presencia de algunas movilizaciones populares que incluso amenazaban con crear una fractura dentro del PRI. Se consideraba que algunos de los objetivos de la Revolución habían sido descuidados o abandonados. Un ejemplo era el caso de las reformas ejidales y de algunas demandas obreras por cuestiones salariales. Esto, a su vez, provocó la efervescencia sindical donde ferrocarrileros, electricistas, petroleros y profesores universitarios demandaban una mayor participación en sus organizaciones y en la política mexicana.⁴⁴

Mientras tanto, el triunfo de la Revolución cubana en 1959 dio inicio al surgimiento de profundos cambios en el sistema interamericano, así como en el escenario mundial en general. López Mateos pudo vincular estos hechos con el interés de mantener una posición independiente frente a Estados Unidos y al esfuerzo por diversificar las relaciones internacionales de México con el exterior, tanto en lo político como en lo económico. Para tratar de disminuir los riesgos de que su posición en la OEA sobre el caso cubano afectara su relación con Estados Unidos, el gobierno mexicano resaltó primero las semejanzas entre las revoluciones mexicana y cubana y negó que ésta fuera comunista.⁴⁵

La V Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA fue convocada por el Consejo del organismo a petición de los delegados de Estados Unidos, Brasil, Perú y Chile para analizar la situación existente en el Caribe y poder tomar las medidas

⁴³ Vázquez y Meyer, *op. cit.*, p. 196.

⁴⁴ Torres, *op. cit.*, pp. 131-132.

⁴⁵ *Ibid.*, pp. 134-138.

que, en consecuencia, fueran necesarias. Con una estrategia que se utilizó en años posteriores, el canciller Manuel Tello estableció anticipadamente cuál sería la actitud de México respecto a este tema: recalcó que para el gobierno mexicano la OEA no había sido creada, ni debería servir, para establecer o derrocar gobiernos. Como ya había sucedido anteriormente, esta posición no fue compartida por la mayoría de los Estados latinoamericanos. Venezuela, por ejemplo, insistió en que el principio de no intervención no debía convertirse en una defensa retórica de dictadores. Finalmente, lo único que surgió a partir de esta reunión fue la Declaración de Santiago en donde se reiteró el respeto a la no intervención y el necesario cumplimiento de los instrumentos jurídicos en vigor.⁴⁶ Sin embargo, la relación Estados Unidos-Cuba se volvió más tensa en meses posteriores.

Antes de que la Revolución cubana fuera declarada de carácter marxista-leninista, México recalcó que era necesario hacer un esfuerzo para evitar que Cuba se alejara del sistema interamericano y se inclinara finalmente por el socialismo. Esto condujo a la propuesta del gobierno mexicano de que Brasil, Canadá (no miembro de la OEA en ese entonces) y el propio México interpusieran sus buenos oficios entre Estados Unidos y Cuba. La propuesta fue bien recibida por el gobierno brasileño pero no encontró eco en Estados Unidos.⁴⁷

Para 1960, se temió que la VI Reunión de Ministros pudiera llevar a la toma de medidas de intervención frente a Cuba. En ella, se tuvo como objetivo la búsqueda de solución a las cuestiones de agresión de República Dominicana contra Venezuela. México votó a favor del proyecto de resolución propuesto por el gobierno estadounidense que condenaba al gobierno de Leónidas Trujillo en República Dominicana y proponía como sanciones la ruptura

⁴⁶ *Ibid.*, pp. 141-143.

⁴⁷ *Ibid.*, pp. 151-152.

de relaciones diplomáticas y comerciales.⁴⁸ En esta ocasión, México sí consideró que el caso estaba vinculado con la seguridad por lo que decidió romper relaciones con el gobierno de Trujillo. México se alejó entonces de las posiciones que tradicionalmente había mantenido en casos similares,⁴⁹ aunque esto mostró en la práctica el interés de México en la defensa de la no intervención (en este caso en defensa de Venezuela).

Debido a las mencionadas movilizaciones sindicales y a la amenaza de estancamiento económico durante el régimen de López Mateos, el gobierno mexicano optó por una política económica y social en la que el Estado tuviera una participación considerable. Para esto resultaba conveniente subrayar la imagen progresista de su régimen, lo cual podría conducir a mejorar la posición negociadora frente a la iniciativa privada y evitaría que grupos izquierdistas, especialmente bajo el liderazgo del General Lázaro Cárdenas, monopolizaran el apoyo popular a la revolución en Cuba.⁵⁰ Bajo esta misma posición nacionalista, López Mateos afirmó que su gobierno era de extrema izquierda dentro de la Constitución, institución que era fruto de una revolución que aspiraba elevar los niveles de vida del pueblo.⁵¹

Así, la modificación de la diplomacia mexicana en la VI Reunión se explica, a mi parecer, debido a este interés de López Mateos de estabilidad interna considerando la presencia de movimientos de izquierda dentro del Estado. En el país, no existían grandes movimientos que apoyaran al gobierno de Trujillo, como sí lo había respecto a Cuba.⁵² La condena al régimen de Trujillo, el cual no era de izquierda, no limitaba este interés de estabilización ya que el propio presidente se había definido como parte de un gobierno de izquierda dentro de la Constitución. Las normas imperantes eran el conflicto ideológico de la

⁴⁸ Atkins (1997), *op. cit.*, p. 330.

⁴⁹ Torres, *op. cit.*, p. 153.

⁵⁰ Ana Covarrubias, "La política exterior de México hacia América Latina, 1960-2006" (mimeo), pp. 6-7.

⁵¹ Torres, *op. cit.*, p. 149.

⁵² Como en el caso del enfrentamiento entre estudiantes católicos y aquellos que apoyaban a Cuba en la ciudad de Puebla. Véase Ana Covarrubias, *op. cit.*, p. 7.

Guerra Fría (y la contención del comunismo en el hemisferio), la búsqueda del mantenimiento de un nuevo modelo de desarrollo económico que limitara la inflación (desarrollo estabilizador) y la ya mencionada búsqueda de la estabilidad interna.

Por otra parte, en las cuestiones concernientes al tema de la democracia, el gobierno mexicano dio continuidad a su política exterior de principios. México votó a favor de la Declaración de San José en la VII Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores en agosto de 1960 que condenó la intervención o amenaza de intervención de poderes extracontinentales en los asuntos que concernían a las repúblicas americanas, o de alguna de éstas en las demás. El representante de la delegación mexicana, Manuel Tello, insistió en que la defensa de las instituciones democráticas debía hacerse de acuerdo con las estipulaciones de la Carta de la OEA. La defensa de la democracia era una cuestión de jurisdicción interna.⁵³

Si consideramos que algunos Estados miembros de la OEA, como México, buscaban incluir el tema de la cooperación y desarrollo económico en la agenda interamericana, es comprensible que en enero de 1961 el nuevo presidente estadounidense, John F. Kennedy, intentara transformar los discursos de cooperación económica en actos por medio de una Alianza para el Progreso (Alpro) que pudiera asistir a los “hombres y gobiernos libres” a salir de las condiciones de pobreza. En agosto de 1961 se llevó a cabo una reunión especial del Consejo Interamericano Económico y Social (IAECOSOC), uno de los organismos técnicos de la OEA, para establecer un plan de cooperación a diez años entre Estados Unidos y América Latina. Esta alianza reflejó la convicción de que el desarrollo económico y la justicia social podían realizarse simultáneamente y que ambas podían ser alcanzadas en un marco democrático. Éste fue otro medio por el que Estados Unidos, ahora con un discurso más apegado al latinoamericano, trataría de contener el comunismo en la región. Los escasos

⁵³ Torres, *op. cit.*, p. 154.

resultados en materia económica provocaron que el presidente estadounidense, Richard Nixon, diera por terminada la Alianza en 1972.⁵⁴

A partir del mismo año de la inauguración de la Alpro, la situación regional en relación con Cuba se complicó debido a que su gobierno se declaró de carácter marxista-leninista, entre otras cosas. Ante la petición formal del gobierno colombiano para la celebración de la VIII Reunión de Consulta, México sostuvo que no existían elementos jurídicos suficientes para que se llevara a cabo, es decir, no se había dado ningún elemento concreto de agresión o ataque armado que pusiera en peligro la inviolabilidad o seguridad de ningún Estado americano.⁵⁵ A pesar de que se reconoció una incompatibilidad de hecho entre el marxismo y ser miembro de la OEA, México se abstuvo durante la votación que decidió la exclusión de Cuba de este organismo multilateral, alegando que la Carta de Bogotá no contemplaba la exclusión de ningún miembro. El resultado fue la exclusión de ese *gobierno* cubano.⁵⁶

En la IX Reunión de Consulta, convocada bajo el TIAR por el cargo de agresiones de Cuba a Venezuela, se decidió incrementar las sanciones adoptadas en la anterior Reunión llamando a los miembros a romper relaciones diplomáticas y consulares con Cuba y suspender el comercio con la isla, excepto por cuestiones humanitarias.⁵⁷ El canciller mexicano que sustituyó a Tello, José Gorostiza, se opuso a estas sanciones y subrayó que México no rompería sus relaciones con Cuba.⁵⁸ La relativa pasividad en la respuesta de Estados Unidos

⁵⁴ Atkins (1997), *op. cit.*, pp. 17-19.

⁵⁵ Torres, *op. cit.*, p. 165. Aunque sí se habían dado expediciones cubanas para apoyar al derrocamiento de los gobiernos de Nicaragua y República Dominicana. Véase Covarrubias, *op. cit.*, p. 7. Esto resalta aún más el carácter de no intervención (como un instrumento nacionalista) predominante en México durante estos años.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 166.

⁵⁷ Atkins (1997), *op. cit.*, p. 334.

⁵⁸ Torres, *op. cit.*, p. 181.

hacia la posición de México puede entenderse a la luz de su interés primordial en preservar la estabilidad política en México, aunque tuviera que tolerar este tipo de disidencia.⁵⁹

El gobierno de Gustavo Díaz Ordaz llegó a la presidencia en 1964 y debió hacer frente no sólo a la oposición interna, como fue el caso del movimiento médico de 1965, sino también al crítico contexto regional a raíz de la revolución en la República Dominicana.

En diciembre de 1962 se llevó a cabo una elección en la República Dominicana con vigilancia internacional (con lo cual México no estuvo a favor) por la que Juan Bosch fue elegido presidente. Su régimen alienó al ejército, empresarios y algunos ex políticos quienes dieron un golpe de Estado. Se formaron dos facciones armadas. Una de ellas era la de los constitucionalistas, quienes apoyaban la legitimidad del régimen de Bosch, y los otros eran los pro-trujillistas quienes buscaban establecer una especie de junta militar de gobierno. Estados Unidos expresó su preocupación por la protección de estadounidenses, cuyas vidas podían estar en riesgo, aunque el verdadero interés de su intervención fue el temor de que existieran fuerzas de izquierda en el campo de aquellos que apoyaban a Bosch.⁶⁰

En la X Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores (1965-1970) la delegación mexicana, representada por el embajador Rafael de la Colina, votó en contra de la creación de una fuerza interamericana para la pacificación en República Dominicana. Esto se debía a que se violaban los supuestos de los artículos 15 y 17 de la Carta de la OEA, que

⁵⁹ A pesar de la negativa mexicana de romper con Cuba, el embajador norteamericano en México declaró que esa diferencia de posición entre los dos gobiernos no afectaba sus relaciones bilaterales porque Washington entendía que México defendía principios (la no intervención) y no al régimen de Fidel Castro. Esto fue así debido a que el interés primordial de Estados Unidos en México era la preservación de su estabilidad política y social, por lo cual no veía con malos ojos este tipo de disenso de posiciones si es que esto podía contribuir a tales fines. Véase Vázquez y Meyer, *op. cit.*, pp. 206-207.

⁶⁰ Smith, *op. cit.*, pp. 157-159.

afirmaban que ningún Estado o grupo de Estados tenía el derecho a intervenir en los asuntos internos o externos de otro, y que el territorio de un Estado era inviolable.⁶¹

La XI Reunión se llevó a cabo entre jefes de Estado en Punta del Este en 1967. En ésta no se trató ningún asunto de solución de conflictos. Se estableció el interés de vigorizar políticamente a la Alianza para el Progreso y la preparación del establecimiento, a partir de 1970, del Mercado Común Latinoamericano, fundado en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Por otra parte, en la III Conferencia Extraordinaria de la OEA, llevada a cabo de forma simultánea, México se opuso a la propuesta argentina de crear un Comité Consultivo de Defensa Permanente.⁶² En estas dos conferencias, se recalcaron los intereses mexicanos en promover el crecimiento y desarrollo económicos, así como su afán por limitar las facultades de seguridad colectiva tanto en la OEA como en el TIAR. México se oponía sobre todo a la militarización del sistema interamericano.

A pesar de que la Alpro y la integración económica latinoamericana avanzaban como cuestiones a tratar en la OEA, el tema de Cuba seguía estando vigente. En la XII Reunión de Consulta de Cancilleres (1967), México se abstuvo de votar contra el gobierno cubano por sus actividades intervencionistas en Bolivia y otros países americanos. Las relaciones entre México y Cuba durante este sexenio habían sido distantes y no mejoraron mucho a pesar de la abstención mexicana. Además, de acuerdo al gobierno cubano, un funcionario de nuestro país llevaba a cabo labores de espionaje para la Agencia Central de Inteligencia de Estados Unidos.

⁶¹ Rafael de la Colina, “Discurso del embajador Rafael de la Colina, representante especial del Secretario de Relaciones Exteriores de México, en la X Reunión de Consulta de los Estados Americanos”, en *Política exterior de México*, *op. cit.*, pp. 507-508.

⁶² Torres, *op. cit.*, pp. 200-201.

No obstante, Cuba se abstuvo de realizar declaraciones en torno al movimiento estudiantil mexicano de 1968, por ejemplo.⁶³

Parece que la Reunión de Punta del Este sólo fue un paréntesis en donde se buscaba una mayor integración económica, ya que no tardó en retomarse la cuestión cubana. Además, se desató una guerra entre Honduras y El Salvador. Este conflicto se dio a raíz de la constante migración de El Salvador hacia Honduras. Estos dos países irrumpieron en guerra al término de un partido de fútbol en 1969 donde se buscaba la clasificación al mundial. Por esto se le ha llamado la “Guerra del Fútbol”.⁶⁴ En este mismo año se convocó la XIII Reunión de Ministros. El canciller mexicano Antonio Carrillo Flores se opuso a la entrada de tropas salvadoreñas en Honduras pero no apoyó ninguna sanción directa debido a la preferencia de buscar soluciones conciliatorias previas. Esto se consiguió finalmente cuando se logró el compromiso salvadoreño de retirar sus tropas.⁶⁵

En resumen, la política exterior de México hacia América Latina tuvo un carácter ambivalente. Combinó los rasgos de la estrategia de contrapeso defensivo con un mayor interés y actividad que en los sexenios anteriores: defensa jurídica (no política) del principio de no intervención, desconfianza frente a las instituciones interamericanas y primeros acercamientos con Centroamérica, considerando las visitas de Díaz Ordaz a varios de estos países. Estos intentos no lograron integrar una política consistente y generaron divisiones internas que limitaron las posibilidades de una amplia actividad regional.⁶⁶ En realidad se debe aclarar que estas ambivalencias también se presentaron en el ámbito multilateral, como se pudo ver anteriormente. No obstante, debemos estar conscientes de que estas

⁶³ *Ibid.*, pp. 205-207.

⁶⁴ Atkins (1997), *op. cit.*, pp. 169-170.

⁶⁵ Torres, *op. cit.*, p. 205.

⁶⁶ Guadalupe González González, “México ante América Latina: mirando de reojo a Estados Unidos”, en Jorge A. Schiavon, Daniela Spenser y Mario Vázquez Olivera, *En busca de una nación soberana: relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, CIDE y SRE, 2006, pp. 489-490.

construcciones, más bien de carácter jurídico, sirvieron bien a fines constantes como fue la búsqueda de estabilidad interna y preservación de la soberanía. A lo largo de los sexenios estudiados en esta sección, México fue un Estado que favoreció el *status quo* defendiendo a ultranza los principios que daban forma a la Carta de la OEA. Vemos por ejemplo que nuestro país no favoreció la expulsión de Cuba debido a que este tipo de acciones no estaban previstas en el marco institucional del sistema interamericano.

A pesar de la cordialidad en la relación de México con Estados Unidos, no se evitó que en ocasiones el primero adoptara políticas distintas a las que se hubieran preferido en Washington.⁶⁷ México nunca participó en “misiones de defensa del hemisferio occidental” a diferencia de Argentina y República Dominicana, quienes participaron con destacamentos navales durante la “crisis de los misiles”. México únicamente apoyó el bloqueo a la isla de Cuba para evitar la entrada de más armas y solicitó el retiro de las armas nucleares existentes. Asimismo, México votó en contra de la creación de una fuerza interamericana permanente en todas las ocasiones en que se presentó ese proyecto.⁶⁸ El antimilitarismo es sólo uno de los factores que muestran la consistencia de los fines de la política multilateral mexicana durante este periodo. Ésta colaboró en el afán de dotar de estabilidad al régimen priista internamente, ya fuera defendiendo principios normativos que eran ya inherentes a la política mexicana (como normas discursivas) o buscando actuar con independencia de Estados Unidos, lo cual evocaba el recuerdo de las intervenciones a la soberanía, mostrando que en ese momento México ya era un país plenamente autónomo. Así, podemos pensar en la existencia de condiciones internas y externas, como fueron la inestabilidad social del régimen mexicano,⁶⁹

⁶⁷ Torres, *op. cit.*, p. 82.

⁶⁸ Ojeda Gómez, *op. cit.*, pp. 76-80.

⁶⁹ Baja representatividad política en relación al sistema electoral de mayoría relativa y la presencia de movilizaciones de izquierda.

el desarrollo estabilizador (modelo de la ISI) y la estructura bipolar de poder cuyas repercusiones se mostraron claramente en América. Con base en estas condiciones, los funcionarios mexicanos decidieron construir sus propias prácticas para garantizar sus intereses. Esto dio origen a una identidad defensiva de *status quo* para evitar cualquier injerencia en asuntos de competencia interna y para tratar de dar estabilidad al régimen político.

Por estas razones se puede afirmar que, al menos durante estas primeras décadas de la Guerra Fría, México no percibió a las situaciones relacionadas con la contención del comunismo en la región como una verdadera amenaza a su seguridad. Miguel Alemán y el canciller Antonio Carrillo Flores facilitaron la cercana relación que se tuvo con Estados Unidos, la cual incluso trascendió al ámbito de la seguridad. De acuerdo con Sergio Aguayo, en las segundas nupcias de Winston Scott, jefe de la estación de la CIA en México, celebradas en 1962, fungieron como testigos el presidente de la República Adolfo López Mateos y el entonces secretario de gobernación Gustavo Díaz Ordaz. Scott también mantuvo una cercana relación tanto con Díaz Ordaz como con su sucesor, Luis Echeverría.⁷⁰

Para garantizar la soberanía mexicana en asuntos internos, también existieron entendimientos con otros países, como Cuba o la Unión Soviética, cuyo régimen era de izquierda. A pesar de las actividades de espionaje que llevó a cabo la Dirección Federal de Seguridad (DFS) en México de los ciudadanos y diplomáticos de estos países, existió un acuerdo tácito con esas naciones. Cuba se aseguró un canal de comunicación con América Latina a través de México, ya que había sido excluida de la comunidad hemisférica. La URSS disfrutó en México de un sitio privilegiado para realizar actividades de espionaje (tenía en

⁷⁰ Sergio Aguayo Quezada, *La charola: una historia de los servicios de inteligencia en México*, México, Grijalbo, 2001, p. 103.

nuestro país la misión de inteligencia más grande de América Latina). Así, el gobierno mexicano ganó prestigio como país progresista y logró que los extranjeros respetaran la prohibición de opinar o intervenir en asuntos internos. Tampoco brindaron apoyo a la guerrilla revolucionaria en México.⁷¹ Así, considerando a estos grupos opositores al gobierno en nuestro país, podemos afirmar que las amenazas a la seguridad mexicana fueron primordialmente internas, de lo cual no dio cuenta el sistema interamericano.

1.3 El fin de la “relación especial” con Estados Unidos y el activismo de la política exterior de México

El fin de la “relación especial” de Estados Unidos con México inició en 1969. Esto se relacionó con la llegada de Richard Nixon al poder en Estados Unidos y la puesta en marcha de la “operación interceptación” a fin de tratar de confiscar cargamentos de drogas en la frontera entre ambos países. Además, en 1971 Estados Unidos impuso una sobre tasa a las importaciones que ingresaran a su mercado, lo cual afectó las relaciones comerciales con México.

Existen varias razones por las que la política exterior de México tomó nuevos rumbos. Uno de ellos es la propia personalidad, los intereses y el “estilo de gobierno” de Luis Echeverría, presidente durante el sexenio de 1970 a 1976. Además, comenzaron a mostrarse las fallas del modelo de desarrollo estabilizador el cual, aunque había conseguido una tasa de crecimiento económico superior al 6%, así como la estabilización de la inflación anual y de la paridad cambiaria por muchos años, no pudo evitar la caída de las importaciones de bienes industriales. Esto contribuyó a la incapacidad de la economía para aumentar significativamente las exportaciones durante los años sesenta. La proporción de importaciones de bienes industriales cayó de 35.8% en 1950 a 15.7% en 1965. Las exportaciones

⁷¹ *Ibid.*, pp. 107-108.

representaban 4.5% en la estructura de la producción en 1950 y tan sólo 3.7% en 1965.⁷² Todo esto, junto con la caída de los precios de los productos tradicionales de exportación en los mercados mundiales y la reducción del turismo hacia México, contribuyó a exacerbar la crisis de la balanza de pagos mexicana. Por estas razones, las metas básicas durante este periodo fueron la promoción de las exportaciones y el mantenimiento de la reducción de importaciones, con lo cual se buscarían mayores ingresos para tratar de menguar también el peso de la deuda externa.⁷³ Esto trajo consigo el fin del modelo de desarrollo estabilizador.

Por otra parte, la represión estudiantil de 1968 y el brote de focos guerrilleros presionaron al gobierno para que incrementara el gasto público. El hecho de que el gobierno controlara cada vez más la economía provocó que se acrecentara el número de empresas del Estado y se establecieran más regulaciones y trámites. El efecto inmediato de los aumentos del gasto público fue incrementar el déficit fiscal, así como los préstamos externos. La política de financiar así el déficit y la obsesión por mantener fija la tasa de cambio tornaron inmanejable la economía.⁷⁴

El fin de la llamada “relación especial” con Estados Unidos como resultado de la “operación interceptación” y la crisis del dólar durante la administración de Nixon en 1971, que aumentó el proteccionismo económico norteamericano, fueron hechos fundamentales para la búsqueda de nuestro país de ampliar sus horizontes políticos y comerciales.⁷⁵ En comparación con los periodos estudiados en la sección anterior de este capítulo, la política exterior de México trató de alcanzar mayores compromisos políticos ante las nuevas coyunturas internas y externas que encauzaron a Echeverría a tomar una postura más activa

⁷² Carlos Rico, *México y el mundo: historia de sus relaciones exteriores. Hacia la globalización*, tomo VIII, México, Senado de la República, 1991, pp. 22-24.

⁷³ *Idem.*

⁷⁴ Manuel Gollás, “Breve relato de cincuenta años de política económica”, en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer, *Una historia contemporánea de México: transformaciones y permanencias*, México, Océano, 2003, tomo 1, p. 238.

⁷⁵ Rico, *op. cit.*, pp. 29-30.

hacia el exterior, incluso en los casos en que México participó en los organismos del sistema interamericano (a pesar del escaso entusiasmo por ellos). En lo económico, el gobierno de Echeverría fundamentó su política exterior en un multilateralismo tercermundista con miras a promover un Nuevo Orden Económico Internacional. La diversificación de relaciones no siguió solamente una lógica económica ya que se ampliaron los vínculos políticos incluso con países socialistas, como Chile, y del bloque del “comunismo real”, como la Unión Soviética. De hecho, la política exterior de México adoptó un carácter de “pluralismo ideológico” porque no se alineó necesariamente al bloque capitalista ni al socialista. Esto se complementó con un mayor activismo multilateral en organismos como la FAO, la ONUDI y la OIEA⁷⁶ con lo cual se muestra el continuo alejamiento con los organismos multilaterales del Continente Americano.

La búsqueda de ampliación de espacios de cooperación política y económica, por medio de una política exterior más activa, condujo a un acercamiento con la región latinoamericana, sobre todo con Centroamérica.

Durante el primer periodo de sesiones de la Asamblea General de la OEA en abril de 1971, se planteó la necesidad de cambios en esta organización, con lo que se dio inicio a un proceso de revisión de sus documentos fundamentales⁷⁷ (ya se mencionó anteriormente el Protocolo de Buenos Aires y los sucesivos cambios que redefinieron el carácter de la Carta de la OEA, lo cual se verá en la siguiente sección). Estos esfuerzos por actualizar los mecanismos del sistema interamericano fueron una clara expresión del “pluralismo ideológico”.⁷⁸

A pesar de que se retomó la intención de hacer de la OEA un organismo que representara en mayor medida los intereses divergentes de los países miembros, el gobierno de

⁷⁶ *Ibid.*, pp. 32-33.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 56.

⁷⁸ *Idem.*

Echeverría no basó su política exterior activa en el sistema interamericano. Esto se observa en cuanto Echeverría declaró, en su cuarto informe de gobierno (1974), que la OEA era cada día menos operante. Subrayó que era un organismo que no podía tener vigencia a menos que se modificara profundamente su estructura y métodos, se dejara de rechazar la realidad del pluralismo político y se limitara su mantenimiento como un escenario teatral de maniobras hegemónicas.⁷⁹

La XV Reunión de Consulta de la OEA, reunida en Quito en noviembre de 1974, se convocó bajo los auspicios del TIAR para considerar el abandono de las sanciones dirigidas hacia Cuba previamente dispuestas en las VIII y IX Reuniones de Cancilleres. Una mayoría de 12 Estados latinoamericanos votó para terminar con las sanciones impuestas al régimen cubano desde 1964, pero esto se quedó corto por dos votos para alcanzar los dos tercios que eran necesarios para aprobar una resolución.⁸⁰

Debido a que desde agosto de 1974 los presidentes de Venezuela y Colombia expresaron su deseo de restablecer relaciones con Cuba, se llevó a cabo una nueva reunión de cancilleres de la OEA. La XVI Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores sirvió nuevamente de Órgano de Consulta del TIAR. En ella se puso a discusión la opción de dejar en libertad a los países miembros para restablecer relaciones con el gobierno revolucionario cubano. Para ese momento, países como Argentina ya habían dado ese paso.⁸¹ Brasil y Nicaragua se abstuvieron en la votación, mientras que únicamente Uruguay, Chile y Paraguay votaron en contra. Con esto, se logró adoptar la “Resolución de Libertad de Acción” con lo que se eliminó la obligación de los Estados miembros a respetar las sanciones sobre

⁷⁹ Véase SRE, *20 años de política exterior a través de los informes presidenciales 1970-1990*, México, SRE, 1990, p. 37. Citado en González González, *op. cit.*, p. 492.

⁸⁰ Atkins (1997), *op. cit.*, p. 335.

⁸¹ Rico, *op. cit.*, p. 52.

Cuba dispuestas en 1964. La medida de 1962 respecto a la prohibición de la participación del gobierno cubano en la OEA continuó vigente.⁸²

El canciller mexicano, Emilio Rabasa, reclamó para México el mérito por el fin del aislamiento a que estuvo sujeto Cuba a partir de la IX Reunión de Consulta: “Ha sido durante el régimen del Presidente Echeverría, y gracias a su tenaz insistencia sobre el tema, cuando se logró, al fin, merced a la fórmula de “libertad de acción” levantar las sanciones a Cuba.”⁸³ Esto es una muestra del uso del discurso de política exterior para tratar de dar una imagen de país progresista, lo cual podía ser utilizado como un instrumento para buscar una mayor estabilidad interna al régimen priista.

Como se mencionó anteriormente, el manejo irresponsable de la economía condujo al fin de un modelo de desarrollo económico. Para 1976 la fuga de capitales ocasionó el creciente endeudamiento público, pero el gasto no se redujo por lo que las reservas se agotaron. La tasa de cambio del peso ya no fue controlada por el gobierno sino que se puso a flotar en el mercado de cambios. Esto ocasionó la devaluación del peso en 40%, la disminución del PIB y el aumento de la inflación por lo que el gobierno mexicano creyó en la necesidad de acudir a la ayuda del Fondo Monetario Internacional (FMI).⁸⁴ En este contexto crítico inició su gestión gubernamental José López Portillo (1976-1982). No obstante, y considerando el distanciamiento que tuvo con el gobierno estadounidense de Jimmy Carter, el gobierno de López Portillo se vio favorecido por una concreta situación material: el incremento de la capacidad energética mexicana. Los cálculos de las reservas probadas de hidrocarburos pasaron de 6000 millones de barriles en 1976 a 72000 millones en 1981, lo cual no sólo dotó

⁸² Atkins (1997), *op. cit.*, p. 336.

⁸³ Emilio O. Rabasa, “Proyección universal de México. Diciembre de 1970 a octubre de 1975”, Conferencia pronunciada en la Heróica Escuela Naval Militar, Antón Lizardo, Municipio de Alvarado, Veracruz, 31 de octubre de 1975, p. 22. Citado en Carlos Rico, *op. cit.*, p. 52.

⁸⁴ Gollás, *op. cit.*, p. 238.

al régimen de López Portillo de mayores recursos económicos sino también de una creciente auto confianza.⁸⁵ El éxito del programa energético fue indispensable para darle continuidad al activismo de la política exterior de México, que ya había comenzado durante el sexenio de Echeverría.

Jorge Castañeda reemplazó a Santiago Roel al frente de la cancillería en 1979. No obstante, desde 1976, Castañeda ya había condenado al marco institucional existente del sistema interamericano. Mencionaba, por ejemplo, que el Tratado de Río había sido utilizado para sancionar y eventualmente derrocar regímenes internos latinoamericanos. Además consideró que:

[...] el marco institucional existente, el sistema interamericano, no es la solución adecuada para Latinoamérica respecto a su problema de asociación regional. Los órganos e instrumentos interamericanos, *por su misma naturaleza* y no sólo por razones contingentes y temporales, no toman en cuenta ni reflejan la división real del continente en dos zonas económicas claramente distintas, cuyos intereses económicos son fundamentalmente opuestos. Los esfuerzos por establecer principios interamericanos de cooperación política no han llegado a formar, o aun contribuido a formar, vínculos de solidaridad suficientemente sólidos sobre los que pudiera estructurarse una comunidad de naciones interamericana.⁸⁶

Ya durante sus actividades como canciller, Castañeda continuó con este tipo de argumentaciones de incompetencia de las instituciones interamericanas como se dio durante la XVII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA en junio de 1979. En este año triunfó en Nicaragua el movimiento guerrillero conocido como Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), el cual derrocó al régimen autoritario de Anastasio Somoza. Una vez en el poder, los sandinistas trataron de iniciar la creación de una economía mixta y de una política exterior independiente y “no alineada”. La administración estadounidense de Ronald Reagan vio al régimen sandinista como un peligro. El presidente estadounidense

⁸⁵ Rico, *op. cit.*, p. 81.

⁸⁶ Jorge Castañeda, *Obras Completas. III Política exterior y cuestiones internacionales*, México, El Colegio de México y Secretaría de Relaciones Exteriores, 1995, pp. 157-158. El énfasis es del propio autor.

denunció el derrocamiento de un gobierno por parte de una facción marxista como lo era el sandinismo. Así que mientras naciones como la Unión Soviética y México dotaron al régimen nicaraguense de importantes apoyos económicos, Estados Unidos concluyó este tipo de ayuda y organizó una fuerza paramilitar de oposición por medio de la CIA conocida como los “contras”.⁸⁷

En la reunión ministerial anteriormente mencionada, Castañeda enfatizó que “el gobierno de Somoza –si así puede llamársele– ha violado de manera masiva, flagrante, persistente y sistemática, los derechos humanos en ese infortunado país.”⁸⁸ La postura de la delegación mexicana respecto a la revolución sandinista subrayó la representatividad y legalidad que ésta tenía. Así, lo que el pueblo de Nicaragua había hecho era ejercer el pleno derecho a la rebelión contra la tiranía de igual forma que lo había hecho México durante su Revolución. Dicho lo anterior, Castañeda resaltó la incompetencia de la OEA para intervenir en situaciones de carácter exclusivamente interno. Esto iba en el mismo sentido de la afirmación de López Portillo sobre el derecho que cada pueblo tiene de darse el régimen constitucional que más le acomode.⁸⁹

México continuó con su argumentación de que cada país era responsable de su propio régimen interno. En este sentido, se dio perpetuidad a la identidad de *status quo* en donde se defendió el hecho de que no estaba en la competencia de la OEA la intervención en este tipo de asuntos. En donde hubo una modificación fue en cuanto a que México buscó un mayor acercamiento con la región latinoamericana, ya no como una respuesta legalista o juricista, sino buscando diversificar sus relaciones. Esto resultó claro durante la condena del régimen de Somoza y continuó, aunque ya no en el ámbito del sistema interamericano, a raíz del conflicto

⁸⁷ Smith, *op. cit.*, pp. 172-173.

⁸⁸ Castañeda, *op. cit.*, p. 161.

⁸⁹ *Ibid.*, pp. 163-165.

salvadoreño. Esto en relación a la declaración franco-mexicana en la cual se reconoció a las facciones revolucionarias de El Salvador, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y el Frente Democrático Revolucionario (FDR), como fuerzas políticas representativas. La cancillería mexicana negó que esta declaración constituyera una actitud intervencionista. No conforme con esto, México propuso un plan de distensión regional en 1982 en donde se buscó la continuación del diálogo entre Cuba y Estados Unidos, la negociación de paz en El Salvador y la firma de tratados de no agresión entre Nicaragua y Estados Unidos. Este Plan de Paz no prosperó y la situación en el área centroamericana se fue deteriorando aún más.⁹⁰

Lo que puede observarse a raíz de estos acontecimientos es que México siguió distanciándose del sistema interamericano para tomar un rumbo que tendía más al acercamiento a los organismos multilaterales globales y a la búsqueda de soluciones regionales al margen de la OEA y el TIAR. Esto se debió a que el sistema interamericano no era representativo de los diferentes intereses económicos y políticos en el continente. La OEA y el TIAR fueron utilizados dentro de la lógica anticomunista de Estados Unidos. El distanciamiento de México de estos organismos culminó con la formación del Grupo de Contadora durante la administración de Miguel de la Madrid (1983). Este Grupo se formó con la finalidad de lograr la pacificación en Centroamérica a raíz de los conflictos armados en esta región.⁹¹

En la XX Reunión de Consulta de Cancilleres de la OEA se trató de buscar una solución pacífica al conflicto armado entre Argentina y Gran Bretaña en relación con la invasión argentina a las Islas Malvinas haciendo referencia a su derecho soberano sobre estos

⁹⁰ Rico, *op. cit.*, pp. 94-100.

⁹¹ Ver Capítulo 3 de este trabajo.

territorios. La Reunión se llevó a cabo en dos periodos, el segundo de ellos bajo los procedimientos del TIAR, en mayo de 1982. El resultado fue una resolución donde se consideró que el bloqueo de las costas argentinas y la proclamación de las llamadas “zonas de exclusión” impuestas por Gran Bretaña constituían una limitación para la navegación en las aguas del Continente Americano y de su zona de seguridad. Por esta razón, la resolución exhortaba a que Gran Bretaña, así como a los demás países que habían aplicado estas medidas, revocaran estas acciones. Además, se condenaron las acciones de apoyo de Estados Unidos hacia Gran Bretaña que fueron tanto expresas como materiales, al igual que las medidas coercitivas que aplicó Estados Unidos a Argentina. La resolución se aprobó por 17 votos a favor, incluido México, cuatro abstenciones y ninguno en contra. Los países que se abstuvieron fueron Chile, Colombia, Trinidad y Tobago y Estados Unidos.⁹² Esta situación denotó la desconfianza de México y otras naciones latinoamericanas en las organizaciones multilaterales de la región porque consideraron que éstas únicamente servían a los intereses de seguridad de Estados Unidos y que resultaban inoperantes cuando Estados Unidos decidía obstruir los procesos de consulta.⁹³ La delegación mexicana condenaba nuevamente la impotencia del multilateralismo regional. Esto se explica, en gran medida, por el intervencionismo estadounidense en la región, lo cual provocó que prevaleciera el carácter instrumental de los organismos del sistema interamericano a fin de contener el comunismo en el Continente Americano.

El año de 1982 fue uno de cambios drásticos para el Estado mexicano y su modelo de desarrollo. En este año se desató una crisis económica y financiera. Un factor de primera importancia en la crisis fue determinado por la abierta petrolización económica en México, lo

⁹² XX Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, en www.oas.org/consejo/sp/RC/Actas/Acta%2020.pdf, pp. 15-17, consultada el 12 de octubre de 2008.

⁹³ Atkins (1997), *op. cit.*, p. 29.

cual la hizo demasiado vulnerable a los cambios de precios en el mercado internacional. A esto se sumó la creciente carga financiera por servicio de la progresiva deuda externa, el aumento en las importaciones por el efecto combinado de la apertura comercial y la sobrevaluación del peso, por lo que para 1982 la devaluación fue inevitable. También fue necesario un rescate financiero apoyado por Estados Unidos, lo que da cuenta de lo relevante que era para ese país la estabilidad de su vecino del sur, así como el intento de evitar un contagio de esta crisis hacia otros países deudores como lo eran Argentina y Brasil. En México, ante la ineficacia imperante en la solución de la crisis económica, se buscó un cambio de rumbo por medio de la nacionalización de la banca. Esto provocó un enfrentamiento interno entre el sector privado y el gobierno.⁹⁴

La administración de Miguel de la Madrid (1982-1988) debió dar primacía al asunto de la solución de la crisis económica. Dada la elevada deuda externa y con un déficit público que alcanzó 17.6% del PIB en 1982, el gobierno de De la Madrid requirió del ahorro e inversión privada interna e internacional. Con este fin se aceleró la liberalización comercial, la privatización de empresas públicas y, un poco más tarde, la desregulación. Esta reforma se radicalizará en estos tres campos con la llegada de Carlos Salinas de Gortari a la presidencia.⁹⁵

Esta crítica situación económica no eliminó el activismo de México hacia América Latina, pero este acercamiento continuó llevándose a cabo muy al margen de los organismos del sistema interamericano. Las crisis financieras en la región y el inicio de una liberalización económica tuvieron dos efectos que repercutieron en el sistema interamericano. El primero de ellos fue que se enfatizó dentro de los organismos multilaterales que la crisis centroamericana

⁹⁴ Rico, *op. cit.*, pp. 113-117.

⁹⁵ Carlos Elizondo Mayer-Serra, "El Estado mexicano después de su reforma", en Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif Hernández (comps.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, Fondo de Cultura Económica y Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2002, pp. 155-156.

se originaba en la problemática económica interna de los países. Durante el XIV período de sesiones de la Asamblea General de la OEA, el Secretario de Relaciones Exteriores, Bernardo Sepúlveda, afirmó que la auténtica seguridad de los estados suponía la satisfacción efectiva de las necesidades de los pueblos.⁹⁶ Subrayó también que los países de Latinoamérica y el Caribe enfrentaban problemas semejantes y era por esto que, unidos por historia y tradición, era necesario darle una continuidad a la articulación política entre ellos, tal como se había presentado en el caso de las Malvinas y el del Grupo Contadora.⁹⁷ Puede notarse que el canciller expresó su interés por una vinculación política mas no económica. Esto da cuenta de un segundo efecto que tuvieron las coyunturas internas y regionales. Esto se debió a que México comenzó a mostrar un mayor acercamiento con Estados Unidos, ya que requería de la entrada de capital extranjero y buscaba solucionar su problema de la deuda con aquel país. Con ello se muestra una doble lógica en la política exterior mexicana, donde se da un acercamiento por intereses económicos con Estados Unidos, durante un incipiente proceso de liberalización económica en México y una aproximación política a las posiciones del resto de los países contratantes en la OEA. Con este discurso, la delegación mexicana buscó un contrapeso a su proceso de apertura económica y a su proximidad con la posición estadounidense.⁹⁸

Sepúlveda argumentó que el sistema interamericano no siempre reflejaba con fidelidad los intereses de la mayoría de sus miembros. “En la tarea de mantener la paz y la seguridad ha prevalecido, en ocasiones, una concepción que postula inaceptables esferas de influencia. En la promoción del desarrollo, las legítimas demandas de nuestros pueblos aún esperan

⁹⁶ Bernardo Sepúlveda, “Discurso del Secretario de Relaciones Exteriores de México, Bernardo Sepúlveda Amor, durante el XIV período de sesiones de la Asamblea General de la OEA”, en *Política exterior de México, op. cit.*, p. 495.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 494.

⁹⁸ Este contrapeso se llevó a cabo sobre todo en lo político, dentro del sistema interamericano, y en el ámbito de la seguridad regional, por medio de organismos multilaterales *ad hoc* (véase Capítulo 3).

respuestas adecuadas a la magnitud de sus carencias”.⁹⁹ Esta búsqueda de un sistema interamericano que garantizara la cooperación económica estaba ya presente en los intereses de México desde el momento de la fundación del TIAR y la OEA. Considerando también que la observancia estricta del orden jurídico entre los Estados debía ser una práctica permanente, la delegación mexicana volvía al énfasis de la defensa de los principios de libre determinación de los pueblos, solución pacífica de controversias y no intervención.¹⁰⁰ Incluso dentro del Estado mexicano, se elevaron los principios rectores de política exterior a rango constitucional por medio de una reforma del artículo 89.

La delegación mexicana creyó necesario revitalizar a la OEA para tratar de contrarrestar su inoperancia en la solución de problemas regionales del momento. Como parte del intento por resolver esta situación, se llevó a cabo un proceso de reformas jurídicas a la Carta de la OEA que fueron formalizadas en el Protocolo de Cartagena de Indias, aprobado por la Asamblea General de esta organización en diciembre de 1985. Uno de los principios que se enmarcaron ahí fue el del pluralismo ideológico.¹⁰¹ Además de esto, se trató de dar mayor importancia al desarrollo económico, el comercio y las finanzas en la región. Comenzaron a integrarse nuevos temas a la organización, lo cual se muestra con la creación de la Comisión Interamericana de Control de Abuso de Drogas (CICAD).¹⁰²

Durante estos tres sexenios, el discurso de apoyo a la no intervención y la autodeterminación de los pueblos se mantuvo constante. Esto puede constatarse con el “Acuerdo de libertad de acción” hacia Cuba o la condena a las acciones británicas y estadounidenses en el conflicto de las Malvinas. Lo que estuvo presente en estos fue el interés

⁹⁹ Sepúlveda, *op. cit.*, pp. 493-494.

¹⁰⁰ *Ibid.*, pp. 499-500.

¹⁰¹ Rico, *op. cit.*, p. 151.

¹⁰² Atkins (1999), *op. cit.*, pp. 218-219.

de presentar un contrapeso activo¹⁰³ al intervencionismo estadounidense y a la inoperancia de los organismos multilaterales regionales. Por otra parte, se puede dar cuenta de un carácter más revisionista en algunos casos. Debido a que se presentó un mayor activismo de la política exterior mexicana, nuestro país se alejó de los organismos del sistema interamericano porque se percibió que eran instrumentales a los intereses de Estados Unidos. Esto los hacía inoperantes para resolver las cuestiones interamericanas. Por esta razón se buscó una reforma de los documentos fundamentales de la OEA, desde el gobierno de Echeverría hasta la entrada en vigor del Protocolo de Cartagena durante el sexenio de De la Madrid. La identidad fue de *status quo* en términos políticos y más revisionista (en el sentido de un interés por modificar las reglas del juego) en cuanto a la búsqueda por hacer al sistema interamericano uno más inclusivo de los intereses compartidos en América Latina, como es el tema del subdesarrollo económico.

Lo anterior se refleja, incluso, en el entendimiento que tuvo México de la seguridad regional. Durante los sexenios anteriores al de Miguel de la Madrid, nuestro país tuvo preocupaciones de seguridad principalmente de índole interna. Los conflictos centroamericanos de los años ochenta del siglo XX provocaron que se dotara de mayor relevancia al tema de la seguridad también en el ámbito externo, pero éste no se buscó resolver en el marco del sistema interamericano, sino por medio de negociaciones multilaterales *ad hoc* como se verá en el capítulo 3.

1.4 Los años de la post Guerra Fría y la nueva agenda dentro del multilateralismo hemisférico

Carlos Salinas de Gortari asumió la presidencia en 1988 en un clima político inestable debido a la creencia de fraude electoral en algunos sectores de la población. La crisis de legitimidad

¹⁰³ González González, *op. cit.*, p. 490.

política, aunado al estancamiento de la economía, contribuyó a la tentación de buscar soluciones en el exterior para impulsar el desarrollo económico nacional.¹⁰⁴

Los riesgos y limitaciones del acercamiento a Estados Unidos, así como la crisis interna por el supuesto fraude electoral, ocasionaron la persistencia de la búsqueda de un contrapeso efectivo a esta alineación económica con el norte. Así, la retórica oficial siguió insistiendo en las ventajas de la diversificación y no descartó otros temas clásicos del discurso político, como por ejemplo la defensa de la soberanía.¹⁰⁵

No obstante, la defensa de la soberanía tuvo que ser redefinida ya que se empezó a ver al vecino del norte como una oportunidad y no como una amenaza. Esto implicó que “el concepto de soberanía deje de hacer énfasis en el “enemigo externo” para volverse sinónimo de dos valores: unidad en términos políticos (tal vez en contraposición a pluralidad, de modo que podría tener connotaciones antidemocráticas) y eficiencia productiva en términos económicos”.¹⁰⁶ Este apego a la soberanía buscó dar una continuidad a la “cultura”, la cual era la base de la identidad nacional. El nacionalismo ya no se expresó tanto en términos de autodeterminación y no intervención, sino “a favor de la interrelación económica de naciones soberanas, en el respeto a la libertad de creencias, en la necesidad de dar más participación a la sociedad civil, en la reafirmación del compromiso de revertir la pobreza en las colonias populares y la injusticia en el campo”.¹⁰⁷

Ante la apertura económica, puede verse durante este sexenio la continuidad de dos diferentes lógicas de política exterior. Por una parte, se observa un elevado nivel de congruencia entre el cambio de modelo de desarrollo económico interno y la política

¹⁰⁴ Bernardo Mabire, “El fantasma de la antigua ideología y su resistencia al cambio de la política exterior en el sexenio de Salinas de Gortari”, en *Foro Internacional*, México, vol. XXXIV, octubre-diciembre 1994, p. 546.

¹⁰⁵ *Ibid.*, pp. 546-547.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 564.

¹⁰⁷ Carlos Salinas de Gortari, “Cuarto informe de gobierno”, 1 de noviembre de 1992. Citado en Mabire, *op. cit.*, p. 566.

económica externa. Se pudo observar un mayor pragmatismo en este sentido, donde Salinas enfatizó que la nueva inserción de México en el mundo no ponía en riesgo la soberanía económica.¹⁰⁸ Por otra parte, esto se debió llevar a cabo con ciertos matices en donde todavía se notó el alejamiento ocasional de los intereses de política exterior estadounidense ante la promoción de este país (y la mayoría de los países latinoamericanos) de la democracia y derechos humanos en el marco de la OEA. Tampoco se aprobó la invasión estadounidense a Panamá, aunque en este caso México había condenado previamente al régimen de Manuel Antonio Noriega lo que daba cierta continuidad al mayor intervencionismo en nuestra política exterior multilateral.

En febrero de 1988 el presidente Eric Arturo Delvalle relevó a Noriega de su cargo al frente de las Fuerzas de Defensa Panameñas (FDP). En respuesta, un aliado de Noriega instaló por la fuerza a Manuel Solís Palma. Desde este momento, Estados Unidos apoyó abiertamente a Delvalle y buscó relevar a Noriega de su cargo, el cual le otorgaba un poder político total. A través de la llamada “Operación Causa Justa”, Estados Unidos intervino directamente para modificar la prevaleciente situación política y militar en Panamá.¹⁰⁹

En la XXI Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, celebrada en Washington en 1989, se estableció la necesidad de brindar el apoyo necesario para que Panamá pudiera reestablecer un orden democrático interno. En ella también se condenaron las acciones estadounidenses que vulneraron el principio de no injerencia en asuntos internos de los Estados. En este caso, únicamente Estados Unidos votó en contra de tal

¹⁰⁸ Ricardo Macouzet, “Política económica externa y diplomacia multilateral en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari”, en *Foro Internacional*, México, vol. XXXIV, octubre-diciembre 1994, pp. 709-710.

¹⁰⁹ Smith, *op. cit.*, pp. 251-254.

resolución.¹¹⁰ No obstante, en un comunicado previo, México lamentó la situación en Panamá y expresó que la actitud personal del general Noriega y su reputación moral y ética de desprestigio habían hecho prevalecer sus intereses particulares sobre los de la ciudadanía panameña. Con esta postura se pudo observar que la presencia de dos lógicas en la política exterior mexicana, en ocasiones, cobró un carácter paradójico. Esto fue debido a que México, buscando la aprobación y el apoyo económico de Estados Unidos, emitió este tipo de declaraciones que contrariaban sus principios fundamentales de no intervención.¹¹¹ Con esto queda claro que los intereses económicos tenían una clara primacía sobre los políticos.

Con el fin de la Guerra Fría en 1989-1990, la agenda de la OEA entró en una etapa de cambios. En la XXI Asamblea General, llevada a cabo en 1991, se instituyeron el Compromiso de Santiago y la Resolución 1080 sobre democracia representativa. Con esta resolución se estableció un mecanismo de acción de la OEA en caso de interrupción del proceso democrático en un Estado miembro. Esto se vio complementado con la adopción del llamado Protocolo de Washington de 1992, que establece la suspensión inmediata de un Estado miembro cuyo gobierno, democráticamente electo, sea derrocado por la fuerza. México fue el único Estado que no otorgó un voto favorable a esta resolución.¹¹² Esto puede interpretarse como una postura ya no únicamente de estabilización interna del régimen, sino un voto plenamente defensivo para evitar la intervención en los comicios electorales internos en México ante la presencia de irregularidades en el conteo de los sufragios. El comportamiento de la diplomacia mexicana en el sistema interamericano tuvo un carácter ambivalente. Por un lado aceptó los nuevos temas económicos y de seguridad que surgieron en

¹¹⁰ Véase XXI Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, en www.oas.org/consejo/sp/RC/Actas/Acta%2021.pdf.

¹¹¹ Macouzet, *op. cit.*, p. 724.

¹¹² Claude Heller, "México en la OEA: tesis y posiciones tradicionales", en Roberta Lajous y Blanca Torres (comps.), *México y el mundo: historia de sus relaciones exteriores*, México, Senado de la República y El Colegio de México, 2000, p. 304.

la OEA, pero por otro lado se resistió al cambio en los temas políticos de promoción de la democracia.

La reunión de su XXII Asamblea General en Nassau, Bahamas, en mayo de 1992 es un buen ejemplo de la transición por la que atravesó este organismo multilateral. Se planteó la necesidad de que la OEA fuera una institución más fortalecida, con mayor autoridad y eficacia, para hacer frente a los problemas distintos de una nueva época. En lo que no se mostró gran acuerdo fue en cómo hacerlo y cuáles debían ser los alcances de las nuevas competencias que se le trataban de asignar. Existió un acuerdo, más o menos generalizado, en torno a los nuevos temas que debían tener prioridad en la agenda de la OEA: control de armamentos, vigencia de los derechos humanos, fortalecimiento de las instituciones democráticas, combate al narcotráfico, liberalización del comercio, protección del medio ambiente, incremento de los programas de cooperación hemisférica y la lucha contra la pobreza.¹¹³

Las discrepancias entre las delegaciones concurrentes en Nassau se pueden observar en dos tendencias principales, como ya era costumbre: una “supranacional”, representada principalmente por Argentina y Panamá, y una “juridicista” apoyada por México. La primera postura buscó incluir en la OEA un marco de seguridad colectiva que comprendiera también resoluciones multilaterales de carácter coercitivo. La tendencia más legalista apoyada por México tuvo como eje central la defensa de los principios de no intervención y del dominio reservado de los Estados para elegir sus propias instituciones internas y el carácter de éstas.¹¹⁴ Por ejemplo, en la Sesión Plenaria de la XXI Asamblea General de la OEA, el canciller Fernando Solana argumentó que “México propugna el derecho soberano de cada nación para

¹¹³ Héctor Manuel Ezeta, “La inevitable (pero difícil) transición de la OEA”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, IMRED, núm. 35, verano de 1992, pp. 25-26.

¹¹⁴ *Ibid.*, pp. 26-28.

elegir, a partir de su idiosincrasia y experiencia histórica, su propio sistema político, independientemente de las preferencias y consideraciones geopolíticas de otros gobiernos. Si algo distingue a las verdaderas democracias de América y del mundo, es la riqueza y variedad de las formas de organización política, en función de las características propias de cada nación”.¹¹⁵ Solana subrayó que no eran necesarias las estructuras supranacionales de carácter militar para garantizar la seguridad colectiva del Continente Americano. Por esto, en la XXII Asamblea General en Nassau, expresó que México consideraba al TIAR como un organismo obsoleto e inútil. En todo caso, lo que podría ser útil para atender las necesidades conjuntas en materia de seguridad serían los foros de consulta e intercambio de información militar como la Junta Interamericana de Defensa.¹¹⁶

México siguió defendiendo el papel que la OEA debería cumplir para promover el desarrollo económico de los Estados miembros. En este sentido, la postura de México fue congruente con la idea de que es la falta de desarrollo la que atenta contra la estabilidad y la democracia. Así, en la XXIII Asamblea General de la OEA, se adoptó una resolución por la que se creó el Consejo Interamericano de Desarrollo Integral (CIDI) cuyo objetivo era el fomento al desarrollo y la contribución eficaz a la erradicación de la pobreza extrema en el continente. A esto se le dio continuidad cuando se obtuvo la sede, en 1994, para celebrar una Asamblea General Extraordinaria dedicada a la cooperación interamericana para el desarrollo.¹¹⁷

México se apartó de las resoluciones que implicaban injerencia en asuntos internos, sobre todo en los casos de promoción de la democracia. No obstante, esta lógica no pudo continuar sin modificaciones a lo largo del tiempo y se tuvo que permitir la presencia de lo

¹¹⁵ Fernando Solana, *Cinco años de política exterior*, México, Editorial Porrúa, 1994, pp. 196-197.

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 201.

¹¹⁷ Macouzet, *op. cit.*, pp. 723-724.

que el gobierno llamó “visitantes extranjeros” en las elecciones presidenciales de 1994. Éstas fueron las primeras elecciones en donde se abrieron las puertas a observadores nacionales y a la asistencia técnica de la Unidad de Asistencia Electoral de Naciones Unidas. Esto se dio así porque el régimen mexicano entró nuevamente en una crisis de estabilidad política y social, la cual ya no sólo debía ser controlada a nivel interno, sino también a nivel internacional ante la nueva agenda presente en la política multilateral hemisférica de promoción de democracia y derechos humanos y la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN). México buscó entonces dotar de confianza a los inversionistas extranjeros y al gobierno de Estados Unidos que ya había aprobado la firma del tratado subregional.

A raíz de la profundización de la institucionalización de la relación entre México y Estados Unidos fue necesaria la búsqueda de mantener una imagen de “buen vecino” y “socio confiable” con ese país incluso en temas no económicos como el control de drogas y la migración. Posiblemente el único asunto sobre el cual México disintió de la política exterior estadounidense fue en el caso del rechazo de la Ley Helms-Burton.¹¹⁸ En la OEA se expresó el rechazo de México y el resto de las naciones latinoamericanas a esta legislación, sobre todo por su carácter de extraterritorialidad.¹¹⁹

Esa decisión únicamente muestra una de las dos caras de la política multilateral de nuestro país: aquella en donde se defienden los principios de autodeterminación de los pueblos, postura que, en ocasiones, resultaba muy útil como una manera de disentir de Estados

¹¹⁸ Guadalupe González González, “Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización”, en *Foro Internacional*, México, vol. XLI, octubre-diciembre 2001, p. 646. La Ley Helms-Burton “permite demandar legalmente a empresas que “trafiquen” con propiedades expropiadas a ciudadanos estadounidenses o cubanos nacionalizados como tales después de la Revolución cubana. Entre las sanciones que se impondrían a estas empresas se encuentra el pago de compensaciones y la negativa de otorgar visas a los ejecutivos de las mismas y a sus familiares.” En breve, lo que se buscó fue reforzar el embargo económico impuesto a Cuba. Véase Ana Covarrubias, “México: crisis y política exterior”, en *Foro Internacional*, núm. 3, julio-septiembre de 1996, p. 482.

¹¹⁹ Ricardo Macouzet y Luis González, “La política y el comercio de México hacia América Latina: 1994-2000”, en *Foro Internacional*, núm. 4, vol. XLI, pp. 798-799.

Unidos. El resto de las participaciones de México en el marco de la OEA dan cuenta de la postura tradicional de promoción del desarrollo regional que debiera tener primacía en este organismo. Durante este sexenio, no se dio ninguna Reunión de Consulta de Cancilleres por lo que la diplomacia multilateral de México en el sistema interamericano, prácticamente de carácter inercial, se complementó con un ambiente regional menos conflictivo. Esto resultó muy útil para que el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) pudiera llevar a cabo sus objetivos de política exterior, generando confianza dentro y fuera del Estado y buscando evitar crisis de carácter económico o político (fraude electoral).

En 1998, con motivo del 50 aniversario de la OEA, México se pronunció por el diálogo, la cooperación y la solidaridad, así como por erradicar la exclusión y la violencia en las relaciones entre los Estados miembros.¹²⁰ En este sentido, se defendió la posición de condena de la delegación mexicana en relación con la Ley Helms-Burton y la exclusión de Cuba del sistema interamericano.

En el renglón de armamento convencional se aprobaron dos instrumentos: 1) producto de una iniciativa mexicana, la Convención contra la fabricación y tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones y explosivos; y 2) la Convención interamericana sobre la transparencia en las adquisiciones de armas convencionales. En cuanto al problema de las drogas, México tuvo una amplia participación en el proceso de negociación, diseño y puesta en marcha del Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM). Por medio de este mecanismo, todos los países miembros de la OEA debían participar en la evaluación conjunta y objetiva de los esfuerzos para combatir el narcotráfico y otros delitos relacionados.¹²¹ Esto se promovió para

¹²⁰ Carlos A. de Icaza, "La identidad latinoamericana de la política exterior de México", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, IMRED, Núm. 61, octubre 2000, p. 71.

¹²¹ *Idem.*

tratar de limitar las acciones unilaterales de Estados Unidos de certificación de países de acuerdo a las actividades de éstos en contra del narcotráfico.

En lo relativo al tema de derechos humanos, México reconoció la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 1998 y buscó que este tipo de derechos fuera también garantizado para los trabajadores migrantes.¹²²

Lo que se puede percibir es que México trató dentro de la OEA algunos temas que eran sensibles en su relación cada vez más institucionalizada con Estados Unidos. Además, a fin de promover un cambio en la relación, se intentó limitar el trato unilateral de Estados Unidos a los temas que eran sensibles para ambos. Esto se facilitó debido a que la posición de México encontró eco en la región ya que legislaciones como el proceso de certificación y la Ley Helms-Burton denotaban un carácter de extraterritorialidad de la ley, lo cual se percibió como un hecho que transgredía el derecho internacional y la soberanía de los Estados.

Ernesto Zedillo consiguió que las elecciones del año 2000 se llevaran a cabo de forma pacífica. La victoria de Vicente Fox en las elecciones de ese año fue un hecho relevante en el proceso de transición democrática de México ya que se llevó a cabo una alternancia de partidos en la presidencia de la República.

Los objetivos que se planteó la administración de Fox, en relación con la agenda de política exterior divergieron de sexenios anteriores. El primer objetivo fue el de proyectar una imagen diferente de México ante el mundo. El gobierno del PRI durante más de 70 años le había dado a México un carácter de “dictadura democrática” ante los demás países. Para Fox, a menos que se cambiara esta imagen, sería imposible insertar a México en el campo internacional, en este caso dentro de los organismos multilaterales, como una nación plenamente comprometida con la democracia. Un segundo objetivo fue la promoción de los

¹²² *Ibid.*, pp. 71-72.

derechos humanos en los países y sociedades de todo el mundo. Ya no se consideró, por ejemplo, que los derechos humanos tuvieran que ser defendidos sólo desde el interior de cada país, sino que debían tener un carácter universal. Una tercera prioridad fue un nuevo enfoque en la relación de México con Estados Unidos, donde se buscó establecer un diálogo más directo para resolver problemas comunes. Esto se dio sobre todo en la búsqueda de un tratado migratorio, el cual debía ser negociado de forma directa y bilateral, que no dejara de considerar la defensa de los intereses y derechos de los mexicanos en Estados Unidos. Finalmente, México trató de mantener una presencia más activa dentro del sistema multilateral. Así, nuestro país formó parte del Consejo de Seguridad de la ONU como miembro no permanente.¹²³

Dentro del contexto del sistema interamericano, el gobierno de Vicente Fox también trató de cumplir estos objetivos de política exterior. En cuanto a la promoción de la democracia, esto fue muy claro ante la activa participación de la delegación mexicana en la elaboración y aprobación de la Carta Democrática de la OEA.¹²⁴ El gobierno mexicano ya no se resistió a la puesta en marcha de este tipo de programas para favorecer la democracia regional, como lo había hecho en 1991 y 1992 en cuanto a la ratificación del Compromiso de Santiago y el Protocolo de Washington. Con ello, el gobierno de Vicente Fox trató de mostrar su compromiso con la democracia a nivel continental. La situación interna de alternancia del poder político del PRI al PAN explica este nuevo comportamiento por parte de la diplomacia mexicana en la OEA.

¹²³ Andrés Rozental, “La agenda de política exterior de Fox: prioridades globales y regionales”, en Luis Rubio y Susan Kaufman (coords.), *México: democracia ineficaz*, México, CIDAC y Miguel Ángel Porrúa, 2006 pp. 131-132.

¹²⁴ *Ibid.*, p. 137.

Considerando el objetivo del acercamiento con Estados Unidos, no sólo en términos del TLCAN, el gobierno de Vicente Fox trató de sustituir el proceso de certificación unilateral desde Washington por el MEM propuesto durante el sexenio de Zedillo. Esto fue finalmente aprobado en Estados Unidos durante la presidencia de George W. Bush. Desde el 2001 se adoptó este mecanismo de evaluación para fomentar el combate al crimen organizado, el intercambio de información entre los servicios de inteligencia de los países miembros de la OEA y un proceso de extradición simplificado. El enfoque pasaba de la unilateralidad a la multilateralidad basado en el principio de una responsabilidad compartida.¹²⁵

Después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, surgieron algunos desafíos a los intereses de política exterior de México. El interés primordial de Estados Unidos era ahora la seguridad. Por esta razón, el diálogo entre los presidentes Fox y Bush respecto a la posibilidad de un tratado migratorio ya no tuvo demasiada trascendencia. Lo que sería necesario desde ese momento, desde el punto de vista estadounidense, era la seguridad de sus fronteras tanto al norte como al sur. A México no le quedó más opción que acercarse a la posición estadounidense, condenando al terrorismo y cooperando en términos del establecimiento de un plan de frontera inteligente, ya que los atentados habían afectado el comercio y transporte entre los dos países.

En respuesta a los atentados en Estados Unidos, Brasil declaró la necesidad de acudir al TIAR a fin de establecer las medidas que fueran pertinentes para evitar la inseguridad regional generalizada. Desde el 7 de septiembre de 2001, Fox había explicado en el Consejo Permanente de la OEA que el TIAR sólo había impedido tener una idea de seguridad adecuada a los alcances y necesidades del hemisferio ya que “los instrumentos diseñados en el pasado y

¹²⁵ *Ibid.*, p. 147.

concebidos para otras condiciones, [habían] sido rebasados por los hechos”.¹²⁶ Habiendo anunciado su retiro del TIAR, México decidió abandonar esta organización en 2002 para promover una reforma integral del sistema de seguridad regional.

Desde el momento de la conformación del TIAR, México buscó limitar su competencia y darle un mayor peso al desarrollo económico como un medio para alcanzar la paz y la seguridad regionales. De esta forma, lo que buscó la delegación mexicana fue suscribir un acuerdo de seguridad que fuera multidimensional y no sólo de carácter militar. Sin embargo, esto no ha avanzado ante la oposición de Estados Unidos¹²⁷ y ante el fracaso de la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica con sede en México en 2003.

En el marco de la OEA, se llevaron a cabo las XXIII y XXIV Reuniones de Consulta de Cancilleres para condenar los actos de terrorismo en Estados Unidos. En ellas se exhortó a los países miembros a tomar las medidas necesarias para evitar que este tipo de agrupaciones tuviera capacidad de operar en sus territorios. Asimismo se buscó que los Estados americanos que no lo hubieran hecho, suscribieran o ratificaran la Convención Internacional para la Supresión del Financiamiento del Terrorismo, adoptada en Nueva York en 1999. Se consideró también que era necesario combatir al terrorismo a fin de garantizar la democracia y los derechos humanos en el continente.¹²⁸ La delegación mexicana sí participó en estas cumbres, llevadas a cabo el 19 de septiembre de 2001, porque México aún era miembro del TIAR y para no quedar como un país desinteresado de lo que había sucedido en Estados Unidos, con el que se trataba de llevar a cabo una relación más cercana. Además, este desinterés ya había sido percibido en Estados Unidos por el contraste entre la conducta del Primer Ministro canadiense,

¹²⁶ Carlos Malamud, “México abandona el TIAR. Implicaciones continentales de la iniciativa” en www.realinstitutoelcano.org, consultado el 1 de diciembre de 2008.

¹²⁷ González González (2006), *op. cit.*, p. 504.

¹²⁸ Véase XXIII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, en www.oas.org/consejo/sp/RC/Actas/RES%201%20espanol.doc, consultada el 13 de octubre de 2008.

Jean Chrétien, y el presidente mexicano después de los acontecimientos del 11 de septiembre. En tanto que el primero expresó su apoyo y solidaridad con Estados Unidos a la brevedad, el segundo permaneció distante en un inicio.¹²⁹

México trató de mostrar su compromiso con la democracia y los derechos humanos cuando el presidente haitiano Jean Bertrand-Aristide fue derrocado en 2004. Nuestro país respaldó el papel de la OEA para enfrentar el reto de la celebración de elecciones, cuando finalmente resultó electo René Préval en 2006. A través de la Misión Especial de la OEA en Haití, el Instituto Federal Electoral (IFE) brindó asistencia para la organización y el desarrollo del proceso electoral en ese país.¹³⁰ En este sentido, México ya no se resistió a la “intervención” en asuntos políticos de otros Estados debido al intento por mostrar un carácter colectivista tanto en temas económicos como en los políticos. Se puede argüir que incluso se buscó apoyar la codificación del derecho internacional convocando a una Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica, a fin de dar un significado más integral al tema de la seguridad. No obstante, no se obtuvo el éxito buscado en el intento de crear una identidad menos de principios y más de integración (“colectivista”) ante la salida mexicana del TIAR, tratando de evitar las consecuencias de la posible cooperación que solicitaría Estados Unidos en el tema de la seguridad y el fracaso de la Conferencia Especial del 2003.

La diplomacia multilateral de México a lo largo de estos últimos tres sexenios tuvo un carácter similar al que se había adoptado desde el gobierno de Miguel de la Madrid. El interés estuvo en la búsqueda de mayor credibilidad y apoyo de la sociedad civil en respuesta al proyecto de apertura económica y reforma al modelo de desarrollo del Estado. Lo que difiere

¹²⁹ Susan Kaufman Purcell, “La cambiante relación bilateral: un punto de vista desde los Estados Unidos”, en Luis Rubio y Susan Kaufman, *op. cit.*, p. 228.

¹³⁰ Secretaría de Relaciones Exteriores, *La política exterior mexicana en la transición*, México, Fondo de Cultura Económica y SRE, 2005, p. 85.

en gran medida fue la creciente lejanía de proyectos de acción colectiva, en las instituciones existentes, dirigidos hacia América Latina, sobre todo debido a que el conflicto en Centroamérica ya se había solucionado. Además, el acercamiento con Estados Unidos cobró un carácter más institucionalizado con lo que se redujo el interés de México de disentir de la posición estadounidense en los organismos multilaterales. Claro está que esto no desapareció del todo, como puede verse en la condena al uso de la fuerza en Panamá o en el rechazo a la Ley Helms-Burton. Sin embargo, la postura de México buscó la conciliación más que el enfrentamiento, aunque es cierto que tampoco hubo muchas oportunidades para disentir.

La alternancia del PRI al PAN en la presidencia mostró el interés de los funcionarios mexicanos en promover activamente temas como la democracia y los derechos humanos dentro del multilateralismo regional. El *status quo* ya no era favorable para proyectar la nueva imagen de México hacia el exterior, por lo que se construyó una identidad colectivista en todos los ámbitos: se buscó plenamente el acercamiento con Estados Unidos, se mantuvo la retórica de un acercamiento con Latinoamérica y se dejaron de lado las reservas de autodeterminación de los pueblos dando una mayor validez al carácter global de los derechos humanos y la democracia.

México vinculó sus intereses a las modificaciones que se presentaron (desde la asamblea en Nassau) en cuanto al tema de seguridad regional. Éste se extendió para incluir al narcotráfico y otros problemas como el tráfico de armas. Nuestro país tuvo una participación más activa en cuanto a la promoción de estas cuestiones, así que la percepción del gobierno mexicano sobre seguridad se amplió y aceptó a la OEA como el medio para promover estas demandas e intereses. Aún así, la promoción de un concepto de seguridad más amplio para incluir temas económicos, como el subdesarrollo de los países miembros, se mantuvo constante desde la suscripción de este mecanismo multilateral.

2. La participación mexicana en los acuerdos de libre comercio y de complementación económica (1960-2006)

Este segundo capítulo trata sobre los organismos multilaterales en el ámbito económico, así como la participación de México en los mismos. Las organizaciones que se consideran en este análisis son: la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). No obstante, resulta indispensable reconocer al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) como el acuerdo de carácter económico que ha prevalecido en los intereses de México. Rosario Green menciona que a nuestro país, “con el Sur lo han hermanado la comunidad de sus orígenes históricos y culturales, sus valores y sus tradiciones, pero desafortunadamente esto no se ha visto reflejado en relaciones cuantificables. Con el Norte, en cambio, se ha integrado plenamente a través del comercio y las inversiones.”¹ Así, al final de este capítulo también se trata brevemente la entrada de México en el TLCAN y el predominio de sus relaciones comerciales con el norte a fin de comprender más a fondo el comportamiento de nuestro país en ese tipo de instituciones.

Las variables utilizadas para explicar las modificaciones en la identidad de México en lo económico, son tanto internas como externas. En primer lugar, podemos mencionar la tendencia latinoamericana de una industrialización por sustitución de importaciones (ISI) alentada por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Así, el fomento de la integración económica en la ALALC, en 1960, se derivó de la idea de que con un mercado común latinoamericano se podría proporcionar una base más sólida para la sustitución de importaciones. Además se consideró que al ayudar a desarrollar el comercio intrarregional se

¹ Rosario Green, “México en las Américas: Entre un Norte económico y un Sur político”, en *Foreign Affairs en Español*, ITAM, julio-septiembre de 2004, p. 28.

podrían establecer salidas regulares para nuevas exportaciones, sobre todo de bienes manufacturados.²

La estrategia basada en la exportación de petróleo, durante el sexenio de José López Portillo (1976-1982) dentro de un modelo dirigista de economía cerrada, duró poco tiempo y culminó con una severa crisis económica. Fue precisamente esta crisis interna, así como la necesidad de controlar la inflación y asegurar el intercambio comercial con el extranjero, a fin de que se generaran recursos para aliviar el pago de la deuda, lo que generó un cambio drástico en la política económica mexicana.³ De esta forma, a fines de los años ochenta inició un proceso de liberalización económica que promovió un mayor acercamiento de los intereses de México con la región norteamericana. Esto no eliminó la proximidad que ya se tenía con América Latina en el ámbito económico pero sí contribuyó a limitarla. Con la ALADI (1980) se buscó que los acuerdos de complementación económica fueran más flexibles. El fracaso o lentitud de los procesos de integración y la búsqueda de los Estados miembros de generar acuerdos para mantener un cierto equilibrio en sus balanzas comerciales, produjeron el auge de los acuerdos o asociaciones bilaterales en detrimento del multilateralismo,⁴ al menos en la región latinoamericana.

La creciente liberalización económica en México, así como la influencia de la globalización, han ocasionado que el comportamiento de nuestro país en torno a estas organizaciones o acuerdos regionales haya seguido una tendencia desde un colectivismo multilateral hacia un pragmatismo regional. Diferenciamos estas dos categorías debido a que,

² Víctor L. Urquidí, *Otro siglo perdido: las políticas de desarrollo en América Latina (1930-2005)*, México, El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, 2005, pp. 170-171.

³ Antonio Ortiz Mena L. N., "Mexico's trade policy: improvisation and vision", en Vinod K. Aggarwal, Ralph Espach y Joseph S. Tulchin (eds.), *The strategic dynamics of Latin American trade*, Washington, Woodrow Wilson Center Press y Stanford University Press, 2004, p. 216.

⁴ Angelina Jaffe Carbonell y Angelina Rísquez Cupello, *Régimen político e integración en América Latina*, Caracas, Instituto de Altos Estudios de América Latina y Universidad Simón Bolívar, 1988, p. 198.

en el primer caso, nuestro país buscó una asociación de cooperación que incrementara el comercio intrarregional y que pudiera dar lugar a una disminución de la dependencia con Estados Unidos. No obstante, estos esfuerzos tuvieron poco éxito debido a que los mercados latinoamericanos desarrollaron, generalmente, un comercio en donde las exportaciones consisten principalmente en productos básicos y manufacturas con poco uso intensivo de capital. Así, estos mercados no han tenido la complementariedad que existe con el de Estados Unidos. Si bien la vinculación económica con el norte también implica la cooperación, en este caso México ha buscado sacar provecho de la relación de dependencia que tiene con el mercado estadounidense a fin de obtener una mayor utilidad en términos de ganancias cuantificables, aunque con ello se dejara de lado la búsqueda de una diversificación multilateral.

La globalización ha implicado una reconfiguración espacial en donde se ha generado una transnacionalización de flujos de todo tipo: financieros, comerciales, de servicios, etc. Éstos no se corresponden muchas veces con las unidades territoriales de las economías y Estados nacionales. Entonces, la adquisición de poder (*empowerment*) de las empresas multinacionales y otros actores de mercado, provocada por el surgimiento del espacio global, ha modificado la función de los mercados y de sus agentes como actores del cambio tecnológico y el crecimiento económico. El comercio y los intercambios ya no obedecen necesariamente a las ventajas comparativas entre economías, sino más bien a las economías de escala o al alcance que las empresas puedan desarrollar y explotar.⁵ La entrada en vigor del TLCAN no escapa a esta tendencia. Al menos en un corto y mediano plazos se generó la impresión de que la mejor opción para México era concentrarse en Estados Unidos como su

⁵ Isidro Morales, “La diplomacia comercial mexicana de regionalismo abierto: auge y estancamiento”, en Ana Covarrubias (coord.), *Temas de política exterior*, México, El Colegio de México, 2008, pp. 194-196.

principal mercado de exportaciones, importaciones e inversión, así como una fuente de dotación de recursos y desarrollo tecnológico.⁶

2.1 ALALC-ALADI y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte

La teoría del desarrollo, adoptada por la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) en los años cincuenta, concibió al subdesarrollo latinoamericano como producto de la división internacional del trabajo. El análisis se centró en la vinculación asimétrica que existía entre los países más desarrollados (centro) y los subdesarrollados (periferia), así como en el deterioro de los términos de intercambio para estos últimos, quienes eran productores y exportadores principalmente de materias primas. Sus importaciones consistían mayoritariamente en bienes con un uso más intensivo de capital. A fin de superar esta situación se promovió el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) y la ampliación del comercio intrazonal mediante la estructuración de un mercado común para la región latinoamericana.⁷ Esto debería conducir a un mayor desarrollo industrial y productivo de los países del área, lo cual facilitaría la diversificación de sus exportaciones, sobre todo de bienes manufacturados.

El proceso de integración latinoamericano se puso en marcha a partir de 1960 con el Tratado de Montevideo, constitutivo de la ALALC,⁸ y con el Tratado de Integración Centroamericana, que dio lugar al Mercado Común Centroamericano (MCCA). En 1968 se creó la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA) que, en 1973, se transformó y amplió en un Mercado Común y Comunidad del Caribe (CARICOM). Esta década de

⁶ Ortiz Mena L. N., *op. cit.*, p. 221.

⁷ Iris Mabel Laredo, *La integración latinoamericana en el actual escenario mundial: de la ALALC-ALADI al MERCOSUR*, Rosario, UNR Editora, 1992, p. 13.

⁸ La ALALC estaba integrada por Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay, como los países que suscribieron el Tratado de Montevideo. Posteriormente se adhirieron Colombia y Ecuador (1961), Venezuela (1966) y Bolivia (1967).

integración culminó con el Acuerdo de Cartagena que formó lo que se conoce como el Pacto Andino en 1969.⁹

Cabe recalcar que no fue sólo esta tendencia regional y la búsqueda de una mayor industrialización lo que influyó en el inicio de esta integración económica. También hay una variable que actuó fuera del área latinoamericana: los resultados obtenidos por la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), creada en 1951, y el surgimiento de la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1957.¹⁰

Los objetivos explícitos incorporados finalmente al Tratado de Montevideo de 1960 fueron: a) liberalizar lo esencial del comercio recíproco (art. 3); b) expandir y diversificar el comercio recíproco y promover una complementación progresiva de las economías de la región (art. 10); c) coordinar las políticas de desarrollo agrícola e intercambio de productos agropecuarios (art. 27 y 29); y d) establecer en forma gradual y progresiva un mercado común latinoamericano (Preámbulo y art. 54). El programa de liberalización del comercio estableció un plazo no mayor de 12 años para su perfeccionamiento, a partir de su entrada en vigor (junio de 1961). En este lapso, los países miembros debían eliminar gradualmente los gravámenes y restricciones de todo tipo que incidieran sobre las importaciones de productos originarios de los países de la zona.¹¹

Mediante los acuerdos de complementación industrial (ACI) se estableció un programa de liberalización para los productos de ciertos sectores para facilitar la complementación de las economías del área. El método aplicado fue la desgravación producto por producto de determinado sector. Asimismo, se estableció un trato preferencial para los países de menor desarrollo económico relativo de la región (Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay) por medio

⁹ Laredo, *op. cit.*, pp. 14-15.

¹⁰ *Ibid.*, p. 16.

¹¹ *Ibid.*, p. 18.

de listas de ventajas no extensivas a los demás. En principio, se les permitió una mayor gradualidad para cumplir el programa de liberación comercial y protección para la producción nacional de mayor importancia para su desarrollo económico.¹²

Durante los años setenta:

Mientras las negociaciones comerciales en la ALALC permanecían completamente estancadas y los productos negociados no representaban en 1977 más que el 41% del comercio intrazonal (había llegado a representar en años anteriores 87%), el intercambio intrazonal se expandía, obedeciendo a incentivos nacionales a las exportaciones y a otras ventajas acordadas bilateralmente por los países miembros.¹³

En un contexto de esta índole, comenzaron a ser objeto de duda, por un lado, los principios fundamentales de la Asociación: el multilateralismo, la aplicación automática de nación más favorecida y la eliminación total de aranceles. Por otra parte, fueron cuestionadas las modalidades operativas utilizadas, como la negociación producto por producto en un programa único de liberalización comercial y la rigidez impuesta por plazos perentorios. El nuevo Tratado de Montevideo fue suscrito en 1980 y entró en vigor en marzo de 1981 creándose así la ALADI.¹⁴

Algunos de los principios fundamentales de la ALADI fueron los siguientes: a) pluralismo sustentado en la voluntad de integrarse por encima de la diversidad política y económica de los países miembros; b) la convergencia, entendida como la multilateralización progresiva de las acciones de alcance parcial mediante negociaciones periódicas (art. 9); c) flexibilidad, definida como la libertad en el uso de los medios que los países miembros consideren adecuados para el cumplimiento de los objetivos del tratado; d) multiplicidad, que implica la admisión de distintas formas de concertación entre los países contratantes, haciendo

¹² *Idem.*

¹³ Juan Mario Vacchino, "ALALC-ALADI: experiencias y perspectivas", en Víctor L. Urquidi y Gustavo Vega Cánovas (comps.), *Unas y otras integraciones*, México, El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, 1991, p. 229.

¹⁴ *Ibid.*, pp. 229-230.

uso de los instrumentos que sean capaces de ampliar y dinamizar los mercados (art. 2) y; e) los tratamientos diferenciales otorgados en los mecanismos regionales o parciales.¹⁵ Este trato diferencial se mantuvo desde la ALALC y se considera sobre la base de tres categorías que toman como referencia los niveles de desarrollo de los países miembros. La primera categoría incluye a los países de menor desarrollo económico relativo: Bolivia, Ecuador y Paraguay. El segundo grupo se compone por los países de desarrollo intermedio: Colombia, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela. Finalmente, la tercera categoría incluye a los países más desarrollados de la región: Argentina, Brasil y México.¹⁶

El proceso de integración fue generando un impulso de llevar a cabo acciones bilaterales de concertación a fin de crear las condiciones objetivas para superar el agotamiento de las listas nacionales (que incluían múltiples productos negociados a los que se reducían los aranceles). De esta forma, se fueron adoptando los acuerdos dentro de una red de convenios bilaterales intra-latinoamericanos en los más diversos campos: científicos, financieros, tecnológicos, de integración física, etc. Se buscaba así incrementar las interrelaciones horizontales de la “periferia” latinoamericana. De ahí que pueda calificarse al proceso de integración de la ALADI como gradualista, ya que lo que se buscaba era el establecimiento de un área de preferencias económicas (en lugar de una zona de libre comercio como lo fue la ALALC) para que los Estados adoptaran una amplia diversidad de medidas de cooperación e integración. El objetivo de largo plazo siguió siendo la creación de un mercado común latinoamericano (art. 1), pero eliminando los compromisos de alcanzar metas cuantitativas y temporales.¹⁷

¹⁵ *Ibid.*, p. 230.

¹⁶ Luis A. Toro, “La ALADI: instrumento de convergencia”, en José Briceño Ruiz (comp.), *Escenarios de la integración regional en las Américas*, Mérida, Venezuela, Universidad de los Andes, 1999, p. 88.

¹⁷ Laredo, *op. cit.*, pp. 23-25.

Durante los años ochenta se agravó el problema del pago de la deuda externa, sobre todo en los países más desarrollados de la región que integraban la ALADI: México, Brasil y Argentina. Así, el gobierno mexicano debió llevar a cabo una estrategia de dos frentes: en el interno, se hizo irreversible el proceso de liberalización comercial unilateral que inició durante el régimen de Miguel de la Madrid; en el ámbito externo el país buscó renegociar mejores condiciones de acceso a los mercados de países industrializados (sobre todo el de Estados Unidos), en un momento en que las barreras no arancelarias en esos países iban en aumento.¹⁸ Además, México ingresó en agosto de 1986 al Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT, por sus siglas en inglés) a fin de promover la apertura económica mediante la reducción de aranceles y de otras barreras proteccionistas.

Los esfuerzos de México, Brasil y Argentina para tratar de superar ciertas condiciones desfavorables a sus economías –como el endeudamiento y el proteccionismo económico de países industrializados– llevaron a la búsqueda de la integración económica con otros países. En este contexto se puede considerar, por un lado, al Programa de Integración y Cooperación Económica entre Argentina y Brasil, iniciado con la Declaración de Iguazú de 1985 y continuado con los Protocolos de 1986. Este proyecto fue inicialmente de índole política debido a que ambos países se encontraban en un proceso de democratización y se vio a este tipo de régimen político como una condición necesaria para la integración en la región latinoamericana. Los 24 Protocolos de Integración firmados por Argentina y Brasil hasta 1989 giraron en torno a los ámbitos de producción, comercialización y desarrollo tecnológico. Asimismo, se trató el tema de la constitución de empresas conjuntas binacionales y la creación de un sistema de crédito y un fondo de inversiones para promover el desarrollo económico del área. Estos acuerdos, plenamente insertos en el marco de la ALADI, constituyeron los

¹⁸ Morales, *op. cit.*, pp. 192-193.

antecedentes directos del establecimiento del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en 1991. Inicialmente sus miembros fueron Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.¹⁹

También como una muestra del incremento del regionalismo económico, se puede considerar el caso mexicano. Nuestro país buscó un acuerdo *de jure* con Estados Unidos, durante los años noventa, en el marco de una relación que ya se había ido consolidando *de facto* desde unas décadas atrás. Desde los años ochenta, Estados Unidos había iniciado una estrategia comercial en la que se exigía la simetría de trato y la homologación de las reglas y procesos que regulaban los intercambios entre este país y sus socios. En el ámbito de la Ronda Uruguay del GATT, esta estrategia comercial de homologación de trato trascendió de la visión unilateral a una concepción multilateral. Con ello se buscaba, no sólo dar mayor legitimidad al proceso, sino que se convirtiera en una manera efectiva de exigir a los socios comerciales que compartieran los costos de mantener, vigilar y administrar la apertura comercial. Este nuevo paradigma, generado dentro de la Ronda Uruguay, se vio reflejado en las negociaciones bilaterales Estados Unidos-Canadá y las trilaterales entre estos dos países y México.²⁰

Con esto, México instituyó la estrategia del regionalismo abierto porque, aunque todo bloque regional es discriminatorio por definición (se reducen aranceles y se obtienen beneficios que no se extienden automáticamente al resto de los países del mundo), tiene un carácter transitorio ya que se busca incorporar nuevos miembros o extender un trato similar a otros países mediante acuerdos parecidos.²¹ México también buscó la firma de acuerdos similares, incluso dentro del marco de la ALADI, pero es indudable que se ha ido disipando el énfasis en el multilateralismo y que, en términos relativos, el comercio de México con

¹⁹ Laredo, *op. cit.*, pp. 29-30.

²⁰ Morales, *op. cit.*, pp. 200-201.

²¹ *Ibid.*, pp. 201-202.

América Latina ha ido perdiendo terreno por la concentración que existe en el mercado estadounidense.

2.2 México en la ALALC

Durante gran parte de la década de los años setenta, México ocupó el segundo lugar de América Latina de acuerdo con la magnitud de su producto económico. Incluso llegó a ocupar el primer lugar en este rubro entre 1965 y 1970. Desde 1940 y hasta principios de los años setenta, México logró mantener, en promedio, una elevada tasa de crecimiento de 6.1%, la cual rebasaba la media para América Latina. Esto hizo que la participación de México en el producto regional pasara del 13.1% en 1950 al 23% en 1970, mientras que llegó a ser la más alta a finales de los años sesenta alcanzando el 26.2% del total. Para 1970 Brasil, que había perdido temporalmente su calidad de líder, volvió a ocupar el primer lugar con el 26.2%, México el segundo y Argentina el tercero con el 18.3%.²²

Cuadro 2.1

Principales productos de exportación de América Latina (1959) (Porcentajes del valor total)			
Argentina	carne 26	trigo 13	Total: 39
Bolivia	estaño 62	plomo 9	Total: 71
Brasil	café 58	cacao 6	Total: 64
Colombia	café 77	petróleo 15	Total: 92
Costa Rica	café 51	banano 35	Total: 86
Cuba	azúcar 77	tabaco 6	Total: 83
Chile	cobre 66	nitratos 10	Total: 76
Ecuador	banano 57	café 18	Total: 75
El Salvador	café 72	algodón 16	Total: 88
Guatemala	café 72	banano 13	Total: 85
Haití	café 63	henequén 17	Total: 80
Honduras	banano 51	café 19	Total: 70
México	algodón 25	café 11	Total: 36
Nicaragua	algodón 39	café 34	Total: 73
Panamá	banano 69	cacao 3	Total: 72
Paraguay	madera 24	carne 22	Total: 46

²² Mario Ojeda Gómez, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 2006, p. 140.

Perú	algodón 23	azúcar 15	Total: 38
Rep. Dominicana	azúcar 48	cacao 17	Total: 65
Uruguay	lana 54	carne 14	Total: 68
Venezuela	petróleo 92	-	Total: 92

Fuente: OEA, *Folletos de divulgación*, Washington, 1960. Citado en Mario Ojeda, *op. cit.*, p. 145.

Como se muestra en el Cuadro 2.1, México contó con una mayor diversificación en relación con el resto de los países latinoamericanos respecto al número de productos de exportación. Tomando el año de 1959 como base, un año antes de la suscripción del Tratado de Montevideo, se observa que 14 países basaban más del 50% de sus exportaciones en dos productos. Mientras tanto, sólo Argentina, México, Paraguay y Perú dependían de sus dos principales productos de exportación en un grado menor a 50%. En el ámbito de las importaciones, México sí mostró un grado mayor de dependencia del exterior ya que se concentraban principalmente en bienes de inversión para la industria. No obstante, el país dependió menos que la mayoría de los países latinoamericanos de la importación de alimentos y otros productos esenciales como el petróleo.²³

Sin embargo, antes de la entrada en vigor de la ALALC, existía en México un alto grado de concentración comercial en el mercado de Estados Unidos. En 1957, el 77% de las exportaciones mexicanas tuvo como destino a Estados Unidos, cifra superior a la media latinoamericana para esa misma fecha: 47.8%. En el extremo superior de esta escala se encontraba Panamá con 97%, seguido por México y en tercer lugar Colombia con 71%. El menor grado de dependencia en este rubro fue para Argentina y Uruguay con el 11 y 12% respectivamente. En cuanto a las importaciones, México tuvo el mayor grado de dependencia con Estados Unidos con un 77%, seguido por Cuba con el 71%, siendo la media para la región

²³ *Ibid.*, pp. 144-147.

de 53%. Los que dependían menos de Estados Unidos en el ámbito de las importaciones fueron Uruguay con el 16%, seguido por Argentina y Paraguay con el 24% cada uno.²⁴

Con estas cifras, se podría intuir que la entrada de México a la ALALC era conveniente debido a que se gozaba de un elevado crecimiento económico y una creciente participación en el producto regional. Con ello, existía la posibilidad de un mayor desarrollo industrial y diversidad en el comercio interregional en términos relativos, debido a la mayor diversificación existente en cuanto a los productos exportados. Además, ante la elevada dependencia con Estados Unidos en términos comerciales, parecía importante que México buscara ampliar su espectro en cuanto a los Estados a quienes dirigía y de quienes recibía, respectivamente, sus exportaciones e importaciones.

Como respuesta a los esfuerzos realizados por la CEPAL a fin de promover la integración económica regional, un grupo de trabajo (entre quienes se destacó la participación del director general del Banco de México, Rodrigo Gómez) redactó el llamado “Documento de México”. En éste se reconoció que un mercado común latinoamericano permitiría una organización más racional de los sistemas productivos, una mayor productividad industrial y la sucesiva reducción de los costos de producción. Se señaló también la conveniencia de que el mercado común partiera de una zona de libre comercio con miras a su gradual transformación hacia una unión aduanera. Consideró que las tasas de liberalización se debían ajustar conforme al grado de desarrollo económico de los países participantes.²⁵ La táctica que se buscó promover fue universalista: en un período de diez años un cierto porcentaje arancelario debía ser reducido anualmente, pero las tasas de liberalización debían ser ajustadas de acuerdo a la situación económica de cada Estado miembro y según el tipo de producto del que se tratara.

²⁴ *Ibid.*, pp. 148-149.

²⁵ Wolfgang König, “México frente a la ALALC y los otros mecanismos de integración económica”, en *Foro Internacional*, vol. XIV, núm. 4, abril-junio, 1974, pp. 548-549.

Los países de Sudamérica, Estados Unidos, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el GATT se opusieron a esta propuesta. Únicamente fue apoyada por Cuba.²⁶

La iniciativa integracionista mexicana tuvo sus orígenes en un grupo selecto de servidores públicos y economistas en el gobierno (una élite de “técnicos”). La mayoría de ellos se encontraban asociados al Banco de México o a la Secretaría de Industria y Comercio (hoy Secretaría de Economía). Estos grupos tuvieron acceso directo al presidente de la República, Adolfo López Mateos, a través de la Secretaría de la Presidencia o de las propias secretarías e instituciones de las que formaban parte. Debido a que la demanda de bienes exportables no manufacturados, como el algodón, café o algunos materiales de origen mineral, se encontraba en un claro declive desde fines de los años cincuenta, existía el interés en dar un giro hacia la exportación de bienes manufacturados.²⁷ En general, lo que se esperaba de la ALALC era un impulso para la continuación de la industrialización para lograr la sustitución de importaciones de productos que requerían muy amplios mercados, como los automóviles, tractores agrícolas, herramientas y otros bienes de capital y consumo durable. Con respecto a las perspectivas futuras del comercio, se señaló la meta de eliminar la importación de alimentos en América Latina, incluso los que eran consumidos en forma preparada y manufacturada.²⁸

La percepción de las mencionadas élites técnicas de que la situación económica ya no era tan favorable como lo había sido durante los años de la Segunda Guerra Mundial, influyó en su interés en proponer una integración regional como un medio para acceder a mercados más amplios para los productos en donde se requería mayor inversión de capital. De esta

²⁶ Philippe C. Schmitter y Ernst B. Haas, “Mexico and Latin American Economic Integration”, California, Research Series, núm. 5, Institute of International Studies, University of California, Berkeley, 1964, p. 9.

²⁷ *Ibid.*, pp. 15-16.

²⁸ König, *op. cit.*, p. 553.

forma, la asociación podría favorecer el intercambio de bienes que antes no fueran comerciados. Por ello, esta restringida élite gubernamental pudo influir y finalmente obtener el apoyo de ciertos grupos empresariales, quienes antes no habían definido su posición. Tal fue el caso de la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO).²⁹

No sólo las condiciones internas resultaron cada vez más favorables para promover la integración económica, sino que también influyó el factor internacional. El peligro potencial de discriminación comercial y tendencias proteccionistas por parte de los bloques económicos que se venían construyendo, principalmente la CEE, fue un elemento fundamental para incentivar el interés de México en su entrada a la ALALC en 1960. A este respecto, el entonces Secretario de Industria y Comercio, Octaviano Campos Salas, mencionó que:

[...] la posibilidad que se ha creado ahora de que los países latinoamericanos como grupo negocien con terceros y con grupos similares de naciones, reduce o elimina para México el problema de las crecientes discriminaciones de que venían siendo objeto y nos da, como a los demás países de América Latina, una voz más fuerte para defendernos de agresiones económicas y de prácticas desleales de comercio así como para defender colectivamente los precios de nuestros productos de exportación.³⁰

Finalmente, existió una variable política que actuó en favor de la tendencia integracionista con América Latina: la necesidad del gobierno de López Mateos de mostrarse como un régimen progresista, ante la emergente Revolución cubana y los grupos de izquierda en México que comenzaban a mostrarse adeptos a ella.³¹ De esta forma, el proyecto de integración no sólo buscó la expansión del comercio y de los mercados potenciales, a fin de solucionar los problemas internos de estancamiento económico, sino que también fue ejemplo de la práctica discursiva de nacionalismo defensivo característico durante aquellos años de la

²⁹ Schmitter y Haas, *op. cit.*, pp. 14-17.

³⁰ Octaviano Campos Salas, "La zona de libre comercio de América Latina", Conferencia presentada en la Escuela Nacional de Economía, UNAM, 1960, pp. 32-33. Citado en König, *op. cit.*, p. 555.

³¹ Schmitter y Haas, *op. cit.*, pp. 19-20.

Guerra Fría. Por ello, la participación de México como uno de los miembros fundadores del Tratado de Montevideo se enmarcó en una lógica revisionista, en cuanto a la participación en la creación de nuevas reglas del juego para tratar de menguar un problema económico nacional. Por medio del discurso de acercamiento con la región latinoamericana, también se buscó preservar la estabilidad interna en un clima de disidencia sindical y de movilizaciones de apoyo a la izquierda política.

Debido a que el ingreso de México a la ALALC representó la primera experiencia en el campo de la cooperación y negociación multilateral en materia económica, se careció, en un principio, de información estadística apropiada y de un aparato administrativo adecuado para la gestión del proceso de demandas a fin de lograr la gradual desgravación. No obstante, dos semanas después de la firma del Tratado de Montevideo, se creó el Comité Intersecretarial Mexicano de la ALALC. Este comité no sólo llevó a cabo un estudio de mercado para la obtención de ciertos datos estadísticos, sino que también invitó a los productores a proponer una lista de bienes en donde deseaban obtener concesiones por parte de la ALALC. Un Comité Mixto actuó como un canal de comunicación entre las principales organizaciones comerciales y federaciones bancarias y la élite de técnicos expertos del Comité Intersecretarial.³²

En un principio, se definieron las prioridades y expectativas que se tenían respecto a las posibles concesiones otorgadas en el marco de la ALALC. Desde las primeras negociaciones anuales, se observó el siguiente patrón en los intereses por parte de México: de los 1088 productos listados en 1961, una proporción substancial consistió en maquinaria, productos metálicos y otros manufacturados como equipo eléctrico, tuberías, tanques de acero, baterías, camiones y alambre de cobre. Un menor número de concesiones se concentró en productos como textiles, químicos y productos agrícolas. La lista de productos para 1962

³² *Ibid.*, pp. 22-23.

exhibió prioridades similares. A pesar de que la delegación mexicana declaró que estas primeras negociaciones fueron sumamente satisfactorias, la mayoría de los productos que fueron sujetos de desgravación u otras concesiones fueron los químicos, farmacéuticos, productos agrícolas y productos no metálicos. Únicamente existieron concesiones en ciertos productos estratégicos como las baterías, carros de ferrocarril, llantas y equipo eléctrico.³³

Durante el primer año de operación del área de libre comercio, las exportaciones intrazonales se incrementaron en un 112% mientras que las exportaciones totales lo hicieron en un 13%. El aumento de las importaciones intrazonales fue menor durante estos primeros años representando un incremento de 47.9% durante el primer año y 102% durante el segundo, por lo que México se benefició de un superávit en la balanza comercial de unos 10 millones de dólares *vis a vis* los países de la ALALC. Resulta interesante mencionar que las ventas realizadas a los países de la ALALC influyeron enormemente en el incremento de exportaciones de bienes industriales de 11% en 1960 a 15% del total de las exportaciones en 1962. Un 85% de estos productos consistió en manufacturas. Los avances más importantes obtenidos gracias a las negociaciones anuales se dieron en las ventas de productos químicos (425%) y productos semimanufacturados como el cable de cobre, placas de hierro y fibras artificiales (151%). Las importaciones fueron principalmente de productos en el sector alimenticio (152%) y otros productos químicos (54%). Por esta razón, a pesar del éxito generado por este crecimiento, así como en la opinión pública y en el sector privado mexicanos, se generó la percepción de que nuestro país demandaba pocos productos industriales mientras que gozaba de un amplio superávit comercial con la región. Así, el

³³ *Ibid.*, p. 25.

principio de reciprocidad de la ALALC comenzó a ser cuestionado desde estos primeros años.³⁴

El presidente de la República que sucedió a López Mateos, Gustavo Díaz Ordaz, también se mostró entusiasta con el intento de diversificación de la política exterior mexicana en el ámbito económico. Así, mencionó que:

[...] a través de un mecanismo de integración económica, basado en los principios de libre asociación y de reciprocidad, además de tratamiento preferencial para los de menor desarrollo relativo, podemos utilizar en forma más eficiente, nuestros recursos naturales, humanos y financieros, aprovecharemos mejor nuestras instalaciones productivas existentes, iniciaremos nuevas industrias altamente redituables, ensancharemos nuestros mercados dentro de prácticas comerciales de creciente competencia y lograremos alcanzar niveles más altos de bienestar económico y cultural.³⁵

Este tipo de discurso se mantuvo, al igual que se había hecho durante el sexenio precedente, sobre todo como una estrategia política a fin de mostrar un interés en la integración regional en una coyuntura conflictiva tanto interna (agravada a raíz de la represión estudiantil de 1968) como externa.³⁶ No obstante, la racionalidad de este tipo de discurso también giró en torno al interés en la expansión de mercados. Así, ante la integración centroamericana en el MCCA, México no quiso perder el acceso a ese mercado e intentó aprovechar su mayor nivel de desarrollo relativo respecto a esa región.³⁷

En enero de 1966, Díaz Ordaz recorrió Centroamérica y firmó convenios de cooperación técnica y científica y de intercambio cultural con los gobiernos de la región. En cuanto al fomento del comercio, sólo anunció la concesión de trato arancelario preferencial a

³⁴ *Ibid.*, pp. 26-27.

³⁵ Gustavo Díaz Ordaz, "Voz de México: integración económica y respeto en la Dominicana", México, CEPAL, 1965, p. 69.

³⁶ Como se vio en el Capítulo 1, algunas situaciones conflictivas fueron: la influencia regional de la Revolución cubana, de carácter marxista-leninista, la guerra civil en República Dominicana y la "Guerra del Fútbol" entre Honduras y El Salvador.

³⁷ Ana Covarrubias, "La política exterior de México hacia América Latina, 1960-2006" (mimeo), p. 29.

una lista de productos centroamericanos que debía ser elaborada de común acuerdo. No obstante, a México se le presentó un problema al querer otorgar esas preferencias arancelarias debido a que estaba obligado a hacerlas extensivas a todos los miembros de la ALALC. México trató, sin éxito, de obtener una autorización de esta Asociación a fin de que no fuera obligatoria la extensión de estos beneficios a otros países del área. Esta situación fue motivo de desilusión para los centroamericanos y, como consecuencia de ello, las negociaciones comerciales iniciadas tras el viaje de Díaz Ordaz se estancaron.³⁸

En 1970 asumió la presidencia Luis Echeverría, quien afirmó en su primer y segundo informes de gobierno que la integración económica regional era el instrumento idóneo para acelerar el desarrollo. Además reiteró que el destino de México se hallaba íntimamente asociado al de América Latina.³⁹ Esto corroboró su interés en mantener una política exterior activa, vinculándose también con ciertos grupos subregionales.

La idea de la creación de grupos subregionales en el marco de la ALALC fue oficialmente sancionada por la resolución 202 (CM-II/VI-E), adoptada en el marco de la Sexta Conferencia Extraordinaria de la Partes Contratantes del Tratado de Montevideo (1967). En esta resolución se recogen los principios de aceleración, compatibilidad y transitoriedad afirmando que el proceso de integración económica debe seguir enfocándose a las metas dispuestas en el Tratado de Montevideo. El Grupo Andino es un ejemplo de este tipo de acuerdos subregionales con el cual Luis Echeverría mostró un claro acercamiento. Este Grupo difería de la ALALC al incluir solamente países de un estado similar de desarrollo, principalmente con respecto al tamaño de sus mercados. De esta manera se buscaba formar un

³⁸ Gabriel Rosenzweig, “La cooperación económica de México con Centroamérica a partir de 1979. Perspectivas para los próximos años”, en *Política exterior de México*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Archivo histórico diplomático mexicano, vol. III, 1985, pp. 354-355.

³⁹ König, *op. cit.*, p. 557.

grupo de integración más homogéneo.⁴⁰ En realidad, este enfoque subregional no logró conducir al objetivo más lejano de un mercado común latinoamericano.

En octubre de 1972 se creó la Comisión Económica Andino-Mexicana, la cual era de carácter consultivo y debía reunirse una vez al año a fin de promover el acercamiento entre el Grupo Andino y nuestro país en materia económica y comercial. También tenía la tarea de analizar las posibilidades de complementación económica progresiva.⁴¹ El motivo inmediato de este acercamiento del gobierno de Echeverría fue, nuevamente, la búsqueda de la diversificación económica ante las dificultades por las que atravesaba el modelo económico.⁴² Ante tal situación, la política exterior en materia económica tuvo un claro signo revisionista. El tono general con respecto a América Latina se refirió a un nacionalismo regional defensivo en donde, para Echeverría, el llamado Tercer Mundo y América Latina representaban alternativas para México por lo que se esperaba que se equilibraran sus relaciones internacionales, orientadas principalmente hacia Estados Unidos.⁴³ En el Cuadro 2.2, podemos observar el cambio en la distribución geográfica del comercio exterior mexicano. Se observa una disminución en la dependencia con Estados Unidos y un incremento en el porcentaje total de comercio con la CEE y con la ALALC desde 1961 a 1974. No obstante, más de la mitad del comercio exterior mexicano, en porcentaje, continuó su tendencia hacia el mercado norteamericano.

⁴⁰ *Ibid.*, pp. 560-563.

⁴¹ *Ibid.*, pp. 564-565.

⁴² Desde 1971, el gobierno de Estados Unidos impuso una sobre tasa del 10% a todas las importaciones que entraran al mercado de Estados Unidos, lo cual afectó las exportaciones de México. Véase Ana Covarrubias, *op. cit.*, p. 31. El crecimiento de las importaciones de alimentos (1972 fue un mal año agrícola) e hidrocarburos llevó al déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos de 726 millones de dólares en 1972 a 1175 el siguiente año. A las presiones inflacionarias internas se agregaron las externas y el índice nacional de precios al consumidor creció 12% en 1973. Estas tasas inflacionarias aumentaron en un 25% para mediados de 1974. Véase Luis Medina Peña, *Hacia el nuevo Estado: México, 1920-1994*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p.183.

⁴³ Covarrubias, *op. cit.*, pp. 31-32.

Cuadro 2.2

México: distribución geográfica del comercio exterior (exportaciones + importaciones: porcentajes del total)							
	1961	1963	1965	1967	1969	1972	1974
EE.UU.	70.9	69.4	64.4	60.2	66.3	58.1	59.4
CEE	10.2	10.6	11.7	12.9	12.4	12.6	15.2
AELC	6.1	5.4	5.8	7.2	6.3	N.D.	2.3
Japón	4.7	5.4	5.4	5	6.1	4.3	4.1
Socialistas	0.4	0.4	2.6	0.3	4	N.D.	1.2
ALALC	0.6	1.7	2.5	3.3	1.6	6.3	7.2
Canadá	2.1	2.4	1.8	1.5	0.8	N.D.	2.4
MCCA	0.4	0.6	0.6	0.6	0.5	1.2	1.5
Resto	4.6	4.1	5.2	8.7	2	N.D.	6.7

Nota: N.D. indica los datos no disponibles. Fuente: Mario Ojeda, *op. cit.*, p. 151.

Durante el gobierno de José López Portillo se trató de dar continuidad a este activismo, pero el acercamiento se dio en mayor medida hacia los países centroamericanos. De este hecho dieron cuenta el apoyo económico brindado al gobierno sandinista de Nicaragua así como el Acuerdo de San José de 1980 por el cual México y Venezuela ofrecieron abastecer de petróleo a los países de Centroamérica y el Caribe a precios preferenciales. La bonanza petrolera durante este sexenio permitió que se pusiera un énfasis en el empleo industrial, sin olvidar la productividad del campo. La industria fue reactivada mediante grandes inversiones públicas en empresas del Estado, así como subsidios y exenciones a la exportación de manufacturas del sector privado.⁴⁴ Así, a pesar de las fallas de un modelo crecientemente sustentado en las exportaciones de petróleo, la creación de empleos y el desarrollo de otras industrias por la entrada de mayores recursos permitieron que se generara un incremento en las exportaciones totales, en términos absolutos, hacia los países de la ALALC como se observa en el Cuadro 2.3.

⁴⁴ Medina Peña, *op. cit.*, p. 191.

Cuadro 2.3

Exportaciones de México (valores en miles de dólares y porcentajes del total)												
Destino	1970		1972		1974		1976		1978		1980	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Argentina	14053	1.2	14752	0.93	40306	1.41	21620	0.64	31985	0.52	43021	0.28
Bolivia	295	0.03	436	0.03	1015	0.04	1403	0.04	2226	0.04	2569	0.02
Brasil	14678	1.25	33762	2.14	83515	2.93	171863	5.11	164999	2.68	409180	2.64
Chile	15743	1.34	17612	1.11	20838	0.73	14247	0.42	42353	0.69	27395	0.18
Colombia	12975	1.1	17834	1.13	33415	1.17	27419	0.82	40689	0.66	47748	0.31
Ecuador	1811	0.15	3111	0.2	10733	0.38	10088	0.3	33616	0.55	38895	0.25
Paraguay	166	0.01	663	0.04	652	0.02	366	0.01	587	0.01	315	0
Perú	8085	0.69	12045	0.76	21359	0.75	18295	0.54	16163	0.26	26514	0.17
Uruguay	2851	0.24	2038	0.13	11798	0.41	2326	0.07	4473	0.07	8305	0.05
Venezuela	21860	1.86	38753	2.45	40695	1.43	61307	1.82	99163	1.61	62462	0.4
Otros Países	1081934	92.12	1438991	91.08	2584256	90.72	3031611	90.21	5729748	92.92	14848868	95.7
TOTAL	1174451	100	1579997	100	2848582	100	3360545	100	6166002	100	15515272	100

Fuente: CEPAL, Banco de Datos Estadísticos de Comercio Exterior (BADECEL), en <http://websie.eclac.cl/badecel/selcop22.asp?npais=México>.

Como se desprende de este cuadro, el valor de las exportaciones con los países de la ALALC tuvo un incremento sustancial en términos absolutos, sobre todo durante el sexenio de López Portillo. De 1976 a 1980, el valor total de las exportaciones a los países de la ALALC pasó de 328 934 a 666 404 miles de dólares. En términos porcentuales se observa un incremento en la importancia relativa de las exportaciones hacia esta región durante el sexenio de Echeverría: en 1970 el 7.87% de las exportaciones se dirigió a esta región mientras que para 1976 el porcentaje aumentó a 9.77%. No obstante, esta tendencia se revirtió a partir del periodo sexenal de López Portillo ya que en 1978 el porcentaje era de 7.09% y para 1980 el porcentaje representó solamente 4.3% del total. El principal destinatario de las exportaciones mexicanas fue Brasil. Entre 1970 y 1971, los principales productos exportados fueron productos manufacturados. De 126 productos, que constituyeron alrededor del 95% de las exportaciones mexicanas a la ALALC en estos años, 9 fueron productos básicos, 50 fueron semimanufacturados y 63 fueron productos manufacturados. Entre los básicos se destacó el

algodón en rama sin pepita (6.4%). Entre los semimanufacturados sobresalió el zinc afinado, brea, tubos de hierro o acero y ácido fosfórico. De los productos manufacturados, los más importantes fueron los libros, motores para automóviles, motores de combustión interna y máquinas para escribir, a los cuales correspondió el 17.7%.⁴⁵

A pesar de que siguieron estando presentes ciertos permisos de importación, como controles no arancelarios del comercio exterior, México mantuvo una carga arancelaria media sobre las importaciones de 60%, cifra notablemente menor al promedio de otros países latinoamericanos como Brasil (168%), Chile (138%), Argentina (131%) y Colombia (112%).⁴⁶ Entre las importaciones mexicanas de la ALALC, se destacaron 99 productos a los cuales correspondió cerca de 90% del total en 1970 y 1971. De estos, a tres productos les correspondió el 34.7% del total en 1971: harina de pescado, pasta de papel y aceite diesel. En general, las importaciones mexicanas de los países de la ALALC fueron menos diversificadas que las exportaciones a esta región.⁴⁷

Cuadro 2.4

Importaciones de México (valores en miles de dólares y porcentajes del total)												
Procedencia	1970		1972		1974		1976		1978		1980	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Argentina	14281	0.58	22362	0.76	43957	0.73	52678	0.9	101173	1.26	109864	0.59
Bolivia	724	0.03	429	0.01	394	0.01	2270	0.04	37	0	22	0
Brasil	15787	0.64	30515	1.04	62614	1.03	117147	1.99	135295	1.68	373886	2.01
Chile	10830	0.44	7619	0.26	19585	0.32	18980	0.32	18846	0.23	44972	0.24
Colombia	874	0.04	2550	0.09	7219	0.12	5570	0.09	7290	0.09	16168	0.09
Ecuador	503	0.02	647	0.02	2330	0.04	5277	0.09	21022	0.26	13813	0.07
Paraguay	888	0.04	1179	0.04	2085	0.03	2506	0.04	1578	0.02	5226	0.03
Perú	13442	0.55	12569	0.43	13074	0.22	2900	0.05	12712	0.16	24388	0.13
Uruguay	2513	0.1	3115	0.11	7720	0.13	4955	0.08	3987	0.05	14889	0.08
Venezuela	4001	0.16	38808	1.32	131093	2.17	26192	0.45	28866	0.36	29051	0.16

⁴⁵ Wolfgang König, *México y la integración económica de América Latina*, Argentina, BID/INTAL, 1973, p. 194.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 144.

⁴⁷ *Ibid.*, pp. 195-196.

Otros Países	2397486	97.4	2814291	95.9	5761817	95.2	5646876	95.95	7717365	95.9	18014640	96.61
TOTAL	2461329	100	2934084	100	6051888	100	5885351	100	8048171	100	18646919	100

Fuente: CEPAL, Banco de Datos Estadísticos de Comercio Exterior (BADECEL), en <http://websie.eclac.cl/badecel/selcop22.asp?npais=México>.

En términos relativos, las importaciones disminuyeron de la década de los setenta a la de los ochenta. En 1972 4.08% fue el porcentaje del total de importaciones provenientes de la ALALC, mientras que para 1980 el porcentaje fue de 3.4%. En el rubro de las importaciones, Brasil también fue el principal socio comercial de México, seguido desde 1976 por Argentina. Bolivia es el país del que menos se importó y representó un valor cercano al 0% durante los sexenios de Echeverría y López Portillo.

Es importante considerar que, a pesar del aumento en términos absolutos de las importaciones y exportaciones con los países de la ALALC, la notable disminución en términos relativos en estos mismos ámbitos da cuenta del fracaso de la diversificación en el rubro del comercio internacional. Asimismo, y como se verá con mayor claridad en la siguiente sección, se fue perdiendo el interés en generar acuerdos plenamente multilaterales y se fue otorgando preeminencia a las asociaciones subregionales o a los acuerdos bilaterales con países de América Latina.

2.3 Relaciones comerciales México-ALADI

A pesar de que el sistema de listas nacionales⁴⁸ tuvo resultados alentadores durante las primeras etapas de negociaciones, posteriormente el ritmo de las desgravaciones de la ALALC disminuyó considerablemente. El sistema de negociación producto por producto resultó progresivamente lento y complicado. Finalmente, otra causa de insatisfacción fue la limitación

⁴⁸ Reducción acumulativa de restricciones por medio de concesiones bilaterales entre países miembros, las cuales se debían extender automáticamente al resto de las partes contratantes.

o inoperancia de las medidas en favor de los países de menor desarrollo económico relativo.⁴⁹ Como vimos anteriormente, México fue uno de los países de la región que mejor pudo incrementar sus exportaciones de manufacturas, mientras que importó principalmente productos semimanufacturados o productos alimentarios. Esto derivó, generalmente, en una condición de superávit en el comercio regional. Además, como se muestra en los cuadros anteriores, el comercio con los países de menor desarrollo económico como Paraguay (sobre todo en el ámbito de las exportaciones) o Bolivia (principalmente en el ámbito de las importaciones) fue casi inexistente, lo cual corrobora el argumento respecto a la inoperancia en cuanto a las medidas que debían favorecer a este tipo de países.

A fines de 1969, en el Protocolo de Caracas, se llevó a cabo una revisión del sistema de listas nacionales y el establecimiento de nuevas normas que lograran hacer efectivas las concesiones de la lista común. Además, se amplió el período de formación de la zona de libre comercio hasta el 31 de diciembre de 1980.⁵⁰ Sin embargo, en los años setenta, se produjo un proceso de inflexión en el proceso integrador. Disminuyó el ritmo de aplicación y uso de los instrumentos integradores, se redujo el intercambio intrazonal en Latinoamérica (en el caso de México esto fue así en términos del porcentaje del total) y se prorrogaron los plazos de alcance de un mercado común. A su vez, en el ámbito internacional, surgió un creciente proteccionismo en los países más industrializados como respuesta al *shock* petrolero de 1973. Éste impactó fuertemente a la región latinoamericana, tanto por el encarecimiento del abastecimiento del energético para algunos países como por la pérdida de sus mercados tradicionales para otros. Finalmente, esta situación se vio acompañada de un proceso de transnacionalización de la economía, en el que el crecimiento de las actividades económicas

⁴⁹ König (1973), *op. cit.*, p. 161.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 163.

de las empresas multinacionales (EMN) superó holgadamente a la expansión de las economías nacionales, tanto de los países del “centro” como de los de la “periferia”.⁵¹

En los años ochenta, tuvieron lugar dos sucesos muy importantes en la región latinoamericana. El primero de ellos, del cual no se puede decir que México haya sido partícipe (o únicamente en términos de reformas electorales), fue un proceso de democratización. El segundo fue una crítica situación económica y financiera que se vio agravada a partir de 1982 y que afectó enormemente a los países latinoamericanos, principalmente a aquellos que habían recurrido al endeudamiento externo para solventar su gasto.

Estos eventos influyeron en las nuevas formas de diplomacia multilateral, en donde los estímulos externos cobraron mayor relevancia en el ámbito de la integración económica.⁵² Por ejemplo, la firma del nuevo Tratado de Montevideo en 1980, generando la búsqueda de beneficios más concretos y un gradualismo en las metas cuantitativas y temporales, no sólo respondió al estancamiento del proceso de integración, sino que siguió manifestando un interés en resolver regionalmente el retroceso económico que, se interpretaba, era ocasionado por factores externos. Otro claro ejemplo de esto fue la Declaración y Plan de Acción de Quito, adoptados por los países de América Latina y el Caribe a principios de 1984. Allí no sólo se puso en duda la actitud de los países industrializados, considerando que era necesario el apoyo externo en materia de comercio y de financiamiento, sino que se reiteró el propósito de fortalecer la cooperación e integración regional por medio de diferentes mecanismos.⁵³

⁵¹ Laredo, *op. cit.*, p. 22.

⁵² *Ibid.*, p. 27.

⁵³ Manuel José Cárdenas, “Situación y perspectivas de la integración de la América Latina”, en Urquidí y Vega Cánovas, *op. cit.*, p. 210.

En el caso de México se recurrió más al endeudamiento externo. Quizá pueda parecer contradictorio que para salir de la crisis financiera de 1976-1977 se recurriera al incremento de la deuda. Aún así, el hecho fue que los *shocks* petroleros favorecieron una elevada liquidez en los sistemas financieros internacionales, por lo que la contratación de créditos apareció como un buen negocio en la segunda mitad de los años setenta, sobre todo si los recursos así obtenidos se invertían en una promisoriosa industria petrolera. En el gabinete de López Portillo hubo acuerdo, en un principio, en cuanto a la expansión de PEMEX, lo que implicaba hacer crecer unas 2.5 veces la industria por medio de una inversión multimillonaria. Estos propósitos iniciales conllevaron a un incremento paulatino del endeudamiento externo, “respetando apenas al principio los límites impuestos por el FMI de no contratar más allá de 10 mil millones de dólares en tres años. En 1978 se contrataron 3 350 millones de dólares; en 1979, último de vigencia del convenio, 3 340, y en 1980, se rebasaron los 4 000.”⁵⁴ Sin embargo, a mediados de 1981, se dio una sobreoferta de petróleo como respuesta a ciertas medidas de racionalización en el consumo de energéticos en los principales países consumidores, por la recesión en los grandes países industrializados y por la incapacidad de la OPEP para regular la producción de sus miembros. Así, en estos años México se encontró de pronto con una complicada situación económica: una abultada deuda externa, difícil de cubrir dada la reducción en los ingresos, y una economía dependiente de la exportación de un solo producto y prácticamente de un único mercado, el de Estados Unidos.⁵⁵

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid se optó por un cambio de modelo económico interno. Se llevó a cabo un viraje radical que puso fin a la tradición implícita del proyecto estatista, basada en el crecimiento hacia adentro y el dirigismo. La crisis puso de

⁵⁴ Medina Peña, *op. cit.*, p. 194.

⁵⁵ *Ibid.*, pp. 195-196.

manifiesto que era necesario atacar las causas del desequilibrio macroeconómico, así como las distorsiones de los precios, producto del incremento en las tasas internacionales de interés y del drástico descenso de los precios del petróleo. En 1983 se implementó el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), que consistió en una disminución del gasto público, la estimulación del abasto de alimentos básicos, el aumento de los ingresos fiscales y la canalización selectiva del crédito a las prioridades del desarrollo nacional, entre otras cuestiones.⁵⁶

Las reformas en el rubro del comercio internacional se generaron a partir de 1985 en un contexto de crisis en la balanza de pagos. El proyecto de reforma original contemplaba la liberalización (eliminación de requerimientos de licencia de importación) de entre 35 y 45% del total de las importaciones para fines de 1985, pero ante la adversidad de la situación económica el gobierno decidió liberalizar 64.1% del total de importaciones para esa fecha. La situación se agravó en estos años, especialmente por la drástica reducción de los precios del petróleo, que cayeron de 25.5 dólares por barril en 1985 a 10 dólares por barril en 1986. El gobierno recurrió a una depreciación de 40 % del peso respecto al dólar para tratar de generar un incremento en las exportaciones no petroleras.⁵⁷

Cuadro 2.5

Exportaciones no petroleras (miles de millones de dólares)					
	1986	1987	1988	Variación porcentual 86/87	Variación porcentual 87/88
Total	9.7	12	13.9	23.7%	16.0%
Agropecuarias	2.1	1.5	1.6	-26.5%	8.3%
Extractivas	0.5	0.6	0.7	13.0%	14.6%
Manufactureras	7.1	9.9	11.6	39.2%	17.2%

Fuente: Banco de México, "Informe anual 1988", p. 87, en <http://www.banxico.org.mx/documents/{97A3458B-3A93-DEF8-A754-0FAE2418FAB5}.pdf>

⁵⁶ *Ibid.*, p. 239-240.

⁵⁷ Ortiz Mena L.N., *op. cit.*, pp. 217-218

La combinación de los bajos precios del petróleo y la devaluación del peso contribuyó a generar un cambio en la estructura de exportaciones mexicanas en 1986. Al final de ese año, las exportaciones de crudo únicamente representaron un 32% del total, en lugar del 60% de un año atrás. Más de 80% de las exportaciones no petroleras en 1988 consistieron en productos manufacturados. Esta estructura de exportación ha sido similar desde entonces,⁵⁸ tendencia que se observa claramente en el Cuadro 2.5.

Siguiendo esta misma línea de apertura comercial, en la ronda regional de negociaciones de la ALADI, celebrada en Acapulco en abril de 1986, la delegación mexicana apoyó el incremento en la magnitud de la preferencia arancelaria regional para fijarla entre 4 y 20% en función de las distintas categorías de países a que se refiere el Tratado de Montevideo. Se estableció que esta preferencia arancelaria entraría en vigor al año siguiente y se estableció un cronograma de trabajo a fin de decidir respecto a: la eliminación multilateral de las restricciones no arancelarias, el establecimiento de un reglamento general de origen, para lo cual se encomendó a la secretaría general presentar un anteproyecto antes del 30 de octubre de 1986, el fortalecimiento de los acuerdos regionales sobre la nómina de apertura de mercados y un programa regional de sustitución de importaciones. Para el caso de este último, cada país miembro debería presentar una lista de productos importados de terceros países que representara alrededor del 30% del total de sus importaciones a fin de establecer una preferencia arancelaria básica del 60% con tratamientos preferenciales según el grado de desarrollo de los países. No obstante, a pesar de que en la Reunión del Consejo de Ministros de la ALADI de 1987 se ratificó la preferencia regional y se limitó el número de productos que se podían incluir en la lista de excepciones, se aplazaron las medidas sobre la eliminación inmediata de las preferencias no arancelarias y se pospuso la entrada en vigor del programa de

⁵⁸ *Ibid.*, p. 218

sustitución de importaciones. De esta forma, y como ya era costumbre en el proceso de integración de la ALADI, conforme los plazos se iban venciendo éstos se iban ampliando sin que se hubieran cumplido los compromisos.⁵⁹

Durante el sexenio de Miguel de la Madrid, continuó la misma tendencia que durante el sexenio anterior en cuanto a los porcentajes del total del comercio con los miembros de la ALADI. Así vemos que, el porcentaje del total de las exportaciones mexicanas a los países latinoamericanos pasó de 4.75% en 1982 a 4.07% en 1988. Las importaciones representaron un 3.91% en 1982 y 3.13% en 1988. A pesar de la disminución en el total de las exportaciones mexicanas al mundo y a la ALADI entre 1982 y 1988, se mantuvo un superávit comercial en este último año de 248 808 000 dólares.⁶⁰

Mientras la región latinoamericana fue perdiendo importancia comercial para México en términos relativos, nuestro país fue dejando atrás su comportamiento enmarcado en un colectivismo con América Latina, con el objeto de resolver su crítica situación interna, para irse acercando cada vez más a las nuevas realidades del comercio internacional. Así, la identidad o comportamiento de México en este tipo de organismos de integración económica fue trascendiendo del colectivismo económico, para solucionar la crisis interna, al pragmatismo, en donde las negociaciones bilaterales fueron la norma imperante. El tema del revisionismo, característico durante el régimen de Echeverría, se fue dejando atrás una vez que los intereses económicos mexicanos se acercaron más a los de Estados Unidos.

Las medidas de apertura y liberalización económica, implementadas a partir del decenio de los ochenta, formaron parte del proyecto de reforma del modelo económico. Entre

⁵⁹ Cárdenas, *op. cit.*, pp. 211-212.

⁶⁰ CEPAL, Banco de Datos Estadísticos de Comercio Exterior (BADECEL), en <http://websie.eclac.cl/badecel/selcop22.asp?npais=México>.

éstas se encontraba la reducción multilateral de tarifas arancelarias a menos de un 50% de acuerdo a los preceptos del GATT en 1987. En diciembre de 1987 se implementó el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), diseñado para mejorar las relaciones entre el gobierno y el sector privado. Gracias a este programa, también se logró imponer un tope arancelario de 20%, cifra considerablemente más baja que la de 50% que pedía el GATT. Además, las tarifas medias se redujeron de 19% a un poco más de 10%, los permisos de importación fueron eliminados para casi todos los productos excepto ciertos bienes de origen agrícola, automóviles y productos de la industria farmacéutica.⁶¹ Durante el gobierno de Carlos Salinas se fueron ampliando aún más los procesos de apertura, liberalización comercial y privatización de empresas paraestatales.

En un contexto de post Guerra Fría y con la inclusión de Estados Unidos en el esfuerzo integracionista del gobierno mexicano, Carlos Salinas buscó modernizar a la ALADI para indicar que seguía existiendo un interés en la región latinoamericana. Así, durante el Comité de Representantes de la ALADI en Montevideo (9 de octubre de 1990), Salinas señaló que “no deja de ser paradójico que nuestro continente haya sido, desde el siglo pasado, precursor del pensamiento integracionista; no obstante, hoy, a fines del siglo XX, estamos rezagados frente a otras regiones del planeta.”⁶² Así, después de haber anunciado diez puntos en donde destacó, entre otras cosas, la importancia de la desgravación arancelaria a partir de un arancel máximo acordado, la eliminación a los obstáculos al transporte y la formación de subregiones económicas congruentes con el multilateralismo,⁶³ inició su intento de liberalización

⁶¹ Ortiz Mena L. N. (2004), *op. cit.*, p. 219.

⁶² Palabras del Presidente Carlos Salinas de Gortari ante el Comité de Representantes de la ALADI, 9 de octubre de 1990, en SECOFI, “México y América Latina: acuerdos y negociaciones de libre comercio”, México, septiembre de 1994, p. 1.

⁶³ *Ibid.*, p. 3.

comercial en América Latina por medio de un Acuerdo de Complementación Económica (ACE) con Chile en 1991.

México decidió negociar un tratado de libre comercio con Estados Unidos sólo una vez que se vio que la entrada al GATT no había producido un incremento significativo de inversión extranjera y crecimiento económico. En esta decisión influyó también el hecho de que no se logró el acercamiento económico que se buscó tener con Europa debido a que concentraron sus esfuerzos de integración en su propia región, para lo cual la caída del Muro de Berlín fue un factor importante. De este modo, las negociaciones de México con Estados Unidos respondieron al creciente proteccionismo de los países industrializados y la formación de bloques regionales, de los cuales el gobierno mexicano no quería quedar excluido. El TLCAN, el cual entró en vigor el 1 de enero de 1994, representó la culminación de una nueva orientación en el modelo económico interno de México y en su política económica exterior. Nuevamente, como en el pasado, se trató de responder a una situación de crisis en donde la debilidad del mercado petrolero mundial, la crisis de la deuda y la escasez de financiamiento obligaron al gobierno mexicano a abandonar la sustitución de importaciones y la expansión del mercado interno por la promoción del crecimiento mediante las exportaciones.⁶⁴

Debido a que el artículo 44 del Tratado de Montevideo señalaba que los países miembros que otorgaran franquicias, favores, ventajas, inmunidades o privilegios a productos de países no miembros estarían obligados a extender dichas prerrogativas a los integrantes de la ALADI, México buscó la suspensión de este artículo a mediados de 1994. Así, desde ese mismo año México dejó abierta la posibilidad de renegociar acuerdos de preferencias arancelarias con aquellos países que consideraran haberse visto afectados en sus intereses

⁶⁴ Covarrubias, *op. cit.*, p. 33.

comerciales a raíz del TLCAN, ante la negativa mexicana de hacer extensivos los beneficios de éste acuerdo.⁶⁵

La política económica de Ernesto Zedillo presentó, en gran medida, una continuación de la de su predecesor. El acercamiento con Estados Unidos resultó sumamente importante debido a que se requirió un préstamo de rescate, proveniente de ese país, ante la crisis económica y financiera de 1994-1995. No obstante, desde el inicio de la administración de Zedillo quedó claro el interés de México por incrementar el intercambio comercial con América Latina y el Caribe. La estrategia que se buscó fue la siguiente: 1) consolidar la integración comercial con los países centroamericanos, 2) acercarse a Sudamérica por medio de acuerdos de preferencias arancelarias dentro del marco de la ALADI, especialmente tratando de expandir el comercio hacia el MERCOSUR y 3) vincularse con la región del Caribe si bien modestamente.⁶⁶

De esta forma, entraron en vigor dos tratados de libre comercio en el marco de la ALADI en 1995: con Bolivia y con Venezuela y Colombia (G-3).⁶⁷ Dentro de la estrategia de regionalismo abierto de México se trataron de establecer zonas de libre comercio, tal como se había hecho con Estados Unidos y Canadá, con ciertas naciones de la ALADI a fin de poder extenderlas posteriormente al resto de los países miembros. Aunque la postura oficial fue que este tipo de acuerdos se firmaban para diversificar el comercio exterior, parece que también se buscó la obtención de beneficios diplomáticos adicionales, principalmente frente a Estados

⁶⁵ Ricardo Macouzet y Luis González, “La política y el comercio de México hacia América Latina: 1994-2000”, en *Foro Internacional*, núm. 4, vol. XLI, p. 809.

⁶⁶ *Ibid.*, pp. 815-816.

⁶⁷ A partir del 19 de noviembre de 2006, sólo participan Colombia y México en el G-3 por la decisión de Hugo Chávez, presidente venezolano, de salir de este tratado.

Unidos, al abanderar con mayor vehemencia los principios que estuvieron en el origen del TLCAN.⁶⁸

Algunos de los compromisos del TLC con Bolivia fueron los siguientes: trato no discriminatorio y prohibición de elevar el arancel vigente y adoptar otros nuevos, eliminación efectiva de barreras no arancelarias (con excepción de bienes como el petróleo y las necesarias para la protección de la salud y seguridad nacional), eliminación progresiva de aranceles, desgravación inmediata a 97% de la exportación de bienes industriales, incluyendo tractocamiones, autobuses, camiones, autopartes, electrodomésticos, equipo de cómputo, televisores, productos fotográficos, acero, petroquímicos y fibras sintéticas o artificiales discontinuas, entre otros, y la existencia de subsidios a la exportación de productos agropecuarios a petición del país importador.⁶⁹

En el caso del G-3 se mantuvieron las primeras dos características que en el caso del TLC con Bolivia y otros compromisos fueron: la eliminación inmediata de aranceles a más de 40% de las exportaciones a Colombia, aceleración de desgravación arancelaria de productos incluyendo el plomo refinado, aleaciones de plomo, aleaciones de zinc, partes de máquinas para lavar ropa, óxido de magnesio, magnesia electrofundida y sulfato de disodio (acordado entre México y Venezuela desde 1997) y la desgravación del sector agropecuario para 2004.⁷⁰

En 1999 se firmó un TLC con Chile, con lo cual Zedillo dio continuidad a la búsqueda de la diversificación económica. En éste se estableció el compromiso de la eliminación de subsidios a la exportación de bienes agropecuarios a partir del año 2003, la prohibición de adoptar o mantener impuestos, gravámenes o cargos sobre exportación a menos que se trate de

⁶⁸ Morales, *op. cit.*, p. 215.

⁶⁹ Secretaría de Economía, “Resumen del TLC con Bolivia”, en www.economia.gob.mx/work/sneci/negociaciones/bolivia/htm/resumen_bolivia.htm, consultado el 11 de marzo de 2009.

⁷⁰ Secretaría de Economía, “Resumen general G-3”, en www.economia.gob.mx/work/sneci/negociaciones/g3/htm/resumen_G3.htm, consultado el 11 de marzo de 2009.

bienes destinados al consumo interno, y la exención de pago del impuesto de importación de origen mexicano a productos como cuero y calzado, entre otras cuestiones.⁷¹

A pesar de la firma de estos acuerdos bilaterales y trilaterales en el marco de la ALADI, la relación comercial que fue teniendo cada vez más importancia para México fue la del TLCAN, particularmente con Estados Unidos. En 1990 3.28% del total de las exportaciones mexicanas se dirigió a los países de la ALADI mientras que 70.3% fue hacia Estados Unidos. En 1994 2.63% de las exportaciones se destinó a los miembros de la ALADI mientras que 84.88% fue para el vecino del norte. Para 1998 87.74% de las exportaciones se dirigió hacia Estados Unidos mientras que sólo se destinó 2.54% para la región de la ALADI.⁷²

Si bien en términos absolutos existió un incremento en el total de exportaciones e importaciones a países con los que se firmaron tratados de libre comercio, en el caso de Bolivia por ejemplo, el porcentaje que representó del total de las exportaciones mexicanas fue de 0.03% desde 1995 hasta 1998. Asimismo, las importaciones mexicanas de Bolivia en ese mismo periodo de años representaron 0.01% del total. En el caso de Chile, con quien se generó un déficit comercial después de la entrada en vigor del TLC en 1999, se dio un incremento de 0.48% en ese año a 0.51% en 2000 en el rubro de las importaciones en términos relativos. Por otra parte, el porcentaje del total de las exportaciones mexicanas hacia Chile disminuyó de 0.27% a 0.26% del total en el mismo periodo de tiempo.⁷³

⁷¹ Secretaría de Economía, “Resumen general TLC con Chile”, en www.economia.gob.mx/work/sneci/negociaciones/chile/htm/resumen_chile.htm, consultado el 11 de marzo de 2009.

⁷² CEPAL, Banco de Datos Estadísticos de Comercio Exterior (BADECEL), en <http://websie.eclac.cl/badecel/selcop22.asp?npais=México>.

⁷³ CEPAL, Banco de Datos Estadísticos de Comercio Exterior (BADECEL), en <http://websie.eclac.cl/badecel/selcop22.asp?npais=México>.

En el sexenio de Vicente Fox se dio aún mayor importancia a la relación con Estados Unidos, buscando tener un diálogo más profundo y una relación estratégica con ese país. Así, el comportamiento pragmático en la diplomacia multilateral en el ámbito económico se consolidó. Esto se comprueba por el hecho de que a la integración con América Latina ya no se le dio un carácter primordial en el discurso político. Además, éste ya no se utilizó con el fin de mantener cierta estabilidad interna. El canciller mexicano, Jorge G. Castañeda, mencionó que los nexos con Estados Unidos no se habían podido modificar, ni siquiera con los anteriores intentos de diversificación comercial. Por ello, “es difícil pensar que algún esfuerzo a futuro en este mismo sentido pueda fructificar. Ésta es una realidad más o menos inamovible de nuestra historia y de nuestro porvenir. Por tanto, la política exterior de México no puede ni debe basarse en la búsqueda de una diversificación de nuestras relaciones económicas.”⁷⁴

Aún así, el gobierno de Fox buscó vincularse con la región del MERCOSUR. En julio de 2002 México participó por primera vez en una cumbre del bloque ampliado, es decir, el que incluía a Bolivia y Chile. Ahí se suscribió el ACE México-MERCOSUR que establece el compromiso de crear un área de libre comercio entre ambas partes. Se firmó un ACE para el sector automotriz mediante el cual se fijaron cuotas para la importación de vehículos en los países signatarios, libres del cobro de impuestos, y la liberalización del comercio en ese sector a partir de 2006. Finalmente, en el marco de la XXVI Cumbre del MERCOSUR, en julio de 2004, México solicitó su adhesión a este mercado común. Los mandatarios de ese mecanismo aprobaron el ingreso de nuestro país como observador y se acordó que México sería miembro

⁷⁴ Jorge G. Castañeda, “Apuntes de política exterior para el gobierno de Vicente Fox: 2000-2006”, en Carlos Elizondo y Luis Maira (eds.), *Chile-México: dos transiciones frente a frente*, México, CIDE, Grijalbo, ProChile, 2000, p. 334.

asociado una vez que se suscribiera un TLC con los países del MERCOSUR.⁷⁵ En ese mismo año, nuestro país suscribió un TLC con Uruguay, pero en el marco de la ALADI.

Cuadro 2.6

Exportaciones de México (valores en miles de dólares y porcentajes del total)										
Destino	2000		2002		2004		2006		2007	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Unión Europea	5608992	3.37	5214918	3.25	6623820	3.5	10821435	4.32	13916304	5.12
ALADI ⁷⁶	2895690	1.74	2609348	1.62	3652020	1.93	8164968	3.26	11087992	4.08
Canadá	3352910	2.01	2808863	1.75	2768916	1.46	5184156	2.07	6483267	2.38
Estados Unidos	147641338	88.71	142942161	88.97	167486798	88.5	212112877	84.7	223499633	82.2
Otros Países	6939555	4.17	7093253	4.41	8649316	4.57	14075415	5.62	17012005	6.25
TOTAL	166438485	100	160668543	100	189180870	100	250358851	100	271999201	100

Fuente: CEPAL, Banco de Datos Estadísticos de Comercio Exterior (BADECEL), en <http://websie.eclac.cl/badecel/selcop22.asp?npais=México>.

Cuadro 2.7

Importaciones de México (valores en miles de dólares y porcentajes del total)										
Procedencia	2000		2002		2004		2006		2007	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Unión Europea	14744451	8.45	16440578	9.75	20682307	10.5	27772777	10.8	32625163	11.52
ALADI	3989356	2.29	5473753	3.25	9004669	4.56	12444983	4.86	12482738	4.41
Canadá	4016350	2.3	4480242	2.66	5258953	2.67	7375272	2.88	7975288	2.82
Estados Unidos	127505698	73.1	106535636	63.2	111452085	56.5	130493663	50.9	140583046	49.63
Otros Países	24154425	13.9	35717788	21.2	50902513	25.8	78156059	30.5	89577787	31.63
TOTAL	174410280	100	168647997	100	197300527	100	256242754	100	283244022	100

Fuente: CEPAL, Banco de Datos Estadísticos de Comercio Exterior (BADECEL), en <http://websie.eclac.cl/badecel/selcop22.asp?npais=México>.

En los cuadros 2.6 y 2.7 podemos observar que México ha derivado los mayores beneficios de su estrategia comercial, enfocada en la promoción de las exportaciones para favorecer el crecimiento económico interno, del mercado estadounidense. El superávit

⁷⁵ Miguel Hakim, "La asociación de México con el MERCOSUR como paso fundamental para la unidad de las Américas", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, IMRED, núm. 72, marzo-junio 2004, pp. 20-21.

⁷⁶ Nota: Cuba pertenece a la ALADI desde 1998.

comercial que tuvo México con Estados Unidos ayudó a cubrir, en la balanza comercial, el déficit que se presentó con los otros países y regiones.

En el año 2000 se destinó 90.72% de las exportaciones a los socios del TLCAN, de los cuales 88.71% se dirigió a Estados Unidos. A pesar de que esta tendencia se ha reducido en los últimos años, México aún depende de ese país en más de 80% en el rubro de las exportaciones. Lo que sí se ha podido diversificar en mayor medida, durante la primera década del siglo XXI, son las importaciones. En el año 2000 éstas provinieron en 73.1% de Estados Unidos y para el 2007 representaron un poco menos de 50% del total.

Esto posiblemente se explica por el tratado de libre comercio suscrito con la Unión Europea (TLCUEM) que entró en vigor en el año 2000. Esto ha generado un aumento en los porcentajes relativos de las exportaciones e importaciones que se destinan y provienen de esa región. En cuanto a la ALADI, es importante destacar que a partir del año 2006 se ha logrado recuperar el nivel que habían mantenido los porcentajes de exportación hacia esa región, al menos durante los años ochenta. La caída de 3.28% en 1990 a 1.74% en el año 2000 se vincula con los años en los que se presentó una modificación en el modelo económico mexicano tendiente hacia el pragmatismo, en donde se trató de sacar el máximo provecho económico de la vecindad de México con Estados Unidos. Por ello, al menos en el corto plazo, se dejó de lado el anhelo de la diversificación de las relaciones comerciales mexicanas.⁷⁷ Durante el sexenio de Vicente Fox, el total del porcentaje de las exportaciones mexicanas a los países de la ALADI no pasó del 2%, por lo que se afirma el desinterés expresado por Castañeda en la diversificación comercial.

⁷⁷ Antonio Ortiz Mena L. N., “El Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la política exterior de México: lo esperado y lo acontecido”, en Ana Covarrubias (coord.), *op. cit.*, p. 127.

En resumen, durante el régimen de Echeverría, se presentó un comportamiento revisionista en donde se buscó generar un cambio en cuanto a la dependencia que se tenía en la relación con Estados Unidos. Se buscó la promoción de nuevos mecanismos y formas de llevar a cabo la integración con la región latinoamericana, lo cual se corroboró gradualmente durante su sexenio con el aumento en el porcentaje de las exportaciones intrazonales mexicanas, el cual llegó a 9.77% del total en 1976. Posteriormente, a raíz de la crítica situación de la economía en los años ochenta y de la subsecuente liberalización económica, la diplomacia económica multilateral de México con la región de la ALADI fue otorgando prioridad a las negociaciones bilaterales en detrimento de los avances hacia la formación de un mercado común latinoamericano. Esto respondió a las presiones de las que México fue objeto con la firma del TLCAN, al no hacer extensivo su compromiso en cuanto a la cláusula de nación más favorecida prevista por la ALADI⁷⁸ (búsqueda de un *status quo*). México trató de sacar mayor provecho de la dependencia económica con Estados Unidos por medio de un acercamiento institucionalizado a ese país, en donde se corroboró el predominio de sus reglas del juego para la homologación de trato con sus socios comerciales. A esto se le puede denominar revisionismo pragmático; relación en la que predomina la utilidad y la conveniencia. No sucedió lo mismo en las relaciones económicas con América Latina debido a que los mercados de esta región no tienen el tamaño del estadounidense ni tienen el mismo grado de complementariedad que existe con el vecino del norte. Es por ello que se argumenta que los acuerdos comerciales con América Latina se firmaron principalmente para satisfacer expectativas políticas internas.⁷⁹

⁷⁸ *Ibid.*, p. 155.

⁷⁹ Alicia Puyana y José Romero, “La estrategia comercial mexicana: ¿superando la fuerza centrípeta estadounidense?”, en *Foro Internacional*, vol. XLIV, núm. 3, julio-septiembre 2004, p. 408.

Desde el punto de vista interno se pueden considerar como variables influyentes en el interés de México por negociar un TLC con Estados Unidos, entre otras cuestiones, la apertura a las importaciones de la economía mexicana y el hecho de que el sector manufacturero para la exportación se haya convertido en el motor del crecimiento de nuestro país. Bajo el anterior modelo de sustitución de importaciones, México no estaba en condiciones de afianzar el acceso de sus productos manufacturados al mercado estadounidense y a otros mercados. Una vez que las exportaciones se volvieron un elemento clave para afianzar el crecimiento económico, el acceso a los mercados se volvió una cuestión esencial.⁸⁰

Las circunstancias externas que pueden explicar esta tendencia se relacionan íntimamente con las anteriores. Desde el momento en que las exportaciones manufactureras han aumentado su importancia para el crecimiento económico de nuestro país, la cuestión del proteccionismo extranjero ha adquirido mayor relevancia. Uno de los motivos de Canadá para negociar un TLC con Estados Unidos fue precisamente asegurarse el acceso a un mercado norteamericano que parecía ser cada vez más proteccionista. En los años noventa, México tuvo el mismo motivo. Además, la mera existencia del acuerdo de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos influyó en el cambio de actitud de México⁸¹ (además del fortalecimiento de otros bloques económicos como la UE). México se mostró adverso al riesgo de que sus productos se vieran discriminados de los mercados de las emergentes asociaciones económicas, pero particularmente del estadounidense. De esta forma, México buscó garantizar el acceso al mercado estadounidense con reglas fijas y básicas, sobre todo en relación con

⁸⁰ Sidney Weintraub, "El debate sobre el libre comercio en América del Norte", en Gustavo Vega Cánovas (coord.), *México ante el libre comercio con América del Norte*, México, El Colegio de México y Universidad Tecnológica de México, 1991, p. 146.

⁸¹ *Ibid.*, p. 147.

temas sensibles como la inversión y la agricultura. Para Estados Unidos era crucial liberalizar las inversiones y fijar normas de conducta en este sentido.⁸²

A diferencia de lo que se logró en la Ronda de Uruguay, el TLCAN liberó de manera más indiscriminada los mercados de servicios y agricultura. Además, pactó todo un régimen regulatorio en materia de inversiones y de propiedad intelectual, diseñó mecanismos de arbitraje más expeditos de aquellos que existían en el GATT e instituyó la represalia comercial como mecanismo de última instancia para cumplir lo pactado. Finalmente, se extendió el uso de la sanción comercial o multa en caso de que los países mostraran omisiones constantes en la aplicación de los respectivos acuerdos paralelos en materia laboral y ambiental.⁸³

Todo esto da cuenta de que se produjo un cambio drástico en la posición mexicana, al aceptar eliminar, gradualmente y sin excepciones, los aranceles ordinarios para todos los productos. Con ello vemos como nuestro país se ha alejado del integracionismo multilateral a fin de sacar mayor provecho de la interdependencia desigual que existe con el mercado estadounidense.

⁸² Puyana y Romero, *op. cit.*, p. 402.

⁸³ Morales, *op. cit.*, p. 201.

3. México en los organismos multilaterales *ad hoc* (1983-2006)

El presente capítulo trata sobre los cambios y continuidades de carácter o identidad de la diplomacia multilateral mexicana en tres órganos o foros de la región latinoamericana: el Grupo de Contadora, el Grupo de Río (G-Río) y el Plan Puebla-Panamá (PPP), hoy conocido como Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, o únicamente Proyecto Mesoamérica (PM). Estos mecanismos multilaterales tienen un carácter *ad hoc* debido a que se desarrollaron de manera independiente a las principales organizaciones regionales, en particular la OEA y el TIAR. Con ello se trató de llegar a soluciones de paz, acuerdos de cooperación regional o la participación común en el desarrollo humano y de infraestructura en un ámbito plenamente latinoamericano.

Puede suponerse que lo que México ha buscado es una cooperación con otros países y regiones a fin de que se generen ganancias absolutas mediante la diversificación de sus relaciones exteriores. Pero, ¿es realmente estático el carácter de la diplomacia multilateral mexicana? ¿Es únicamente la cooperación el interés que ha prevalecido en la suscripción de estos mecanismos o foros? Estas preguntas surgen porque considero que el cambio en las circunstancias y coyunturas, internas y externas, ocasionan que la característica definitoria de la participación mexicana en este tipo de organismos *ad hoc* no sea únicamente el colectivismo.

Es necesario considerar que estos organismos, a excepción del PPP, surgieron en los años ochenta. Durante este decenio se percibió una gran indiferencia hacia las acciones y propuestas de las Naciones Unidas y de algunos de sus organismos regionales y especializados. Incluso se pudo advertir cierto menosprecio al derecho internacional. Esto fue así sobre todo debido al fortalecimiento de la contención del comunismo promovida por el

gobierno estadounidense, cuyo presidente era Ronald Reagan. La crisis del multilateralismo surgió como una variable internacional que influyó fuertemente en la conformación del Grupo de Contadora y el G-Río.

Existen además, dos variables internas que deben destacarse a fin de lograr una mayor comprensión del comportamiento mexicano en estos foros. En primer lugar se destaca el interés en dar continuidad a la estabilización interna por medio del acercamiento con la región centroamericana a fin de lograr su pacificación. Esto sobre todo considerando su participación en Contadora, cuando México enfrentaba una grave crisis económica y comenzaba un proceso de liberalización en este rubro por lo que gradualmente fue alineando sus intereses con los de Estados Unidos. En segundo lugar, es importante tener en cuenta la creciente apertura política. Ésta fue generando una participación más activa del gobierno mexicano en la promoción de temas relacionados con la democracia y los derechos humanos, lo cual fue modificando la respuesta y participación del gobierno mexicano en el G-Río en las situaciones relacionadas con esas cuestiones.

Además de lo anterior, es indispensable considerar que aunque el concepto de seguridad regional (e internacional) se fue ampliando y perdió su connotación ideológica con el fin de la Guerra Fría, éste no fue un tema que haya perdido relevancia para el actuar de nuestro país, incluso dentro de estos foros de concertación y desarrollo. Así, el interés por el desarrollo de la infraestructura en la región sur-sureste de México (PPP y PM) reflejó la búsqueda de nuestro país en contribuir a la formación de una región, no sólo más desarrollada, sino también más segura.

Antes de tratar la participación mexicana en estos foros, se realiza un breve recuento respecto a Contadora, el G-Río y el PM a fin de conocer cómo surgieron y cuáles son los fines

que persiguieron o que aún buscan. A esto se refiere la siguiente sección de este tercer capítulo.

3.1 Contadora, el Grupo de Río y el Proyecto Mesoamérica

A raíz de la llamada “Segunda Guerra Fría”, se cerraron aún más los espacios para la acción político-diplomática independiente de los países menos poderosos. En respuesta a la crisis del multilateralismo durante la década de los años ochenta, y en la búsqueda de nuevas formas de acción diplomática de concertación, se perfiló una tendencia hacia la integración de grupos de países en organismos multilaterales *ad hoc*.¹

La política exterior de Miguel de la Madrid hacia Centroamérica tuvo un carácter visiblemente activo e independiente del sistema interamericano (OEA y TIAR). Existió cierta continuidad con el interés del gobierno de José López Portillo en tener una política exterior activa en la región. No obstante, López Portillo llevó a cabo una estrategia de apoyo al gobierno sandinista en Nicaragua y el avance de programas de reforma económica y social en la región, debido a que la bonanza petrolera facilitó este tipo de acercamientos. Por otra parte, De la Madrid optó por la mediación y una mayor distensión frente al conflicto en Centroamérica.² Esto resulta claro en la iniciativa de México, Panamá, Colombia y Venezuela de conformar, en la isla de Contadora en enero de 1983, un grupo para apoyar la pacificación de Centroamérica.

En cuanto a los temas de seguridad México siguió una política de independencia relativa mediante la participación en iniciativas regionales como Contadora. En este ámbito, el objetivo era lograr la paz en la región, evitar la extensión geográfica del conflicto y que la

¹ Ricardo Macouzet, “La diplomacia multilateral de México en el gobierno de Miguel de la Madrid: Contadora, Grupo de los Ocho y Grupo de los Seis”, en *Foro Internacional*, núm. XXX, enero-marzo de 1990, pp. 450-452.

² Guadalupe González González, “México ante América Latina: mirando de reojo a Estados Unidos”, en Jorge A. Schiavon, Daniela Spenser y Mario Vázquez Olivera, *En busca de una nación soberana: relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, CIDE y SRE, 2006, p. 495.

inestabilidad en el sur afectara a México por un mayor flujo de refugiados o del tráfico de armas.³

En 1985 se formó un Grupo de Apoyo de Contadora, cuyos miembros fueron Argentina, Brasil, Perú y Uruguay, a fin de ampliar el espectro de países que apoyaban los procedimientos de pacificación.⁴ Es importante mencionar que Argentina, Brasil y Uruguay se encontraban en plena democratización por lo que buscaron una mayor integración económica (el caso de los Protocolos de Integración y Cooperación Económica entre Brasil y Argentina) y un impulso al desarrollo de nuevas políticas frente a la crisis centroamericana. Estos países apoyaron al proceso de Contadora, en primer lugar, debido al papel que tuvieron las normas de derecho en este proceso de restauración democrática, por lo que resultaba muy difícil para ellos apoyar abiertamente una política norteamericana hacia Centroamérica que implicaba claras violaciones al derecho y a los principios internacionales. En este sentido, estas cuatro naciones participaron debido a que esto podría alentar su *status* como países progresistas en la región (prestigio). En segundo lugar, su participación se debió a que ello podría provocar que en algún otro momento sus demandas también fueran apoyadas por otros países del área latinoamericana.⁵

El G-Río también tuvo su origen en el ambiente de inoperancia que se percibía respecto a los organismos interamericanos en temas de diversa índole: concertación política, seguridad y cooperación económica. En respuesta a los problemas de credibilidad y mal funcionamiento de los foros mencionados, y tomando como base la experiencia adquirida por Contadora y su Grupo de Apoyo, se decidió la creación del Mecanismo Permanente de

³ González González, *op. cit.*, pp. 494-495.

⁴ Patricia Espinosa Cantellano, "Dos mecanismos de consulta y concertación: el Grupo de Río y la Conferencia Iberoamericana", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, IMRED, núm. 61, México, octubre 2000, p. 93.

⁵ Carlos Rico, *México y el mundo: historia de sus relaciones exteriores. Hacia la globalización*, tomo VIII, México, Senado de la República, 1991, pp. 142-144.

Consulta y Concertación Política (Grupo de Río) a finales de 1986. Este organismo funciona por medio de consultas anuales entre los presidentes o mandatarios de los países miembros, pero también se emiten ciertos comunicados cuando alguna situación en particular así lo amerita. Sin embargo, en este nuevo contexto se ha tendido a perder la precisión de ciertos objetivos en concreto debido a que se trata una enorme diversidad de temas en cada una de las cumbres. Esto hace que el G-Río sea más abstracto en sus fines que el Grupo Contadora, el cual era un organismo de negociación para alcanzar la paz regional. No obstante, ambos organismos dan cuenta del interés en generar diálogo y acercamiento de diversas posiciones en la región latinoamericana, al menos en términos de concertación política.

El último mecanismo multilateral al que se hace referencia en este capítulo es el PPP, el cual fue creado en el marco de la Cumbre Extraordinaria de Tuxtla de 2001. Desde junio del 2008, el PPP es conocido como Proyecto Mesoamérica. Este proyecto busca promover el desarrollo para el sur-sureste de México, así como la transformación y modernización de Centroamérica para el siglo XXI.⁶ Entre otras cosas, el PPP fue concebido para apoyar proyectos de infraestructura que vinculen físicamente el sur de México con el área centroamericana, aunque desde 2006 se extendió la cobertura de este plan regional hasta Colombia.

A fin de incluir otras demandas de desarrollo social, se transformó al PPP en un Proyecto Mesoamérica para facilitar la gestión y ejecución de proyectos orientados a mejorar la calidad de vida de los habitantes de la región.⁷ Sin embargo, los temas de cooperación económica y desarrollo social no son los únicos que han prevalecido en los intereses

⁶ Heriberto Cairo Carou y Alberto Rocha Valencia, “El Plan Puebla-Panamá: origen, estructura institucional, objetivos estatales y proyectos”, en Heriberto Cairo Carou, Jaime Preciado Coronado y Alberto Rocha Valencia (eds.), *La construcción de una región: México y la geopolítica del Plan Puebla-Panamá*, Madrid, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, 2007, p. 32.

⁷ Proyecto Integración y Desarrollo Mesoamérica, en <http://www.planpuebla-panama.org/>, consultada el 5 de febrero de 2009.

mexicanos hacia la región. Es necesario considerar a la seguridad en nuestra frontera sur como un factor sumamente relevante para complementar el presente análisis, debido a que ciertos temas como el tráfico de armas, la delincuencia y la migración transfronteriza han cobrado gran importancia en cuanto a la formulación y desarrollo de los diferentes proyectos. Además, es importante mencionar que el PPP/PM ha tenido ciertas dificultades para alcanzar la legitimidad en la región debido a que ciertos grupos poblacionales, sobre todo indígenas, han expresado su rechazo principalmente a los proyectos de infraestructura que, en su percepción, pueden afectar sus actividades e intereses en el espacio que habitan.

3.2 México, Contadora y la incipiente concertación latinoamericana

Uno de los factores que promovieron el surgimiento de la acción concertada entre los países de América Latina ocurrió con motivo de la crisis energética que afectó enormemente a los países de Centroamérica, por lo que se negoció el Acuerdo de San José (agosto de 1980) para la venta y distribución de petróleo por parte de México y Venezuela en la región. Otra causa fundamental para la búsqueda de concertación regional se dio en respuesta a los conflictos generalizados en Centroamérica durante los años ochenta. Además, como se ha mencionado anteriormente, Miguel de la Madrid debió enfrentar una coyuntura económica crítica desde que asumió la presidencia de México en 1982. La situación de la crisis de la deuda era compartida por otros países de la región, sobre todo Brasil y Argentina, lo cual favoreció la búsqueda de acción conjunta para resolver esta crítica situación.

Considerando lo anterior, y siguiendo la pauta de acercamiento con Centroamérica, Miguel de la Madrid planteó desde el inicio de su administración que las relaciones con América Latina eran una prioridad en su política exterior. El gobierno mexicano buscaba incrementar la capacidad negociadora latinoamericana, por lo que se puso mucho énfasis en la

similitud de las trayectorias políticas y económicas dentro de la región.⁸ En otras palabras, se requería un esfuerzo conjunto debido a que los países latinoamericanos tenían fines en común como la solución del problema del endeudamiento externo o la pacificación en Centroamérica. Es muy probable que esta voluntad de proximidad con las naciones al sur de México estuviera vinculada con el interés en mantener cierto margen de acción con Estados Unidos, debido a que el gobierno mexicano se había acercado a su vecino del norte para llevar a cabo una renegociación de la deuda y promover la entrada de capital extranjero. Además, existían intereses internos en establecer este tipo de acercamiento regional: la seguridad en la frontera sur de México.

En 1980, la presencia de contingentes de la ex Guardia Nacional de Anastasio Somoza, que se habían refugiado en territorio hondureño, fue percibida como una amenaza para la estabilidad de Nicaragua. Además, se presentó una escalada de las acciones revolucionarias en El Salvador. Esto promovió el aumento de la ayuda militar al gobierno salvadoreño por parte del gobierno de Jimmy Carter. En noviembre de 1980 triunfó Ronald Reagan en las elecciones presidenciales estadounidenses y con ello se anunció un endurecimiento de la política de Washington hacia la región centroamericana.⁹ Esta respuesta estaba relacionada con el interés de contención del comunismo por parte del gobierno de Reagan.

Las operaciones militares de Estados Unidos en Centroamérica se explican por sus propias preocupaciones de seguridad, pues se consideró que la Unión Soviética buscaba extender su influencia en la región. Entonces, la seguridad de Estados Unidos estaba vinculada con la prevención de la consolidación de regímenes “hostiles” en Centroamérica que pudieran amenazar el mantenimiento de líneas de comunicación a través del Caribe y el acceso a

⁸ Rico, *op. cit.*, p. 122.

⁹ Mario Ojeda Gómez, *Retrospección de Contadora: los esfuerzos de México para la paz en Centroamérica (1983-1985)*, México, El Colegio de México, 2007, p. 19.

materias primas estratégicas como el petróleo y el gas natural. Esto se debió a que dos tercios del total de petróleo crudo importado por Estados Unidos, así como diversos minerales, se transportaban a través del Canal de Panamá y/o por el Caribe.¹⁰ También estaba en entredicho la posición de “gran potencia” de Estados Unidos ya que la URSS había invadido Afganistán en 1979 y, en noviembre de ese mismo año, un grupo radical del gobierno revolucionario de Irán había tomado a algunos miembros de la embajada estadounidense como rehenes para mostrar su rechazo a las cercanas relaciones que se habían dado entre el Shah y el gobierno norteamericano. Así, el régimen de Reagan, el cual representó la llegada de la nueva derecha al poder en Estados Unidos, trató de generar un equilibrio en torno a estas situaciones por medio de la intervención en lo que se consideraba como su zona de influencia.

En septiembre de 1982, los cancilleres de México y Venezuela se reunieron en Cancún y establecieron que el problema fundamental en Centroamérica era la situación prevaleciente entre Honduras y Nicaragua debido al incremento de las acciones de los “contras”¹¹, situación que podía conducir a una guerra entre los dos países. Ronald Reagan rechazó ese enfoque y, por conducto del subsecretario de Estado para Asuntos Interamericanos, Thomas Enders, promovió la constitución de una nueva organización de países en sustitución de la Comunidad Democrática Centroamericana (CDC), conformada desde enero de 1982 por Costa Rica, El Salvador y Honduras. El propósito de ello, como menciona Mario Ojeda, era aislar aún más a Nicaragua. La reunión constitutiva se llevó a cabo en San José, Costa Rica, el 4 de octubre de 1982 bajo el nombre de “Foro pro Paz y Democracia”. En esa reunión participaron los países que eran miembros de la CDC. Con carácter de observadores lo hicieron Belice, Colombia,

¹⁰ Alan L. Sternberger, “U.S. security and Central America: Why be so concerned?”, en Bruce M. Bagley (ed.), *Contadora and the diplomacy of peace in Central America. Vol 1: The United States, Central America, and Contadora*, Colorado, SAIS Papers in Latin American Studies, Westview Press, 1987, pp. 14-15.

¹¹ Grupo contrarrevolucionario entrenado y financiado por Estados Unidos.

Panamá y República Dominicana. Nicaragua y Guatemala quedaron excluidas, esta última porque a juicio de los observadores tampoco cumplía con los principios de la democracia. México y Venezuela declinaron la invitación a participar en el Foro debido a que éste mostraba un carácter excluyente.¹²

La creciente preocupación de países como Colombia, Panamá, Venezuela y México por lo que sucedía en América Central, estuvo enmarcada principalmente en el tema de su propia seguridad. Esto porque querían evitar que el conflicto se expandiera en sus dimensiones militares y geográficas, lo cual podría afectar sus propios territorios. Además, se buscó atenuar el vacío diplomático característico durante estos años críticos de resurgimiento del enfrentamiento Este-Oeste. Se consideró que, por medio de la concertación, era posible evitar el intervencionismo unilateral de Estados Unidos en la región. Por ello, la situación que dio pie al surgimiento del Grupo Contadora en 1983 se puede explicar de la siguiente manera:

[...] el conflicto parecía abarcar cada vez más a toda la región. Ello fue resultado de dos hechos íntimamente relacionados: 1) el fortalecimiento de la insurgencia salvadoreña y la abierta presencia de los contras nicaragüenses en Honduras y Costa Rica; y 2) las iniciativas militares norteamericanas (las maniobras “Ojo de Halcón” en Honduras en octubre de 1981 y, en particular, el establecimiento de una base militar estadounidense en Durzuna, Honduras, en el verano de 1982, a 25 millas de la frontera con Nicaragua) y aún las diplomáticas (la creación del llamado “Foro pro-Paz y Democracia” en la segunda mitad de ese mismo año). Estos hechos parecían cada vez más arrastrar a otros países centroamericanos al ojo de la tormenta.¹³

Dicho esto, el 8 y 9 de enero se reunieron en isla Contadora los ministros de relaciones exteriores de Colombia, México, Panamá y Venezuela. Este grupo de cuatro naciones emitió un comunicado conjunto en donde se señaló que los conflictos en la zona no debían ser parte del enfrentamiento Este-Oeste. También instaron a que los países directamente implicados

¹² Ojeda Gómez, *op. cit.*, pp. 27-28.

¹³ Rico, *op. cit.*, p. 134.

resolvieran sus diferencias por medio del diálogo y la negociación. Se subrayó la necesidad de llevar a cabo acciones que fueran compatibles con los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos. Finalmente, “los cuatro países reiteraron su decisión de seguir contribuyendo al fortalecimiento económico de los países centroamericanos con iniciativas como el Acuerdo de San José auspiciado por México y Venezuela”.¹⁴

La posición de México ante los conflictos de Centroamérica fue que éstos tenían sus raíces en problemas derivados de estructuras sociales y políticas económicas arcaicas. El orden económico internacional contribuía al agravamiento de la situación debido a la inequidad existente en la distribución del ingreso. Bajo la perspectiva del gobierno mexicano, se consideró que la crítica coyuntura regional se acercaba más a los problemas internacionales Norte-Sur que a las divergencias ideológicas Este-Oeste. Fue por estas razones que se intentó que los conflictos fueran resueltos pacíficamente en un marco estrictamente latinoamericano.¹⁵ A esto también debe añadirse el hecho de que México buscó nuevas vías de acción como respuesta a su necesario acercamiento en lo económico con Estados Unidos. De esta forma, México trató de abrir espacios a la concertación en el ámbito de la seguridad regional incluyendo a otros países que también podían verse afectados por la conflictiva coyuntura centroamericana. Esto fue una muestra de la doble lógica de la política exterior mexicana que comenzó a surgir en el sexenio de De la Madrid y continuó durante el de Salinas de Gortari.

México sostuvo el discurso de respeto a la no intervención. No obstante, en esta ocasión nuestro país se alejó de la interpretación tradicional de los principios de política exterior. Tanto las situaciones particulares de la región, que representaban una amenaza a la seguridad de México, como el acercamiento hacia nuestro vecino del norte en lo económico,

¹⁴ Claude Heller, “El grupo de Contadora en la crisis centroamericana”, en *Política exterior de México*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Archivo histórico diplomático mexicano, vol. III, 1985, pp. 335-336.

¹⁵ Ojeda Gómez, *op. cit.*, p. 33.

repercutieron en la formación de una identidad más revisionista. Esto es, la búsqueda de influencia directa en la región centroamericana por medio del multilateralismo (la negociación en sustitución de la injerencia armada apoyada por Estados Unidos), pero promoviendo la modificación de las reglas del juego para la solución de controversias (fuera de la competencia de la OEA y el TIAR). Con ello se pudo dar cierta continuidad al discurso de disenso frente a ciertos intereses estadounidenses.

En el marco de las gestiones del Grupo Contadora, el presidente colombiano, Belisario Betancur, inició las giras para entrevistarse con los presidentes del resto de los países que conformaban esta organización *ad hoc*. Esto sucedió entre los días 8 y 10 de abril. Posteriormente, los cuatro ministros de relaciones exteriores visitaron Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua para entrevistarse con los más altos dirigentes de estos países. De esta forma, el Grupo Contadora estableció contacto formal con los gobiernos centroamericanos por primera vez. No obstante, la situación se complicó debido al surgimiento de un nuevo frente guerrillero en contra del gobierno de Nicaragua. Éste fue encabezado militarmente por Edén Pastora y adoptó el nombre de Alianza Revolucionaria Democrática (ARDE). Éste fue un hecho preocupante para el gobierno de Costa Rica, el cual pidió que se constituyera una fuerza de paz que tuviera la capacidad de vigilar efectivamente su frontera con Nicaragua. También solicitó que esta fuerza fuera integrada por tropas de los países del Grupo Contadora. En respuesta, el Grupo decidió enviar una comisión observadora que visitó la frontera a fin de informar sobre la situación.¹⁶ Con ello quedó claro que la función del Grupo Contadora se encontraba en el terreno diplomático y no bélico.

Mientras tanto, en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se siguió llevando a cabo un debate en torno a la situación prevaleciente en Centroamérica. Esta discusión se

¹⁶ Heller, *op. cit.*, pp. 337-338.

originó a petición de Nicaragua, que buscaba solución a las agresiones e intervenciones en su territorio. Durante el mes de mayo de 1983, tuvo lugar una reunión entre los miembros del Consejo de Seguridad y otros países involucrados para discutir estos temas. Estados Unidos y otros países centroamericanos sostuvieron que la petición nicaragüense debía ser tratada en la OEA. Nicaragua sostuvo que las agresiones de las que era víctima ponían en peligro la paz y seguridad internacionales por lo que el Consejo tenía competencia en el asunto. Con ello, Nicaragua buscó alejarse del principal organismo interamericano en el cual se percibía fuertemente la influencia norteamericana. Finalmente se aprobó la resolución 530 del Consejo de Seguridad que avaló las negociaciones de paz del Grupo Contadora. Con este apoyo, se confió implícitamente a los países latinoamericanos la negociación del conflicto fuera de la ONU y de la OEA.¹⁷

El 17 de julio de 1983 se llevó a cabo una reunión en Cancún entre los presidentes del Grupo: Belisario Betancur de Colombia, Miguel de la Madrid de México, Ricardo de la Espriella de Panamá y Luis Herrera Campins de Venezuela. En esta reunión se propusieron ciertos compromisos que debían adoptar los países centroamericanos, como la congelación del nivel de armamentos ofensivos existente, la proscripción de instalaciones militares de otros países en su territorio y el compromiso para efectuar, según el caso, patrullajes fronterizos conjuntos o supervisiones internacionales de fronteras por ciertos grupos de observadores seleccionados por los interesados. La respuesta de Reagan a los presidentes del Grupo de Contadora no fue positiva. En opinión del presidente estadounidense, el foro adecuado para tratar los problemas de la región era la OEA. Además, informó a los presidentes que su

¹⁷ *Ibid.*, p. 338.

gobierno iniciaría sus propios esfuerzos de paz por conducto de un emisario especial y de una comisión bipartidista encabezada por Henry Kissinger.¹⁸

A pesar de estas dificultades, se trató de dar continuidad a las reuniones del Grupo a fin de concretar en un solo documento las directrices generales propuestas en Cancún. A principios de septiembre de 1983 se llevó a cabo una reunión conjunta entre los cancilleres de Contadora y los de Centroamérica, cuando se elaboró un *Documento de Objetivos* cuyas metas fueron incorporadas al Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica del 7 de septiembre de 1984. Se subrayó la importancia de promover la distensión en la región por lo que resultaba fundamental la adopción de medidas conducentes a la adopción o fortalecimiento de sistemas democráticos, representativos y plurales que garantizaran la participación popular efectiva en la toma de decisiones. Asimismo, se planteó la necesidad de garantizar la integridad y soberanía de los Estados de la región, el fin del apoyo de fuerzas paramilitares en las fronteras, el control y detención de la carrera armamentista, la reducción de la presencia de asesores militares extranjeros y tropas foráneas y la prohibición de la instalación de bases militares extranjeras en los territorios de estos Estados.¹⁹

La iniciativa de acción por parte de México, al haber sido uno de los países fundadores del Grupo Contadora, tuvo un carácter más apegado al revisionismo (entendido como un comportamiento de mayor injerencia) que la actitud diplomática de principios que hasta el momento se había llevado a cabo en el marco del TIAR y la OEA, ya que solicitaba expresamente que los países centroamericanos asumieran ciertos compromisos para lograr la pacificación. Además, México debió admitir cierto tipo de requerimientos como la aceptación del establecimiento o perfeccionamiento de la democracia en la región centroamericana. Esto

¹⁸ Ojeda Gómez, *op. cit.*, pp. 52-55.

¹⁹ Susan Kaufman Purcell, "Demystifying Contadora", en Bruce M. Bagley, *op. cit.*, p. 161.

puede ser calificado como intervención según la tradición de la política exterior de nuestro país.²⁰ El presidente De la Madrid había recalado que:

Para nosotros ignorar el conflicto en Centroamérica o escatimar esfuerzos para su solución significaría abandonar la responsabilidad histórica de México y renunciar tácitamente a la defensa de nuestra propia seguridad e interés nacional.

[...] Permaneceremos fieles a nuestro principio de no intervención en los asuntos internos de otros países. Promoveremos una solución pacífica del conflicto en base a la libertad de selección y autodeterminación de los gobiernos y pueblos de Centroamérica.²¹

No obstante, como se señaló anteriormente, el comportamiento de la diplomacia multilateral mexicana en Contadora era distinto al que generalmente se había sostenido en el sistema interamericano. Ahora, ante una amenaza inminente a su frontera sur, el tema de la preservación de la seguridad nacional cobró mayor relevancia que la defensa de los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos.

El Acta de Contadora de 1984 fue aceptada rápidamente por Nicaragua pero rechazada por Estados Unidos. Estados Unidos no respaldó el Acta porque consideró que exponía las metas de Contadora de forma sumamente vaga sin establecer límites concretos a las acciones de Nicaragua. Además, se posponían las negociaciones respecto a los asesores militares extranjeros y a las reducciones de armamento y tropas hasta después de la firma del Acta. Por otra parte, requería que Estados Unidos, al momento de la firma, cesara los ejercicios militares y el apoyo a los “contras”. También, desde la perspectiva estadounidense, existía el riesgo de tener que poner fin inmediatamente a la ayuda militar a El Salvador y Honduras mientras que se permitía que Nicaragua pudiera mantener su influencia militar en estos dos países. Por estas

²⁰ Ana Covarrubias, “La política exterior de México hacia América Latina, 1960-2006” (mimeo), p. 18.

²¹ Miguel de la Madrid, “Mexico: The new challenges”, *Foreign Affairs*, vol.63, núm. 1, otoño de 1984, p. 70. Citado en Ojeda Gómez (2007), *op. cit.*, p. 34.

razones Nicaragua aceptó esta versión del Acta de Contadora, debido a que exigía menos compromisos de su parte.²²

Considerando el profundo anticomunismo de Costa Rica así como la necesidad del apoyo militar estadounidense a Honduras, por el peligro fronterizo que representaban las fuerzas revolucionarias nicaragüenses, y en El Salvador, por la presencia de guerrillas internas, se firmó el Documento de Tegucigalpa en octubre de 1984. Éste contiene sugerencias de adiciones y modificaciones al Acta de Contadora. Los tiempos de desarme y desmilitarización se modificaron para generar efectos simultáneos en los compromisos que debían adoptar todos los países que firmaran el Acta.²³ Se sugería que el desmantelamiento de bases militares extranjeras se llevara a cabo hasta después de 90 días de firmada el Acta, lo cual favorecía el *status quo*. Después de una reunión de plenipotenciarios en abril de 1985, el Acta de Contadora adoptó un sistema de compromisos recíprocos y simultáneos, sobre todo en materia de desmilitarización y desarme.²⁴ No obstante, el *impasse* no pudo solucionarse en ese momento por la divergencia de intereses entre quienes apoyaban el Documento de Tegucigalpa y quienes se inclinaban por los compromisos del Acta de Contadora. Por ello, ésta última nunca llegó a firmarse.

A pesar de esto, la creación de un Grupo de Apoyo a Contadora (Argentina, Brasil, Perú y Uruguay) en el verano de 1985 no sólo ayudó significativamente a legitimar el proceso negociador, sino que fue un importante antecedente para la formación de un nuevo grupo de cooperación y concertación política, a saber, el Grupo de los Ocho o Grupo de Río.

En 1986 los mandatarios centroamericanos se reunieron en Esquipulas, Guatemala. De esta reunión surgió una declaración conjunta que concluía que la solución de los conflictos no

²² Kaufman Purcell, *op. cit.*, p. 162.

²³ *Ibid.*, pp. 162-172.

²⁴ Ojeda Gómez, *op. cit.*, p. 69-77.

provendría de un mero desenlace militar, sino de procesos políticos de reconciliación y negociación. Un año después, bajo el liderazgo del presidente costarricense, Oscar Arias, se celebró una segunda cumbre de naciones centroamericanas (Esquipulas II). En ella se aprobó el documento “Acuerdos para la paz firme y duradera”, en el que se establecieron las bases para la reconciliación en los países en donde existían conflictos armados.²⁵

A pesar de que se dieron diversas cumbres únicamente entre naciones centroamericanas y que el Grupo Contadora dejó de existir como tal a fines de 1989, éste siguió prestando apoyo al proceso de paz debido a que en ocasiones la discusión se dificultaba, sobre todo en materia de verificación del cumplimiento de las disposiciones acordadas. Algunas de estas fueron, por ejemplo, que los “contras” nicaragüenses depusieran las armas en un plazo de 120 días y que, mediante el diálogo, se procediera a la desmovilización de la guerrilla salvadoreña del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN). Esto se llevó a cabo en la cumbre de Tela en agosto de 1989. En la cumbre de Montelimar, en 1990, se ratificó el proceso democrático en Nicaragua. Para 1996, a pesar de que la paz de la región ya se había logrado, el gobierno guatemalteco entró en la fase final de las negociaciones con la Unión Nacional Revolucionaria Guatemalteca (UNRG), lo cual puso fin a una larga guerra de 36 años.²⁶

En pocas palabras, la formación del Grupo de Contadora y sus respectivas negociaciones promovieron un mayor diálogo entre las naciones centroamericanas, por lo que, en este sentido, se contribuyó a poner orden en medio de la anarquía provocada por la injerencia política excesiva de actores externos a la región. Hasta entonces, Centroamérica se había visto plagada de acciones partidarias encontradas por parte de una diversidad de actores

²⁵ *Ibid.*, p. 149.

²⁶ *Ibid.*, pp. 149-150.

externos: gobiernos, partidos políticos, organizaciones sociales y religiosas y grupos de poder privado. Además, Contadora obtuvo el apoyo de organizaciones como la ONU y la OEA. Aún así, Contadora no consiguió su propósito y la paz en Centroamérica se logró después de la desaparición del Grupo. Posteriormente, el fin de la Guerra Fría significó el encumbramiento de Estados Unidos como la mayor potencia mundial (al menos en cuestiones de poder militar). Ante esta situación, el gobierno sandinista y los movimientos revolucionarios de El Salvador y Guatemala fueron cediendo a las presiones estadounidenses y de otros países centroamericanos, así como a la influencia de sus propios votantes.²⁷

A pesar de la participación mexicana en las negociaciones en torno a la situación de El Salvador, para nuestro país Contadora perdió importancia con el fin del mandato presidencial de De la Madrid ya que el gobierno de Carlos Salinas no se interesó en ella. Sobre todo desde junio de 1990, con las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el gobierno de Salinas buscó alejarse gradualmente de los procesos de pacificación en la región centroamericana debido a que no quería que ningún asunto contaminara las negociaciones comerciales.²⁸

3.3 La participación inicial de México en el Grupo de Río

La primera reunión presidencial del Grupo de Río se llevó a cabo en Acapulco en 1987. A la declaración emanada de esta reunión se le conoce como el Compromiso de Acapulco para la Paz, el Desarrollo y la Democracia. En este documento se establecieron los principios que debían fundamentar las declaraciones del Grupo. Se destacó la importancia de “la preservación de la paz y la seguridad regionales como elementos vitales para la consolidación de la democracia, para la garantía del respeto a los derechos humanos y para la recuperación

²⁷ *Ibid.*, pp. 143-148.

²⁸ *Ibid.*, p. 147.

de las sociedades latinoamericanas con vistas a un desarrollo sostenido y autónomo.”²⁹ Así, México apoyaba, al menos en el discurso, la promoción de temas como la democracia y los derechos humanos.

No obstante, en el marco del G-Río, México no otorgó su apoyo en relación con la situación panameña de esos años. Como se vio en el Capítulo 1, la crítica situación en Panamá a fines de los años ochenta ocasionó que, desde que una Asamblea Nacional afiliada al General Noriega instalara por la fuerza a Manuel Solís Palma como el presidente legítimo de Panamá, Estados Unidos tuviera el objetivo de capturar a Noriega, aunque esto fuera mediante el uso de la fuerza.³⁰

Esta crítica situación político-electoral promovió la suspensión temporal de Panamá del G-Río en febrero de 1988. México no estuvo de acuerdo con esta decisión³¹ debido a que defendía la no intervención y la autodeterminación de los pueblos, dos de los principios de política exterior incluidos en el artículo 89 constitucional. Esto puede entenderse como una interpretación defensiva debido a que México quería evitar la posibilidad de la intervención en asuntos internos de su régimen político, el cual tenía un carácter autoritario. La respuesta de México en este tipo de circunstancias fue mantener un *status quo*, debido a que el G-Río no consideraba la posibilidad de expulsión de un miembro (esto se contempló hasta la “Declaración sobre defensa de la democracia” celebrada en agosto de 1997, donde se menciona que en caso de que se produjeran hechos que alteraran el Estado de derecho o implicaran una ruptura del orden constitucional, la Secretaría Pro Tempore convocaría una

²⁹ Margarita Diéguez, “La concertación política. El caso del Grupo de Río”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, IMRED, núm. 44, México, julio-septiembre de 1994, p. 155.

³⁰ Peter H. Smith, *Talons of the eagle: Latin America, the United States, and the world*, Nueva York, Oxford University Press, 2008, pp. 251-254.

³¹ Diéguez, *op. cit.*, p. 153.

reunión de ministros de relaciones exteriores para proponer alguna medida concertada respecto a la situación).³² México prefirió mantener las reglas del juego como estaban.

Miguel de la Madrid acudió a la II Reunión presidencial de Punta del Este en octubre de 1988. En esos momentos, el contexto internacional comenzó a mostrar algunos cambios importantes como el surgimiento de los acuerdos de desarme entre Estados Unidos y la URSS, la consecuente distensión y el inicio de solución de algunos conflictos regionales. En esa reunión se expresó entonces la convicción de que, en esta nueva situación, el desarrollo del Sur era imperativo para su propia estabilidad. La situación económica acaparó la atención de los mandatarios latinoamericanos quienes, aunque reconocieron que el desarrollo regional dependía de la acción de los pueblos y gobiernos, subrayaron que la estabilidad y el desarrollo de América Latina estaban amenazados por los graves problemas de la deuda y la desfavorable evolución del comercio internacional. Esto hacía necesario generar un mayor esfuerzo de cooperación internacional. Así, se suscribió la Declaración de Punta del Este en donde se propuso un diálogo más frecuente y encuentros periódicos con diversos países y regiones del mundo industrializado.³³ Esto se puede considerar como un elemento favorable para México, quien tenía la posibilidad de actuar como un vínculo entre esas regiones y América Latina.

A pesar de que el sucesor de Miguel de la Madrid en la presidencia, Carlos Salinas de Gortari, se centró en la tarea de institucionalizar una estrecha asociación económica con Estados Unidos y propiciar la apertura al comercio y la inversión, en lo político no se llevó a cabo esta apertura con el exterior y las puertas se mantuvieron cerradas al escrutinio de

³² Véase Declaración sobre defensa de la democracia en http://portal2.sre.gob.mx/gruporio/images/PDFs/declaydocu/dec_com_years/1997-2.pdf.

³³ *Ibid.*, pp. 154-156.

organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales en materia electoral y de derechos humanos en México.³⁴

Las condiciones internacionales contribuyeron a que Salinas optara por el acercamiento formal a Estados Unidos. El mandatario mexicano llegó al poder en un clima de distensión internacional a raíz del debilitamiento que ya se venía gestando en el sistema soviético desde los años ochenta. El fin de la Guerra Fría (1989-1990) permitió a los estadounidenses desviar su atención de preocupaciones estratégicas a intereses económicos bajo el supuesto de que los problemas de desarrollo se habían vuelto más relevantes que los conflictos políticos.³⁵ El gobierno de Salinas intentó mostrar a México como un país perteneciente a los países más desarrollados, lo cual influyó en gran medida en la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el ingreso de México a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Como se mencionó anteriormente, el Estado mexicano no se mostró dispuesto a la apertura política. No obstante, los riesgos y limitaciones de la institucionalización de la relación económica con Estados Unidos, así como la crisis interna por el supuesto fraude en las elecciones de 1988, ocasionaron la búsqueda de un margen de acción más amplio respecto al vecino del norte. Así, la retórica oficial siguió insistiendo en las ventajas de la diversificación y no descartó otros temas clásicos del discurso político, como por ejemplo la defensa de la soberanía.³⁶

La III Reunión presidencial del G-Río se llevó a cabo en Ica, Perú, en octubre de 1989. En la Declaración de Ica se reconoció el nuevo clima internacional tras la desaparición del

³⁴ González González, *op. cit.*, p. 496.

³⁵ Bernardo Mabire, "El fantasma de la antigua ideología y su resistencia al cambio de la política exterior en el sexenio de Salinas de Gortari", en *Foro Internacional*, México, vol. XXXIV, octubre-diciembre 1994, p. 546.

³⁶ *Ibid.*, pp. 546-547.

enfrentamiento Este-Oeste y la disminución de las tensiones en Centroamérica. En la medida en que se fueron dando estos cambios se fue concediendo mayor interés a temas que anteriormente estaban subordinados a consideraciones de seguridad en la agenda internacional. En esta cumbre del G-Río se puede observar claramente esta tendencia ya que se realizaron pronunciamientos en relación con la cooperación en temas como el tráfico ilícito y uso indebido de drogas, terrorismo, tráfico de armas y medio ambiente. También se volvió a tratar el tema de la deuda externa, como un grave problema regional, y el de la cooperación para la pacificación en Centroamérica. Por estas razones, los mandatarios asumieron el compromiso de apoyo al Plan Especial de Cooperación para Centroamérica aprobado por la Asamblea General de la ONU en 1988.³⁷

Las dos lógicas de política exterior de México durante estos años son claras si se toma en cuenta que nuestro país inició un proceso de renegociación del pago del servicio de la deuda externa a fines de los años ochenta. En 1989, el Secretario del Tesoro estadounidense, Nicholas Brady, ideó un plan que consistía en canjear los viejos bonos de la deuda externa por otros nuevos que contarían con el respaldo del Tesoro de Estados Unidos con base en la emisión de los llamados “bonos Brady”, que servirían como fondo de garantía del futuro servicio de la deuda.³⁸ La posibilidad de emprender una estrategia conjunta de renegociación de la deuda en el G-Río se desvaneció.³⁹ El hecho de que varios otros países en desarrollo comenzaran a tratar el problema de la deuda de forma bilateral incidió en que este tema ya no se presentara en la Reunión presidencial de Caracas de 1990. Aún así, un tema en el que se

³⁷ Declaración de Ica, octubre de 1989, en http://portal2.sre.gob.mx/gruporio/images/PDFs/declaydocu/dec_je_gob/declaracion_ica.pdf, consultada el 24 de noviembre de 2008.

³⁸ Carlos Marichal, “La deuda externa”, en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer, *Una historia contemporánea de México: transformaciones y permanencias*, México, Océano, 2003, tomo 1, p. 475.

³⁹ Aunque anteriormente (1984) se había formado el Grupo de Cartagena para plantear que existía una corresponsabilidad entre deudores y acreedores en la solución del problema de la deuda.

pudo observar la coincidencia de intereses entre los países miembros del G-Río fue el de la Ronda Uruguay del GATT. Se hizo un llamado para que las partes contratantes lograran un acuerdo que reflejara los intereses de los países en desarrollo, es decir, la promoción de un mayor entendimiento en materia agrícola.⁴⁰

En la V Reunión de Cartagena de Indias (1991) se subrayaron los temas de seguridad y promoción de la democracia. Por ejemplo, se recalcó la necesidad de dar continuidad a las negociaciones para la consecución de la paz entre el FMLN y el gobierno de El Salvador. De gran importancia fue el tema de Haití.⁴¹

Después de la caída de Jean-Claude Duvalier, se celebraron elecciones en Haití en diciembre de 1990. Un sacerdote católico que apoyaba la teología de la liberación fue elegido con dos terceras partes del voto. Este nuevo mandatario, Jean-Bertrand Aristide, expresó un profundo resentimiento por las élites de mulatos, las fuerzas armadas y el histórico papel de Estados Unidos en Haití. La expresión de este tipo de antagonismos influyó de manera determinante en un golpe militar, liderado por el General Raoul Cédras, en septiembre de 1991.⁴² Estos hechos fueron condenados en la V Cumbre de Cartagena.

El apoyo a la democracia fue una constante en este tipo de cumbres, pero México no dio su visto bueno cuando se expresó la necesidad de suspender a algún miembro del G-Río por una interrupción del orden democrático. México suscribió la Declaración de Buenos Aires de 1992, en donde se manifestó el apoyo al presidente de Venezuela, Carlos Andrés Pérez, ante el fallido intento de golpe de Estado en esa nación.⁴³ No obstante, México no se había mostrado favorable a un comunicado previo sobre la situación en Perú en donde Alberto Fujimori, el

⁴⁰ Diéguez, *op. cit.*, pp. 157-158.

⁴¹ *Ibid.*, p. 158.

⁴² Smith, *op. cit.*, pp. 263-264.

⁴³ Declaración de Buenos Aires, diciembre de 1992, en http://portal2.sre.gob.mx/gruporio/images/PDFs/declaydocu/dec_je_gob/declaracion_buenos_aires.pdf, consultada el 24 de noviembre de 2008.

presidente peruano, cerró el Congreso y anunció una reorganización radical del Poder Judicial en abril de 1992, en lo que se conoce como el “auto-golpe de Estado”. En un comunicado del G-Río se estableció la no participación de ese país hasta que se dieran las condiciones de plena vigencia del sistema constitucional y de democracia representativa.⁴⁴ El rechazo de México al consenso latinoamericano respecto a la situación de Perú muestra una vez más el interés de nuestro país por mantener un *status quo* en la normatividad del G-Río. En esta ocasión, México sostuvo que no es a través de la exclusión como se puede dar una cooperación solidaria y respetuosa a un Estado miembro que debía enfrentar una crisis interna.⁴⁵

En la Reunión de Santiago de Chile de 1993, primaron los temas económicos. Se estableció que la entrada en vigor del TLCAN abriría nuevas posibilidades para el libre comercio y el desarrollo de todo el hemisferio. Además, se condenaron nuevamente las prácticas proteccionistas de los países industrializados y se señaló que sin la apertura comercial a los productos de la región no se podrían consolidar los programas de ajuste económico llevados a cabo por la gran mayoría de los países miembros del G-Río.⁴⁶ En este sentido, puede observarse que la mayoría de los Estados miembros coincidieron en cuanto a la necesidad de dar continuidad y afianzamiento a las políticas económicas neoliberales que se estaban estableciendo en varios de los países de la región. En este tipo de temas, México no limitó su apoyo como sí lo hizo en otros vinculados a la democracia. El carácter de la diplomacia multilateral mexicana durante este sexenio fue colectivista en el ámbito económico y de *status quo* en cuanto a los temas políticos. La coyuntura interna de autoritarismo político, la institucionalización de la relación con Estados Unidos ante la preeminencia de la economía

⁴⁴ Comunicado sobre la situación en Perú, 13 de abril de 1992, en http://portal2.sre.gob.mx/gruporio/images/PDFs/declaydocu/dec_com_years/1992-3.pdf, consultado el 24 de noviembre de 2008.

⁴⁵ Diéguez, *op. cit.*, p. 153.

⁴⁶ *Ibid.*, pp. 160-161.

en la política exterior y el surgimiento de una nueva agenda internacional, fueron las principales variables para que México estableciera una diplomacia multilateral ambivalente.

3.4 La apertura política y su relación en la participación mexicana en el G-Río

En el sexenio de Ernesto Zedillo fue más evidente la necesidad del gobierno mexicano de empatar la continuidad de su apertura económica con una de carácter político. México se encontraba todavía en un proceso de transición prolongada hacia la democracia, pero los efectos de este proceso eran cada vez más claros. Por primera vez en más de sesenta años el ejecutivo no contó con mayoría en el Congreso (1997). Además, el gobierno tuvo que enfrentar una oposición creciente que se había establecido en forma contundente en el Distrito Federal (con el triunfo del candidato perredista para jefe de gobierno) y en varios estados de la República, como se dio desde 1989 con el triunfo del PAN en Baja California. En este contexto, de acuerdo con Luis Herrera-Lasso, el gobierno de Zedillo se propuso tres objetivos: apuntalar la economía y evitar otra crisis de fin de sexenio, preparar el ambiente político para un cambio sexenal pacífico sin importar quién fuera el ganador y tratar de descontaminar la agenda de política exterior con Estados Unidos para evitar cualquier conflicto o desencuentro que pudiera complicar el fin de la administración. Los primeros dos objetivos sí se consiguieron. En cuanto al tercero, no fue posible evitar algunos temas de divergencia entre ambos países como lo fue el narcotráfico, cuestión que complicó las relaciones bilaterales.⁴⁷ De esta forma, se fue denotando que la premisa que fundamentó la apertura económica a principios de los años noventa resultó ser falsa. Esto se refiere a que se pensaba que era

⁴⁷ Luis Herrera-Lasso, “Estrategia de política exterior: necesidad de un nuevo rumbo”, en Luis Herrera-Lasso (coord.), *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 269.

posible abrir las puertas al comercio y la inversión, sin tener que hacerlo a la interacción en temas políticos y de seguridad.⁴⁸

En la novena Cumbre del G-Río (1995) los jefes de Estado y de gobierno incluyeron como primer punto de la Declaración que la existencia de regímenes democráticos constituía la regla general. Se mencionaron algunos rasgos característicos que necesariamente debían contener los regímenes democráticos. Se enfatizó que la realización de elecciones libres y el traspaso ordenado del poder eran elementos fundamentales de este tipo de regímenes.⁴⁹ De esta forma, podemos observar una coincidencia con uno de los objetivos sexenales de Ernesto Zedillo, quien buscaba evitar que la transferencia del poder se viera inmersa en una situación de desorden o incluso de violencia política.⁵⁰ La presión de apertura política no sólo provino del interior de México, sino también desde afuera.

En esa misma reunión, llevada a cabo en Quito, se respaldó la iniciativa de Zedillo para celebrar una Asamblea General Extraordinaria de la ONU dedicada a impulsar la cooperación internacional contra la producción, tráfico y consumo de drogas ilícitas y delitos conexos.

El tema del narcotráfico, el cual adquirió un carácter fundamental en las relaciones entre México y Estados Unidos, también fue discutido un año después en la X Cumbre del G-Río en Cochabamba, Bolivia. Las acciones de concertación llevadas a cabo por los miembros del Grupo contribuyeron a que la Asamblea General de la ONU aprobara la resolución 51/64 mediante la cual se convocó a una Asamblea General Extraordinaria para junio de 1998. Ahí se reconoció el carácter mundial del problema de las drogas y la adopción de un enfoque

⁴⁸ González González, *op. cit.*, p. 498.

⁴⁹ Declaración de Quito, septiembre de 1995, en http://portal2.sre.gob.mx/gruporio/images/PDFs/declaydocu/dec_je_gob/declaracion_quito.pdf, consultada el 24 de noviembre de 2008.

⁵⁰ Teniendo en cuenta el movimiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y los asesinatos del candidato presidencial del PRI, Luis Donaldo Colosio, y del secretario general de ese partido, José Francisco Ruiz Massieu. Todos estos hechos ocurrieron de enero a septiembre de 1994.

integral, así como del principio de responsabilidad compartida en todos los eslabones de la cadena de las drogas ilícitas (producción, consumo, tránsito y comercialización).⁵¹ El hecho de que la mención del trato de responsabilidad compartida para el problema del narcotráfico haya sido una iniciativa mexicana tiene implicaciones que aluden nuevamente a su relación bilateral con Estados Unidos. Este país llevaba a cabo un proceso de certificación unilateral en donde se establecía anualmente qué países habían llevado a cabo avances en materia de combate al narcotráfico y cuáles no lo habían hecho.

Los países latinoamericanos estuvieron de acuerdo en el rechazo a este tipo de disposiciones que atentaban contra la soberanía de otros Estados. Por ello, la existencia de medidas unilaterales también fue criticada dentro del G-Río en otros ámbitos. De esta forma, nuevamente por iniciativa de México, el G-Río emitió una declaración sobre la legislación estadounidense denominada Ley Helms-Burton en marzo de 1996.⁵² La declaración rechazó esta legislación por ser violatoria de los principios y normas del derecho internacional y por contravenir los principios de la Carta de Naciones Unidas, de la OEA y de la OMC.⁵³ Así, el rechazo a este tipo de sanciones unilaterales, y a su carácter extraterritorial, se hizo debido a que se les consideró como acciones violatorias al derecho internacional y al principio de soberanía de los Estados. En este sentido podemos ver que, a pesar de los cambios que ya se iban presentando en cuestión de apertura política y continuidad del acercamiento con Estados Unidos, México aún aprovechó este tipo de oportunidades para mostrar un discurso de no intervención y autodeterminación de los pueblos. Esto había resultado muy efectivo para dotar de mayor estabilidad al régimen político, aludiendo al rechazo a la injerencia externa y estableciendo una disidencia relativa con los intereses de política exterior estadounidense.

⁵¹ Espinosa Cantellano, *op. cit.*, pp. 102-103.

⁵² Respecto a la Ley Helms-Burton, véase el Capítulo 1 de este trabajo (p. 55).

⁵³ Espinosa Cantellano, *op. cit.*, p. 99.

El cambio gradual en la identidad de México en su participación dentro del G-Río es visible aunque aún se manifiesten ese tipo de declaraciones de independencia relativa con la posición estadounidense. El cambio es claro en cuanto a que el gobierno de Zedillo se mostró más abierto que Salinas de Gortari a aceptar la importancia de la defensa de la democracia en la región latinoamericana. En la XI Cumbre del G-Río celebrada en Asunción en agosto de 1997, los mandatarios participantes adoptaron una “Declaración sobre la defensa de la democracia” que reconoció la obligación de los Estados miembros de garantizar el ejercicio efectivo de la democracia representativa. Además, en la XIV Reunión de mandatarios, celebrada en junio de 2000, se suscribió el “Compromiso de Cartagena con la democracia”. En esta cumbre el presidente Zedillo señaló que: “El desarrollo al que aspiramos consiste en fortalecer las libertades esenciales de todo ser humano [...] para cumplir los fines de desarrollo necesitamos de dos medios fundamentales: una economía sana y en crecimiento, y una democracia fuerte y vigorosa.”⁵⁴

El contexto internacional y regional influyó en gran medida en la adopción de ciertos temas abordados dentro de las cumbres del G-Río. Debido a que la agenda de temas del Grupo no se encuentra previamente fijada a la fecha de las reuniones de mandatarios, existe la posibilidad de incluir diversas cuestiones en ellas. Aunque en estricto sentido el G-Río no es un foro de negociación sobre asuntos comerciales y financieros, se estableció un consenso, durante la XI Reunión de mandatarios de Asunción, en que era necesaria la adopción y perfeccionamiento de las reglamentaciones de *antidumping*, así como limitar la creciente tendencia al establecimiento de restricciones arancelarias disfrazadas de medidas para la protección ambiental o para la protección de los trabajadores. Posteriormente, durante la XIII

⁵⁴ Discurso del presidente Ernesto Zedillo durante la inauguración de la XIV Cumbre del G-Río, citado en Espinosa Cantellano, *op. cit.*, p. 98.

Cumbre de mandatarios celebrada en 1999, año en que México asumió la dirigencia de la Secretaría Pro Témpore del Grupo, se adoptó un compromiso para impulsar una ronda de negociaciones comerciales en el marco de la OMC. Además, se buscó comunicar y discutir esta iniciativa con la Unión Europea (UE) con motivo de la Primera Cumbre birregional celebrada en Río de Janeiro.⁵⁵

Las coyunturas críticas de la crisis financiera mexicana de 1994-1995 y de otra crisis internacional entre 1997-1998 (originada en los países del sudeste asiático) motivaron el interés regional en generar un compromiso universal para destacar la necesidad de la participación de los países más desarrollados y de los organismos financieros internacionales para cooperar en este tipo de situaciones, a fin de restaurar la estabilidad de los mercados financieros. Esto fue expresado en la Declaración de Panamá, suscrita durante la XII Cumbre del G-Río celebrada en septiembre de 1998.⁵⁶

Lo que se observa es que la identidad de la diplomacia multilateral mexicana en este foro no se modificó en cuanto a la cooperación respecto a temas económicos y financieros. En donde se volvió más activo (y abandonó su postura del mantenimiento del *status quo*) fue en los temas de promoción de la democracia. La política multilateral regional de México cobró un carácter con miras a la cooperación continental, sobre todo para menguar la presión estadounidense en la aplicación de sus medidas unilaterales. Para estos efectos, y ante la creciente integración mexicana con Estados Unidos, se mantuvo la búsqueda de diversificación. Esto es claro si se considera la primera Cumbre ALC-UE como un avance en la consolidación del G-Río como el interlocutor más representativo de la región a nivel internacional. También se optó por incrementar la representatividad del Grupo durante el

⁵⁵ Espinosa Cantellano, *op. cit.*, pp. 107-108. Estas son las Cumbres de América Latina y el Caribe con la Unión Europea (ALC-UE).

⁵⁶ *Ibid.*, pp. 105-106.

periodo del secretariado pro t mpore de México en el G-Río, donde nuestro país promovió la entrada de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana a este organismo multilateral.⁵⁷

Vicente Fox llegó a la presidencia en el año 2000 denotando el fin del control político de la presidencia por parte del PRI. Este gobierno intentó proyectar una imagen diferente de México ante el mundo. Así, México buscó una activa participación en la conformación del sistema internacional, por ejemplo, en relación a la codificación del derecho internacional. Este representó uno de los ejes de la política exterior mexicana en este sexenio. El otro fue una relación estratégica con Estados Unidos, haciendo uso de su posición geopolítica y geoeconómica.⁵⁸ En concordancia con estos preceptos, nuestro país se identificó en mayor medida con la promoción de la democracia y los derechos humanos en el G-Río. Además, ya no se presentaron conflictos de intereses entre México y Estados Unidos en el marco de este mecanismo multilateral.

En marzo de 2001 se suscribió la “Declaración sobre democracia” en el marco del G-Río, en donde se estableció que toda agresión a este sistema político en un país miembro constituiría un atentado en contra de los principios que fundamentan la solidaridad de los Estados americanos.⁵⁹

En la Reunión presidencial de Santiago, celebrada en agosto de 2001, se reconoció que la vigencia y goce de los derechos humanos constituye uno de los principios rectores, de permanente observancia y respaldo por parte del Grupo. Esto fue notorio en cuanto a que se promovió el apoyo a la coordinación de iniciativas y acciones en la Conferencia Mundial

⁵⁷ *Ibid.*, pp. 110-111.

⁵⁸ Véase Jorge Castañeda, “Los ejes de la política exterior de México”, en *Nexos*, México, diciembre de 2001.

⁵⁹ Declaración sobre democracia del G-Río, marzo de 2001, en http://portal2.sre.gob.mx/gruporio/images/PDFs/declaydocu/dec_com_years/01_4.pdf, consultada el 25 de noviembre de 2008.

contra el Racismo que tendría lugar en Durban, Sudáfrica de agosto a septiembre de 2001. También se otorgó un amplio apoyo a la Corte Penal Internacional, a fin de realizar los esfuerzos necesarios para que los países que aún no se hubieran adherido a este organismo lo hicieran. En esta cumbre también se manifestó el interés en que todos los Estados de la comunidad internacional se adhirieran a los tratados de no proliferación de armas nucleares.⁶⁰ Este tipo de iniciativas resultaban favorables a los intereses del gobierno foxista de participar activamente en la conformación de reglas y disposiciones en el sistema internacional.

Los atentados terroristas en Estados Unidos, ocurridos el 11 de septiembre de 2001, ocasionaron que los intereses de seguridad en ese país cobraran mayor importancia. Esto modificó las relaciones con nuestro país y afectó la relación con Estados Unidos, por ejemplo en el tema del comercio inter-fronterizo.⁶¹

Los países miembros del G-Río otorgaron un amplio apoyo hacia la condena al terrorismo internacional, lo cual se enfatizó ampliamente en la XVI Cumbre llevada a cabo en San José en abril de 2002.⁶²

Si se considera la activa participación y apoyo de México a las disposiciones y acuerdos generados en el G-Río durante el sexenio de Fox, se observa que la identidad de la diplomacia multilateral mexicana fue trascendiendo todavía más hacia el apoyo a los procesos democráticos y los derechos humanos que durante el gobierno de Zedillo. El gobierno de Fox ya no se enfrentó a la necesidad de responder a las medidas unilaterales de Estados Unidos en la región y adquirió un pleno carácter colectivista y de identificación con la universalidad de

⁶⁰ Declaración de Santiago, agosto de 2001, en http://portal2.sre.gob.mx/gruporio/images/PDFs/declaydocu/dec_je_gob/declaracion_santiago_1718.pdf, consultada el 25 de noviembre de 2008.

⁶¹ Rozental, *op. cit.*, pp. 145-147.

⁶² Véase Declaración de San José, Fracción 8, abril de 2002, en http://portal2.sre.gob.mx/gruporio/images/PDFs/declaydocu/dec_je_gob/declaracion_san_jose.pdf, consultada el 25 de noviembre de 2008.

los derechos humanos.⁶³ Esto es muy claro si se considera el apoyo mexicano al Comunicado del Grupo de Río sobre la situación en Venezuela (25 de octubre de 2002). En éste se expresó el apoyo del G-Río al gobierno de Hugo Chávez, elegido democráticamente, como respuesta al derrocamiento de su régimen por parte de un grupo de las Fuerzas Armadas. El gobierno *de facto*, encabezado por el empresario Pedro Carmona, sólo recibió el apoyo de Colombia y El Salvador y la simpatía de Estados Unidos.⁶⁴

Esta actitud de respeto a la institucionalidad democrática y de los derechos humanos fue vista durante la XVIII Cumbre del Grupo de Río (Río de Janeiro, noviembre de 2004). En esta cumbre se manifestó el interés en la erradicación del hambre y la pobreza y se planteó la vinculación con el cumplimiento de las metas del milenio en materia de salud, alimentación y otras áreas relacionadas con la pobreza extrema. Estos eran problemas que afectaban gravemente a Haití, lo cual contribuyó a crear una situación crítica que ocasionó el derrocamiento del presidente Jean Bertrand-Aristide en 2004. En este contexto, por primera vez en la historia, los países miembros del G-Río apoyaron como un bloque regional una misión de paz de la ONU, la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH).⁶⁵

3.5 El Plan Puebla-Panamá / Proyecto Mesoamérica: ¿una plataforma de desarrollo?

⁶³ En el Consejo de Seguridad de la ONU, México sí tuvo que enfrentar la posición estadounidense de invadir Irak de manera unilateral. No obstante, y a pesar de las consecuencias que esto tuvo para la relación bilateral, este tipo de medidas de seguridad no tuvo que ser discutido en el G-Río, el cual es un organismo de cooperación y concertación política.

⁶⁴ Guillermo Guajardo Soto, "Viejos puentes y nuevos acervos. La relación de México con América Latina y el Caribe durante el sexenio de Vicente Fox", en *Foro Internacional*, vol. XLVIII, núms. 1-2, 2008, p. 281.

⁶⁵ Lo que se buscó fue ayudar al gobierno de transición en sus esfuerzos por entablar un proceso de reconciliación nacional; fomentar los principios del gobierno democrático; promover y proteger los derechos humanos; y facilitar el suministro de asistencia humanitaria. Véase Yanerit Morgan Sotomayor, "La 18 Cumbre del Grupo de Río y la 14 Cumbre Iberoamericana: la continuidad de la Diplomacia de Cumbres", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, IMRED, núm. 72, octubre de 2004.

El Plan Puebla-Panamá (PPP) fue establecido el 15 de junio de 2001 en San Salvador, en el marco de la Cumbre Extraordinaria del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla. Para junio de 2002, el PPP quedó consolidado como un capítulo adicional de este mecanismo.⁶⁶ Éste es concebido como un instrumento de cooperación que busca integrar a la región mesoamericana⁶⁷ coordinando acciones de los estados del sur-sureste mexicano y las demás naciones que lo componen para promover el desarrollo económico y social en aquellos temas que hagan posible la creación de bienes públicos regionales de forma conjunta, a fin de elevar la calidad de vida de los habitantes de la región.⁶⁸

A pesar de que este Proyecto se define como un instrumento de cooperación e integración, es necesario cuestionarse si la identidad de la diplomacia multilateral mexicana corresponde con la búsqueda de ganancias absolutas (en donde todos obtienen beneficios, sin importar de qué magnitud sean éstos en comparación con lo obtenido por los demás) que propone el discurso colectivista mencionado en el párrafo anterior.

Hasta antes del 28 de junio del 2008, fecha en que se modificó el acta que institucionaliza al PPP, este organismo coordinador estaba compuesto por ocho iniciativas mesoamericanas. Con estas ocho iniciativas, se buscaba dar seguimiento a dos distintas estrategias: por un lado, la del desarrollo para el sur-sureste de México y, por otro, la estrategia para la transformación y modernización de Centroamérica en el siglo XXI. Una Comisión Ejecutiva (CE) se encarga aún de la gestión general pero, anteriormente, cada uno de los países miembros era responsable de la realización y gestión de cada una de las

⁶⁶ Luis Landa Fournais y Claudia Salgado Lozano, “El Plan Puebla-Panamá como mecanismo de integración mesoamericana: ¿Qué es, qué no es y en dónde estamos?”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, IMRED, Núm.72, México, marzo-junio 2004, p. 128.

⁶⁷ El PPP se compone por los nueve estados fronterizos del sur de México (Campeche, Yucatán, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Guerrero, Veracruz y Puebla), Belice, Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Honduras, Costa Rica, Panamá y, desde el 2006, Colombia.

⁶⁸ Secretaría de Relaciones Exteriores, *La política exterior mexicana en la transición*, México, Fondo de Cultura Económica y SRE, 2005, p. 64.

iniciativas.⁶⁹ Éstas eran: 1) desarrollo sostenible (Nicaragua); 2) desarrollo humano (México); 3) prevención y mitigación de desastres naturales (Panamá); 4) turismo (Belice); 5) facilitación del intercambio comercial y competitividad (Honduras); 6) integración vial y de transporte (Costa Rica); 7) interconexión y cooperación energética (Guatemala); y 8) telecomunicaciones (El Salvador).⁷⁰

A partir de la X Cumbre del Mecanismo de Tuxtla (junio de 2008) se sustituyó el esquema de coordinación de las iniciativas mesoamericanas por el de proyectos y programas con base en planes de trabajo anuales. Esto fue así debido a que, durante los siete años que lleva el Plan en vigor, la prioridad ha sido fortalecer la infraestructura y conectividad de la región. Lo que se busca ahora es que el enfoque “evolucione” hacia el desarrollo social y económico. Así, el PPP cambió su nombre por el de Proyecto Mesoamérica (PM). Además de estos cambios, se incorporó un Consejo Asesor, mediante el cual se busca la participación de actores gubernamentales y no gubernamentales que dentro del ámbito regional puedan apoyar a la CE en la consolidación y gestión de la agenda mesoamericana. Finalmente, desde ahora, las Oficinas Nacionales deben fungir como órganos de coordinación de cada país encargándose del seguimiento en la ejecución de los proyectos en el ámbito local y de establecer la coordinación necesaria con los Ministros de Hacienda o de Finanzas para asegurar la programación de recursos públicos en los presupuestos nacionales.⁷¹ Considero que esto último es un hecho positivo debido a que responsabiliza directamente a ciertos actores gubernamentales de cada país. La gestión y la puesta en marcha de proyectos se

⁶⁹ Heriberto Cairo Carou y Alberto Rocha Valencia, “El Plan Puebla-Panamá: origen, estructura institucional, objetivos estatales y proyectos”, en Heriberto Cairo Carou, Jaime Preciado Coronado y Alberto Rocha Valencia (eds.), *La construcción de una región: México y la geopolítica del Plan Puebla-Panamá*, Madrid, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, 2007, p. 32.

⁷⁰ Landa Fournais y Salgado Lozano, *op. cit.*, p. 130.

⁷¹ *Idem.*

vuelven más claras al involucrar a los mandatarios nacionales y a los ministros de hacienda como agentes con competencia en los diferentes proyectos que deban implementarse.

El PM no es una “agencia” que ejecuta proyectos, sino únicamente un agente promotor y coordinador de los mismos. Tampoco es un mecanismo de financiamiento de proyectos debido a que no dispone de recursos propios. Algunos de los actores u organismos que han financiado los proyectos son los gobiernos de los Estados miembros, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), entre otros. Por ello, el PM sólo promueve la inserción de proyectos regionales dentro de la realidad macroeconómica, presupuestal y legal de cada uno de los países que lo componen. La decisión final para la adopción y financiamiento de proyectos, ya sea con recursos internos o externos, es responsabilidad de los ministerios de finanzas o los bancos centrales de la región. Vale la pena mencionar lo anterior porque, aunque un proyecto sea aprobado y exista un amplio apoyo poblacional por sus posibles beneficios sociales, es posible que no sea adoptado por los países debido a las posibles distorsiones ocasionadas en el flujo de caja interno y/o externo de la cuenta pública.⁷²

En el año 2006, el PPP contaba con una cartera de 97 proyectos, de los cuales se habían ejecutado seis. La inversión total estimada hasta ese año era de 7 725.31 millones de dólares (MDD), de los cuales se orientó casi 80% al sector de la integración vial.⁷³ En este rubro, el gobierno mexicano fue el responsable de otorgar 1 667 MDD para la construcción del proyecto “Ramales y Conexiones Regionales Complementarias: Extensión Corredores hacia mercados del TLCAN”. Este proyecto vial se propone integrar los principales centros

⁷² Landa Fournais y Salgado Lozano, *op. cit.*, p. 129.

⁷³ Cairo Carou y Rocha Valencia, *op. cit.*, p. 35.

de producción y distribución con los puertos internacionales de México hacia la frontera con Estados Unidos en Texas.⁷⁴

No obstante, respecto a la iniciativa de desarrollo humano (que se encontraba bajo la conducción de México), únicamente se llevaron a cabo memoranda sin haber dado inicio a los respectivos proyectos. Entre éstos se tiene la suscripción del Memorandum para la Creación de la Comisión de Acreditación y Promoción de Proyectos Educativos (CAPP) en noviembre de 2002, y su contraparte en materia cultural (CAPPC) en agosto de 2004, y el Memorandum de Entendimiento del Componente de Salud, firmado en septiembre de 2003.⁷⁵

Cuadro 3.1

Proyectos en diseño y en ejecución			
Tema	En diseño	En ejecución	Total general
Energía (electricidad y renovables)	3	3	6
Telecomunicaciones	0	1	1
Transporte	5	3	8
Facilitación comercial	1	1	2
Salud	1	0	1
Desastres naturales	1	0	1
Desarrollo sostenible	3	0	3
Total general	14	8	22

Fuente: Proyecto Integración y Desarrollo Mesoamérica, en www.planpuebla-panama.org (20 de junio de 2008).

En la actualidad, la cartera de proyectos y programas del PM se redujo a 22, de los cuales ocho se encuentran en ejecución,⁷⁶ como se observa en el Cuadro 3.1. La drástica reducción de 97 a 22 da cuenta de la dificultad que se tenía en implementar proyectos regionales con base en una gestión dividida entre los países miembros. En el Cuadro 3.2 se

⁷⁴ Véase www.planpuebla-panama.org/proyectos.php?iniciativa=8&proyecto=53&pagina=0, consultada el 25 de noviembre de 2008.

⁷⁵ *La política exterior mexicana en la transición*, op. cit., pp. 72-73.

⁷⁶ Proyecto Integración y Desarrollo Mesoamérica, op. cit., p. 12.

observa que la diferencia del total de financiamiento obtenido respecto al año 2006 no ha variado mucho: el aumento fue de 184.5 millones de dólares. Algo que es importante subrayar es que aún hay carencia de programas implementados en el ámbito del desarrollo social.

Cuadro 3.2

Programas del PM y su financiamiento obtenido por tema		
Tema	Programa o proyecto	Financiamiento obtenido (millones de dólares)
Energía	Programa Mesoamericano de Interconexiones Eléctricas (SIEPAC e interconexión México-Guatemala)	425.8
Energía	Programa Mesoamericano de Hidroenergía	170
Energía	Programa Mesoamericano de Electrificación Rural	86
Telecomunicaciones	Autopista Mesoamericana de la Información (AMI)	18
Transporte	Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM)	7192
Transporte	Programa de Modernización de Infraestructura Vial en pasos fronterizos en Centroamérica	8
Transporte	Red Internacional de Aeródromos de Mesoamérica (RIAM) en Centroamérica	7
Facilitación comercial	I Fase del Programa de Modernización de Aduanas y Pasos Transfronterizos	3.01
	Total	7909.81

Fuente: Proyecto Integración y Desarrollo Mesoamérica, en www.planpuebla-panama.org (20 de junio de 2008)

Se puede afirmar que, ante la falta de proyectos ejecutados en materia de desarrollo humano y el énfasis en el aumento en la vialidad para conectar los mercados de Centroamérica con Norteamérica a través de México, aún persiste la impresión de que nuestro país ha priorizado su interés hacia el mercado de Estados Unidos y no al de América Central. Parece que la identidad de cooperación (en este caso pragmática) se fundamenta más bien con miras hacia el norte que hacia la región sur-sureste, lo cual puede generar un clima de desconfianza en los países centroamericanos en relación con los intereses de México.

Además de la desconfianza que se puede generar en los demás países miembros respecto al verdadero compromiso de México con el desarrollo regional, debemos añadir que Centroamérica es respecto de México 26.57% de su territorio, 36.66% de su población, 16.39% de su PIB y 52.27% de su PIB per cápita.⁷⁷ Es por ello que México es visto como una potencia regional. Incluso existe la percepción de algunos autores y ciertos grupos indígenas de Centroamérica de que el PPP, ahora PM, ha funcionado como un plan de control policiaco en el sur de México de los grandes flujos de migrantes centroamericanos hacia Estados Unidos. Esto revela la importancia que México ha dado a los temas de seguridad. Es cierto que estas cuestiones son relevantes para todos los países miembros del Proyecto. Lo anterior si se considera, por ejemplo, el Plan Regional contra la Actividad Delictiva de las Pandillas y/o Maras que se planteó durante la VI Cumbre de Tuxtla de 2004, así como la marcada preocupación por los flujos migratorios durante la VII Cumbre de Tuxtla de 2005.⁷⁸

Sin embargo, aunque el flujo de migrantes sea un tema que afecte la relación de México con Estados Unidos, nuestro país debe buscar la manera de dar a esta cuestión un enfoque integral y de avance en el desarrollo de las colectividades sociales con Centroamérica y Colombia. El cambio del PPP al PM, proyecto que busca dar un tratamiento más integral a los proyectos y programas en cuestión considerando la necesidad de avanzar en términos de desarrollo humano, puede resultar positivo para que se modifique la visión del resto de los países miembros en donde se interpreta a los intereses de México vinculados siempre hacia el norte.

Además, es primordial considerar que para el éxito de los proyectos se requiere menguar las actitudes opuestas al PM que se han desarrollado en diversas comunidades

⁷⁷ Alberto Rocha Valencia, "Geopolítica y geoconomía de México en Centroamérica: ¿una hegemonía regional?", en Cairo Carou y Rocha Valencia, *op. cit.*, p. 140.

⁷⁸ Cairo Carou y Rocha Valencia, *op. cit.*, pp. 30-31.

indígenas de los Estados miembros. La búsqueda de ventajas comparativas para toda la región y la mejora de las condiciones de vida de los casi 75 millones de habitantes del espacio mesoamericano, justificó la creación del PPP/PM como una suma de proyectos de planificación y reordenación territorial. Por ello, éste consiguió sin muchas dificultades el apoyo institucional de los presidentes centroamericanos y de otras instituciones financieras internacionales como el BID. No obstante, los análisis de popularidad realizados en torno al entonces Plan Puebla-Panamá, a petición del BID en el año 2003 (principalmente el informe Fleishman-Hilliard), mostraron los niveles de inconformidad política con los proyectos que aquél buscaba implementar. Esto fue así a pesar de la conformación en ese mismo año del Grupo Asesor para la Participación Indígena y Étnica (GAPIE). Éste está integrado por un grupo de asesores gubernamentales que tratan el tema del desarrollo de los pueblos indígenas. También participan las organizaciones indígenas y étnicas de la región, las cuales buscan cumplir la función de instancias de consulta en todas aquellas acciones que incidan directamente en el ámbito de los propios grupos indígenas de la región mesoamericana.⁷⁹

De esta forma, es necesario considerar que el PM también es un proyecto que diseña una nueva representación espacial en función de una lógica o imperativo global de apertura e integración económica, pero que políticamente se legitima por medio de la razón local. Por ello, el conflicto político en torno al Plan deviene de la constante proyección dislocada de espacios políticos e imaginarios espaciales. Así, la idea de autonomía territorial, proyectada desde el surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), generó una elevada influencia en torno a los demás grupos indígenas regionales, quienes conciben al PM

⁷⁹ Rosa de la Fuente, “El espacio social en disputa: mega proyectos y mega raíces”, en Cairo Carou y Rocha Valencia, *op. cit.*, pp. 198-208.

como una lógica neoliberal que busca redefinir su espacio sin la transformación de la desigualdad socioeconómica en un desarrollo social integral.⁸⁰

El GAPIE es una primera forma de buscar un mayor desarrollo social integral, atendiendo las demandas de estas colectividades indígenas, las cuales se encuentran sumamente marginadas. Hasta la fecha, el hecho de que la totalidad del presupuesto se haya destinado a las iniciativas relacionadas con la infraestructura y que no se haya acompañado de inversión en los temas de desarrollo humano, dan cuenta del rechazo al PPP/PM que se ha generalizado a nivel local. Es posible que el nuevo diseño del Proyecto Mesoamérica sea una forma eficaz de dar mayor legitimidad al Plan y de propiciar en mayor medida el desarrollo humano. Hasta ahora los avances han sido graduales, como se observó durante la octava reunión del GAPIE en febrero de 2006, donde por primera vez participaron 33 representantes indígenas junto con los representantes institucionales.⁸¹ Es importante que se dé continuidad a este tipo de esfuerzos para que, una vez que se pongan en marcha los proyectos relacionados al desarrollo social, se obtenga la aprobación y legitimidad necesarias.

Hasta ahora, podemos afirmar que el comportamiento del Estado mexicano se ha enfocado en la participación en la construcción de bienes públicos, los cuales también han cubierto las funciones de evitar el tránsito de migrantes por nuestra frontera sur, así como las actividades delictivas que puedan afectar el territorio nacional. Queda la impresión de que México ha utilizado este tipo de proyectos como instrumentos para tratar de solucionar ciertos asuntos relacionados con la seguridad (mantenimiento de un *status quo* en relación con la región fronteriza). Esto no es criticable por el hecho de que estos intereses no sean importantes, sino porque este tipo de cuestiones no deben ser solucionadas de manera

⁸⁰ *Ibid.*, pp. 199-203.

⁸¹ *Ibid.*, p. 209.

unilateral. El Mecanismo de Tuxtla es el medio más eficaz y competente para lograr estos objetivos a fin de que no se genere una percepción negativa de México por parte del resto de los países miembros. No obstante, el comportamiento de México en este mecanismo multilateral también se relaciona con la búsqueda de nuevos medios para acercarse a la región sur-sureste y desarrollar proyectos que puedan beneficiar el desarrollo económico y social de los estados y países miembros (colectivismo).

En pocas palabras, podemos afirmar que, más allá de los intentos de diversificación económica de nuestro país con miras a la región latinoamericana, durante la década de los ochenta se aprovechó el discurso de la importancia del acercamiento con esta área para tratar de solucionar un problema que amenazaba la seguridad de México: la inestabilidad y las guerrillas en Centroamérica. El Grupo Contadora representó una novedosa actitud de nuestro país para tratar de lograr la pacificación de una región alejándose de la interpretación tradicional de los principios de política exterior de México. Incluso se apoyó a la democracia como el tipo de régimen que debía prevalecer en los países de Centroamérica.

Contadora fue la base para que este tipo de negociaciones *ad hoc* (fuera del sistema interamericano y de las Naciones Unidas) cobraran mayor importancia para tratar de encontrar soluciones conjuntas o, al menos, concertación política respecto a ciertos temas particulares en América Latina. Si bien los temas tratados en las reuniones de mandatarios de los países miembros del G-Río alcanzan una diversidad de ámbitos –lo cual otorga cierta vaguedad y recurrencia a las consultas– este Grupo es, hasta ahora, la opción más clara que tiene México para mantener vínculos políticos con una región tan diversa en el espectro ideológico de sus regímenes y sus prioridades de política exterior. Además, es un medio para tratar de encontrar un mayor entendimiento y concertación con la Unión Europea (mediante las reuniones ALC-UE), ya que el G-Río sirve como el principal interlocutor de América Latina con esa región.

No obstante, para que este foro adquiriera mayor relevancia sería necesario dotarlo de un órgano jurídico eficaz para que sus decisiones cobraran un carácter vinculante y no sólo de concertación. A pesar de que el diálogo es fundamental para tratar los diversos temas de consulta, esto puede ser a veces insuficiente para obligar el cumplimiento de políticas concertadas en el G-Río. Por ejemplo, este podría ser el caso cuando se acuerda una renegociación conjunta de la deuda o la reducción multilateral de medidas de proteccionismo económico (tanto en la región como con la UE).

El desarrollo económico es y ha sido una cuestión fundamental en la región latinoamericana. El PPP/PM ha buscado ampliar las relaciones con el sur a fin de generar bienes públicos regionales que permitan un mayor desarrollo desde los estados del sureste mexicano hasta Colombia. Este Proyecto trasciende el nivel de concertación política (que se genera en el Mecanismo de Tuxtla) para tratar de mejorar la infraestructura y las comunicaciones con el sur-sureste de México. Esto otorga gran relevancia e innovación al PPP/PM.

Sin embargo, debido a que la primacía de los intereses de México hacia la región ha estado en temas políticos y de seguridad⁸² y no en temas económicos y de desarrollo, es de fundamental importancia considerar que esto puede actuar como un efecto desventajoso de esta política pública regional. Esto porque los objetivos del Proyecto son precisamente el desarrollo económico y social de la región. Al otorgar mayor importancia a otras metas, se corre el riesgo de ocasionar la desconfianza y desinterés del resto de los Estados que forman parte del PM. Además, como se mencionó anteriormente, la falta de apoyo a las iniciativas de

⁸² Si se considera el interés de México en solucionar la crisis centroamericana por medio de la concertación política del Grupo Contadora, o las actuales preocupaciones por los delitos fronterizos de grupos delictivos como la Mara Salvatrucha, o el interés de México en el control de los flujos migratorios desde Centroamérica hacia Estados Unidos (ya que nuestro país ha servido como un “puente”, en los casos en que los migrantes logran cruzar hacia ese país norteamericano).

desarrollo social ha incrementado la oposición de algunos grupos indígenas al Proyecto. Por esta razón, México debe buscar dar continuidad en la práctica al proceso de integración económica y social con la región del sur, esto es, una diversificación más allá del mero discurso de política exterior.

4. Consideraciones finales

La política exterior de México en los organismos multilaterales del Continente Americano no ha tenido un carácter estático. La participación de México en la OEA y el TIAR, durante la Guerra Fría, se identificó con una política de *status quo*. De esta forma, el gobierno mexicano no corrió el riesgo de poner en peligro la soberanía del Estado y logró dotar de mayor estabilidad política al régimen priista. Esto se llevó a cabo mediante el uso discursivo de los principios de política exterior como la no intervención y la autodeterminación. Así, al no condenar al gobierno comunista de Cuba se trató de menguar la disidencia interna ante las movilizaciones de izquierda en México, las cuales consideraban que sus intereses no se encontraban representados en las instituciones del país. En el caso del apoyo al régimen sandinista en Nicaragua, fue muy clara la búsqueda de estabilidad interna porque el gobierno de López Portillo trató de mostrarse como un régimen progresista en un ambiente de represión a los grupos guerrilleros internos (la llamada “guerra sucia”).¹

Posteriormente, la crisis económica interna durante los años ochenta y la resistencia a la apertura política por parte de los regímenes priistas influyeron en que la identidad de la diplomacia multilateral mexicana tuviera un carácter ambivalente. Por un lado se observó una actitud de apoyo y cooperación en temas que involucraban al desarrollo económico regional (colectivismo). Por otro, no se aceptaron ciertos temas políticos que se promovieron en la

¹ Aunque el gobierno de López Portillo anunció la amnistía para los presos políticos del país, la Brigada Blanca (grupo paramilitar creado para combatir la guerrilla urbana) fue creada en junio de 1976. Miguel Nazar Haro, director de la Dirección Federal de Seguridad (DFS) de 1976-1982, creó el Grupo de Investigaciones Especiales C-047 que se convirtió en el cerebro de la estrategia de combate a la guerrilla. Además, la mayoría de las detenciones y desapariciones ocurrieron durante el sexenio de López Portillo y también la mayor parte de ellas se adjudicó a agentes de la DFS, la Brigada Blanca y miembros del ejército y Policía Judicial Federal. Véase Juan Fernando Reyes Peláez, “El largo brazo del Estado: la estrategia contrainsurgente del gobierno mexicano”, en Verónica Oikión Solano y Marta Eugenia García Ugarte (eds.), *Movimientos armados en México, siglo XX*, México, El Colegio de Michoacán/CIESAS, 2008, pp. 407-408.

agenda internacional con el fin de la Guerra Fría, como la democracia y los derechos humanos. Fue hasta el sexenio de Vicente Fox cuando se trató de dotar a la diplomacia multilateral en México de un carácter plenamente vinculado con la cooperación, tanto en el sistema interamericano como en el marco del G-Río. Así, también dentro de este foro, se pasó de una actitud de promoción del *status quo*, si se considera el rechazo de la delegación mexicana respecto a la expulsión de Perú del foro en los años noventa, hacia el colectivismo, tomando en cuenta la condena que se dio al derrocamiento de Hugo Chávez durante el sexenio foxista.

México ha buscado constantemente la ampliación de la noción de seguridad regional para incluir cuestiones vinculadas con el desarrollo económico. La debilidad material en el ámbito económico, que en el caso de México también ha estado presente en términos de capacidad militar, ha conducido a que nuestro país haya tratado de dar salida a sus crisis o problemáticas económicas internas mediante la búsqueda, entre otras cosas, de la cooperación internacional (en este caso regional) para su crecimiento y desarrollo. Es por ello que, desde la formación de la OEA y el TIAR hasta el sexenio de Vicente Fox (considerando la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica), México ha mantenido una posición en donde el desarrollo y crecimiento económico conducen a la seguridad en un Estado y en la región.

Durante las primeras décadas de la Guerra Fría, el gobierno mexicano mantuvo una clara posición con el exterior (incluidas las dos grandes potencias: Estados Unidos y la URSS) en donde se utilizó el discurso de la no intervención y autodeterminación de los pueblos, por ejemplo, para evitar que se otorgara algún apoyo a los grupos guerrilleros dentro del Estado mexicano. Así, la seguridad tuvo un énfasis interno, sobre todo a raíz del movimiento estudiantil de 1968 y posteriormente con el surgimiento de facciones guerrilleras como el Partido de los Pobres en Guerrero, la Liga 23 de Septiembre o el Movimiento de Acción

Revolucionaria, entre otros. Las preocupaciones de México en el tema de la seguridad se extendieron al ámbito regional ante la crisis y las guerras civiles centroamericanas de los años ochenta. El nuevo énfasis por parte de Estados Unidos en la contención del comunismo dio origen a una crisis del multilateralismo (tanto Estados Unidos como la URSS eran parte de la ONU, por ejemplo). Además, México, entre otros Estados, consideró que la OEA y el TIAR habían servido para justificar las prácticas intervencionistas de Estados Unidos en la región. Por ello, y ante la inminente amenaza a la seguridad fronteriza en México por la inestabilidad en Centroamérica, se trató de lograr la paz regional mediante la concertación y la negociación en el marco de un organismo *ad hoc* llamado Grupo Contadora. Esto mostró el interés de nuestro país en una modificación de las reglas del juego para tratar de llegar a una solución sin la participación de Estados Unidos.

Lo anterior fue una muestra del distanciamiento de México del sistema interamericano que ya se percibía, sobre todo desde los sexenios de Echeverría y López Portillo. Esto debido a que se consideraba que los esfuerzos estadounidenses por contener al comunismo en la región provocaban la inoperancia de estos mecanismos. Aún después de la Guerra Fría, durante el sexenio de Fox, se continuó con la visión de que el TIAR era un organismo anacrónico por lo que se decidió salir unilateralmente del mismo. No obstante, existe una clara diferencia desde el sexenio de Zedillo y durante el de Fox respecto a los anteriores. Se comenzó a aceptar el trato de ciertos temas de seguridad en el marco de la OEA ante la ampliación de la agenda internacional con el fin de la Guerra Fría. Así, México actuó en forma propositiva en cuestiones vinculadas al narcotráfico o a la compraventa de armamento regional tratadas en la Organización de Estados Americanos.

Aunque en principio la suscripción del Plan Puebla Panamá (hoy Proyecto Mesoamérica) fue la promoción de la creación de infraestructura en la región sur-sureste de

México, así como el desarrollo social, la realidad es que ciertos temas relacionados con la seguridad fronteriza –narcotráfico, tráfico de armas y crimen transfronterizo, además de la migración ilegal– han sido tratados de manera unilateral haciendo uso de las obras públicas a modo de una redefinición del espacio para mantener un *status quo* en estos ámbitos. Además, aunque la formulación y puesta en marcha de los proyectos para promover el desarrollo den cuenta que también está presente una actitud colectivista del Estado mexicano en este mecanismo, los escasos proyectos realizados en el tema del desarrollo humano y la baja legitimidad del PPP/PM por el rechazo de ciertos sectores de la población que habitan la región han generado la impresión de que los intereses de cooperación económica no apuntan hacia el sur sino hacia el norte.

Como se pudo observar a lo largo del trabajo, en ocasiones, México buscó disentir de Estados Unidos en ciertas cuestiones (no fundamentales para los intereses norteamericanos) y trató de promover una menor dependencia económica de ese país. Esto último lo llevó a cabo por medio de un intento por diversificar sus relaciones económicas con el exterior.

Durante el gobierno de Adolfo López Mateos, y siguiendo la línea propuesta por la CEPAL según la cual los Estados debían generar un mayor desarrollo industrial internamente para poder diversificar sus exportaciones en la región, México mostró un comportamiento revisionista al haber tenido una iniciativa integracionista en términos económicos (“Documento de México”) para después formar parte de la ALALC. Esto porque buscó aproximarse al resto de la región pero mediante la modificación de las reglas del juego en materia comercial. De esta forma, no sólo se trató de resolver el estancamiento económico durante este sexenio, sino que se trató de dar una imagen de régimen progresista que se acercaba a la región latinoamericana (incluso al régimen revolucionario en Cuba).

El interés de la diversificación económica estuvo en el intento de generar mayores ganancias relativas promoviendo la competencia económica con la región, debido a que México era uno de los tres países con mayor desarrollo económico en la zona. Esto dotaba a la generalidad de sus productos de mayores ventajas comparativas en comparación con los de otros países de la región, cuyas condiciones de desarrollo económico eran más bajas.

La diversificación comercial únicamente rindió frutos (en términos relativos) durante el sexenio de Luis Echeverría ya que las exportaciones hacia la región de la ALALC llegaron a representar 9.77% del total. No obstante, este porcentaje se redujo a 4.3% en 1980, año en que se firmó el nuevo Tratado de Montevideo que dio origen a la ALADI.

Una vez que el modelo de desarrollo económico dirigido por el Estado comenzó a mostrar sus límites durante los años setenta, y con el fracaso del desarrollo fundamentado en la bonanza petrolera durante los años ochenta, el gobierno mexicano decidió iniciar la liberalización y apertura económica a fin de atraer capital extranjero y promover las exportaciones en el exterior. México aprovechó la flexibilidad en los acuerdos que se permitía en el marco de la ALADI para irse alejando cada vez más de la integración multilateral a fin de establecer acuerdos y soluciones bilaterales. Esto es claro incluso en el caso de la negociación de la deuda con Estados Unidos, la cual se llevó a cabo de forma bilateral (bonos Brady). Con ello desapareció la posibilidad de emprender una estrategia conjunta de renegociación de la deuda en el marco del G-Río.

Hasta antes del sexenio de Vicente Fox se buscó mantener el interés en la diversificación económica, al menos en el discurso. Así, se firmaron algunos acuerdos bilaterales en el marco de la ALADI como fueron los tratados de libre comercio con Bolivia, el G-3 o Chile. Incluso se firmó uno con Uruguay y se dio un mayor acercamiento con la región del MERCOSUR durante el sexenio de Fox. No obstante, los resultados han sido

escasos y nuestro país ha dado prioridad a la relación económica con Estados Unidos.² Así, aunque últimamente se haya logrado reducir la dependencia en importaciones de ese mercado, más de 80% de las exportaciones mexicanas aún se dirige a ese país lo que da cuenta de la alineación económica de nuestro país con la región integrada por el TLCAN.

² Sin obviar la mayor relevancia que han adquirido la UE y Japón, por ejemplo, en las relaciones económicas de México. Sobre todo después de la firma del Acuerdo de Asociación Económica, Coordinación Política y Cooperación entre la UE y México en el año 2000 y del Acuerdo de Asociación Económica con Japón firmado en 2005.

Bibliografía

- Aguayo Quezada, Sergio, *La charola: una historia de los servicios de inteligencia en México*, México, Grijalbo, 2001.
- Atkins, G. Pope, *Encyclopedia of the Inter-American System*, Londres, Greenwood Press, 1997.
- Atkins, G. Pope, *Latin America and the Caribbean in the international system*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1999.
- Banco de México, “Informe anual 1988”, en www.banxico.org.mx/documents/{97A3458B-3A93-DEF8-A754-0FAE2418FAB5}.pdf.
- Cairo Carou, Heriberto y Alberto Rocha Valencia, “El Plan Puebla-Panamá: origen, estructura institucional, objetivos estatales y proyectos”, en Heriberto Cairo Carou, Jaime Preciado Coronado y Alberto Rocha Valencia (eds.), *La construcción de una región: México y la geopolítica del Plan Puebla-Panamá*, Madrid, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, 2007.
- Campos Salas, Octaviano, “La zona de libre comercio de América Latina”, Conferencia presentada en la Escuela Nacional de Economía, UNAM, 1960.
- Cárdenas, Manuel José, “Situación y perspectivas de la integración de la América Latina”, en Víctor L. Urquidi y Gustavo Vega Cánovas (comps.), *Unas y otras integraciones*, México, El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, 1991.
- Carta de las Naciones Unidas, en www.cinu.org.mx/onu/documentos/cartatxt.htm.
- Carta de la Organización de los Estados Americanos, en www.oas.org/juridico/spanish/carta.html.
- Castañeda, Jorge G., “Apuntes de política exterior para el gobierno de Vicente Fox: 2000-2006”, en Carlos Elizondo y Luis Maira (eds.), *Chile-México: dos transiciones frente a frente*, México, CIDE, Grijalbo, ProChile, 2000.
- Castañeda, Jorge G., “Los ejes de la política exterior de México”, en *Nexos*, México, diciembre de 2001.
- Castañeda, Jorge, *Obras Completas. III Política exterior y cuestiones internacionales*, México, El Colegio de México y Secretaría de Relaciones Exteriores, 1995.
- CEPAL, Banco de Datos Estadísticos de Comercio Exterior (BADECEL), en <http://websie.eclac.cl/badecel/selcop22.asp?npais=México>.

- Checkel, Jeffrey T., "The constructivist turn in international relations theory", en *World Politics*, vol. 50, núm. 2, enero de 1998.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, México, Ediciones Fiscales ISEF, 2004.
- Covarrubias, Ana, "México: crisis y política exterior", en *Foro Internacional*, vol. XXXIV, núm. 3, julio-septiembre de 1996.
- Covarrubias, Ana, "La política exterior de México hacia América Latina, 1960-2006" (mimeo, 51 cuartillas).
- De Icaza, Carlos A., "La identidad latinoamericana de la política exterior de México", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, IMRED, núm. 61, octubre 2000.
- De la Colina, Rafael, "Discurso del embajador Rafael de la Colina, representante especial del Secretario de Relaciones Exteriores de México, en la X Reunión de Consulta de los Estados Americanos", en *Política exterior de México*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Archivo histórico diplomático mexicano, vol. III, 1985.
- De la Fuente, Rosa, "El espacio social en disputa: mega proyectos y mega raíces", en Heriberto Cairo Carou, Jaime Preciado Coronado y Alberto Rocha Valencia (eds.), *La construcción de una región: México y la geopolítica del Plan Puebla-Panamá*, Madrid, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, 2007.
- De la Madrid, Miguel, "Mexico: The new challenges", *Foreign Affairs*, vol.63, núm. 1, otoño de 1984.
- Díaz Ordaz, Gustavo, "Voz de México: integración económica y respeto en la Dominicana", México, CEPAL, 1965.
- Diéguez, Margarita, "La concertación política. El caso del Grupo de Río", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, IMRED, núm. 44, julio-septiembre de 1994.
- Elizondo Mayer-Serra, Carlos "El Estado mexicano después de su reforma", en Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif Hernández (comps.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, Fondo de Cultura Económica y Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2002.
- Espinosa Cantellano, Patricia, "Dos mecanismos de consulta y concertación: el Grupo de Río y la Conferencia Iberoamericana, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, IMRED, núm. 61, octubre 2000.
- Ezeta, Héctor Manuel, "La inevitable (pero difícil) transición de la OEA", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, IMRED, núm. 35, verano 1992.

- Gollás, Manuel, “Breve relato de cincuenta años de política económica”, en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer, *Una historia contemporánea de México: transformaciones y permanencias*, México, Océano, 2003, tomo 1.
- Gómez-Robledo, Antonio, “El Tratado de Río”, en *Foro Internacional*, vol. I, núm. 1, julio-septiembre 1960.
- González González, Guadalupe, “Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización”, en *Foro Internacional*, México, vol. XLI, núm. 4, octubre-diciembre 2001.
- González González, Guadalupe, “México ante América Latina: mirando de reojo a Estados Unidos”, en Schiavon, Jorge A., Daniela Spenser y Mario Vázquez Olivera, *En busca de una nación soberana. Relaciones Internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, CIDE y Secretaría de Relaciones Exteriores, 2006.
- Green, Rosario, “México en las Américas: Entre un Norte económico y un Sur político”, en *Foreign Affairs en Español*, ITAM, julio-septiembre de 2004.
- Guajardo Soto, Guillermo, “Viejos puentes y nuevos acervos. La relación de México con América Latina y el Caribe durante el sexenio de Vicente Fox”, en *Foro Internacional*, vol. XLVIII, núms. 1-2, 2008.
- Hakim, Miguel, “La asociación de México con el MERCOSUR como paso fundamental para la unidad de las Américas”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, IMRED, núm. 72, marzo-junio 2004.
- Heller, Claude, “México en el contexto de las relaciones interamericanas”, Washington, D.C, (mimeo), julio de 2000.
- Heller, Claude, “México en la OEA: tesis y posiciones tradicionales”, en Lajous, Roberta y Blanca Torres (comps.), *México y el mundo: historia de sus relaciones exteriores*, México, Senado de la República / El Colegio de México, 2000.
- Herrera-Lasso, Luis, “Estrategia de política exterior: necesidad de un nuevo rumbo”, en Luis Herrera-Lasso (coord.), *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- Jaffe Carbonell, Angelina y Angelina Risquez Cupello, *Régimen político e integración en América Latina*, Caracas, Instituto de Altos Estudios de América Latina y Universidad Simón Bolívar, 1988.
- Kaufman Purcell, Susan, “Demystifying Contadora”, en Bruce M. Bagley(ed.), *Contadora and the diplomacy of peace in Central America. Vol 1: The United States, Central America, and Contadora*, Colorado, SAIS Papers in Latin American Studies, Westview Press, 1987.

- Kaufman Purcell, Susan, “La cambiante relación bilateral: un punto de vista desde los Estados Unidos”, en Luis Rubio y Susan Kaufman (coords.), *México: democracia ineficaz*, México, CIDAC y Miguel Ángel Porrúa, 2006.
- Kowert, Paul y Jeffrey Legro, “Norms, identity, and their limits: a theoretical reprise”, en Peter J. Katzenstein (ed.), *The culture of national security: norms and identity in world politics*, Nueva York, Columbia University Press, 1996.
- König, Wolfgang, *México y la integración económica de América Latina*, Argentina, BID/INTAL, 1973.
- König, Wolfgang, “México frente a la ALALC y los otros mecanismos de integración económica”, en *Foro Internacional*, vol. XIV, núm. 4, abril-junio, 1974.
- Landa Fournais, Luis y Claudia Salgado Lozano, “El Plan Puebla-Panamá como mecanismo de integración mesoamericana: ¿Qué es, qué no es y en dónde estamos?”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, IMRED, núm.72, marzo-junio 2004.
- Laredo, Iris Mabel, *La integración latinoamericana en el actual escenario mundial: de la ALALC-ALADI al MERCOSUR*, Rosario, Argentina, Universidad Nacional de Rosario, 1992.
- Mabire, Bernardo “El fantasma de la antigua ideología y su resistencia al cambio de la política exterior en el sexenio de Salinas de Gortari”, en *Foro Internacional*, México, vol. XXXIV, núm. 4, octubre-diciembre 1994.
- Macouzet Noriega, Ricardo, “Política económica externa y diplomacia multilateral en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari”, en *Foro Internacional*, vol. XXXIV, núm. 4, octubre-diciembre 1994.
- Macouzet Noriega, Ricardo y Luis González Villanueva, “La política y el comercio de México hacia América Latina: 1994-2000”, en *Foro Internacional*, vol. XLI, núm. 4, octubre-diciembre 2001.
- Malamud, Carlos, “México abandona el TIAR. Implicaciones continentales de la iniciativa” en www.realinstitutoelcano.org.
- Marichal, Carlos, “La deuda externa”, en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer, *Una historia contemporánea de México: transformaciones y permanencias*, México, Océano, 2003, tomo 1.
- Medina Peña, Luis, *Hacia el nuevo Estado: México, 1920-1994*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Morales, Isidro, “La diplomacia comercial mexicana de regionalismo abierto: auge y estancamiento”, en Ana Covarrubias (coord.), *Temas de política exterior*, México, El Colegio de México, 2008.

- Morgan Sotomayor, Yanerit, “La 18 reunión del Grupo de Río y la 14 Cumbre Iberoamericana: la continuidad de la diplomacia de cumbres”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, IMRED, núm.72, marzo-junio 2004.
- Morgenthau, Hans J., *Politics among nations: the struggle for power and peace*, Nueva York, McGraw Hill, 2006.
- Ojeda Gómez, Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 2006.
- Ojeda Gómez, Mario, *Retrospección de Contadora: los esfuerzos de México para la paz en Centroamérica (1983-1985)*, México, El Colegio de México, 2007.
- Ortiz Mena L. N., Antonio, “Mexico’s trade policy: improvisation and vision”, en Vinod K. Aggarwal, Ralph Espach y Joseph S. Tulchin (eds.), *The strategic dynamics of Latin American trade*, Washington, Woodrow Wilson Center Press y Stanford University Press, 2004.
- Ortiz Mena L. N., Antonio, “El Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la política exterior de México: lo esperado y lo acontecido”, en Ana Covarrubias (coord.), *Temas de política exterior*, México, El Colegio de México, 2008.
- Padilla Nervo, Luis “La unión en la libertad, en la independencia y el progreso social sobre bases de respeto mutuo. Normas internacionales de México”, en *Política exterior de México*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Archivo histórico diplomático mexicano, vol. III, 1985.
- Proyecto Integración y Desarrollo Mesoamérica, en www.planpuebla-panama.org.
- Puyana, Alicia y José Romero, “La estrategia comercial mexicana: ¿superando la fuerza centrípeta estadounidense?”, en *Foro Internacional*, vol. XLIV, núm. 3, julio-septiembre 2004.
- Rabasa, Emilio O., “Proyección universal de México. Diciembre de 1970 a octubre de 1975”, Conferencia pronunciada en la Heróica Escuela Naval Militar, Antón Lizardo, Municipio de Alvarado, Veracruz, 31 de octubre de 1975.
- Reyes Peláez, Juan Fernando, “El largo brazo del Estado: la estrategia contrainsurgente del gobierno mexicano”, en Verónica Oikión Solano y Marta Eugenia García Ugarte (eds.), *Movimientos armados en México, siglo XX*, México, El Colegio de Michoacán/CIESAS, 2008.
- Rico, Carlos, *México y el mundo: historia de sus relaciones exteriores. Hacia la globalización*, México, Senado de la República, 1991.

- Rocha Valencia, Alberto, “Geopolítica y geoeconomía de México en Centroamérica: ¿una hegemonía regional?”, en Heriberto Cairo Carou, Jaime Preciado Coronado y Alberto Rocha Valencia (eds.), *La construcción de una región: México y la geopolítica del Plan Puebla-Panamá*, Madrid, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, 2007.
- Rosenzweig, Gabriel, “La cooperación económica de México con Centroamérica a partir de 1979. Perspectivas para los próximos años”, en *Política exterior de México*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Archivo histórico diplomático mexicano, vol. III, 1985.
- Rozental, Andrés, “La agenda de política exterior de Fox: prioridades globales y regionales”, en Luis Rubio y Susan Kaufman (coords.), *México: democracia ineficaz*, México, CIDAC y Miguel Ángel Porrúa, 2006.
- Salinas de Gortari, Carlos, “Cuarto informe de gobierno”, 1 de noviembre de 1992.
- Schmitter, Philippe C. y Ernst B. Haas, “Mexico and Latin American Economic Integration”, California, Research Series, núm. 5, Institute of International Studies, University of California, Berkeley, 1964.
- Secretaría de Economía, “Resumen del TLC con Bolivia”, en www.economia.gob.mx/work/snci/negociaciones/bolivia/htm/resumen_bolivia.htm.
- Secretaría de Economía, “Resumen general G-3”, en www.economia.gob.mx/work/snci/negociaciones/g3/htm/resumen_G3.htm.
- Secretaría de Economía, “Resumen general TLC con Chile”, en www.economia.gob.mx/work/snci/negociaciones/chile/htm/resumen_chile.htm.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, *20 años de política exterior a través de los informes presidenciales 1970-1990*, México, SRE, 1990.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, *La política exterior mexicana en la transición*, México, Fondo de Cultura Económica y SRE, 2005.
- SECOFI, “México y América Latina: acuerdos y negociaciones de libre comercio”, México, septiembre de 1994.
- Sepúlveda, Bernardo, “Discurso del Secretario de Relaciones Exteriores de México, Bernardo Sepúlveda Amor, durante el XIV período de sesiones de la Asamblea General de la OEA”, en *Política exterior de México*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Archivo histórico diplomático mexicano, vol. III, 1985.
- Skidmore, Thomas E. y Peter H. Smith, *Modern Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2001.

- Smith, Peter H., *Talons of the eagle: Latin America, the United States, and the world*, Nueva York, Oxford University Press, 2008.
- Solana, Fernando, *Cinco años de política exterior*, México, Editorial Porrúa, 1994.
- Sternberger, Alan L., “U.S. security and Central America: Why be so concerned?”, en Bruce M. Bagley (ed.), *Contadora and the diplomacy of peace in Central America. Vol 1: The United States, Central America, and Contadora*, Colorado, SAIS Papers in Latin American Studies, Westview Press, 1987.
- Toro, Luis A., “La ALADI: instrumento de convergencia”, en José Briceño Ruiz (comp.), *Escenarios de la integración regional en las Américas*, Mérida, Venezuela, Universidad de los Andes, 1999.
- Torres, Blanca, *México y el mundo: historia de sus relaciones exteriores. De la guerra al mundo bipolar*, México, Senado de la República, 1991.
- Torres Bodet, Jaime, “Discurso del presidente de la delegación mexicana, Jaime Torres Bodet, durante la inauguración de la Novena Conferencia Internacional Americana”, en *Política exterior de México*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Archivo histórico diplomático mexicano, vol. III, 1985.
- Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, en www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/b-29.html.
- Urquidi, Víctor L., *Otro siglo perdido: las políticas de desarrollo en América Latina (1930-2005)*, México, El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, 2005.
- Vacchino, Juan Mario, “ALALC-ALADI: experiencias y perspectivas”, en Víctor L. Urquidi y Gustavo Vega Cánovas (comps.), *Unas y otras integraciones*, México, El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, 1991.
- Vázquez, Josefina Zoraida y Lorenzo Meyer, *México frente a Estados Unidos: un ensayo histórico, 1776-2000*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.
- Weintraub, Sidney, “El debate sobre el libre comercio en América del Norte”, en Gustavo Vega Cánovas (coord.), *México ante el libre comercio con América del Norte*, México, El Colegio de México y Universidad Tecnológica de México, 1991.
- Wendt, Alexander, *Social theory of international politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
- Wendt, Alexander, “Anarchy is what states make of it: the social construction of international relations”, en *International Organization*, vol. 46, núm. 2, primavera de 1992.

Páginas web consultadas:

<http://portal2.sre.gob.mx/gruporio>

www.oas.org

www.planpuebla-panama.org