

LAS ESTRATEGIAS DE POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN

GUADALUPE GONZÁLEZ GONZÁLEZ

A LA MITAD DEL CAMINO

LAS TENDENCIAS Y DESARROLLOS EN EL MUNDO de la posguerra fría han modificado drásticamente el entorno estratégico en el que se desempeña la política exterior de México. Tres son los cambios internacionales más importantes: el surgimiento de una estructura híbrida del poder internacional,¹ el proceso de la globalización² y la creciente relevancia de las instituciones internacionales.³ A principios de los años noventa, la élite gobernante en México tomó decisiones en torno al modelo de desarrollo que tendrían importantes consecuencias de largo plazo sobre las estrategias diplomáticas del país frente a los cambios globales. En abierta ruptura con la postura tradicional de desconfianza y aislamiento relativo ante al mundo, se optó por fomentar, en lugar de resistir, el proceso de globalización económica. En un primer momento se adoptó un amplio programa de reformas de liberalización económica y apertura al mercado internacional, y más tarde se buscó la institucionalización de una asociación económica formal con los Estados Unidos, país hasta entonces considerado como un

¹ Huntington emplea este concepto para describir la distribución dual de poder en el sistema de la posguerra fría, esto es, la combinación de un sistema unipolar en el ámbito político-militar, dada la presencia de una superpotencia militar sin rival ni competencia alguna, con un sistema multipolar en el ámbito económico, en razón de la existencia de varias potencias económicas mayores, además de los Estados Unidos. Véase Huntington, 1999.

² Para el propósito de este trabajo, la globalización es entendida como un proceso multifacético de interconexión creciente que va más allá de lo económico, pues incluye la internacionalización de la política y el surgimiento de redes sociales de carácter transnacional. La definición del Banco Mundial de la globalización como el proceso de "integración comercial, financiera, de personas e ideas en un mercado global", capta con precisión la naturaleza multidimensional de este fenómeno. Véase Banco Mundial, 1999.

³ El argumento teórico más sólido sobre el número, el alcance y el poder de las instituciones internacionales ha sido desarrollado por Keohane, 1998.

vecino distante y la principal amenaza a la soberanía nacional, a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Las principales repercusiones de las reformas económicas sobre la política exterior fueron el tránsito desde una postura ideológica y jurídica hacia el pragmatismo, un alineamiento con los Estados Unidos y un patrón de compromiso selectivo con instituciones internacionales.⁴

Como resultado inmediato de la liberalización económica, por primera vez a lo largo del siglo XX, las fuerzas del mercado y las políticas del gobierno comenzaron a reforzarse mutuamente para agilizar la incorporación de México a la economía mundial. Entre 1980 y 1999, la apertura de la economía, medida en términos de la participación relativa de las exportaciones en el producto interno bruto (PIB), se triplicó al pasar de 11 a 31%. Para 1999, el comercio exterior total de México representaba 63% del PIB. La apertura trajo consigo un incremento en el grado de exposición de la economía mexicana a los vaivenes de los mercados internacionales y a las decisiones de actores extranjeros, tanto gubernamentales como no gubernamentales. El comercio exterior y el capital extranjero se convirtieron en los dos principales motores del crecimiento económico,⁵ particularmente después de la crisis financiera de 1994-1995. En consecuencia, el país conoció algunos de los beneficios macroeconómicos y muchos de los costos sociales de la liberalización económica. Durante este mismo periodo de intensa apertura económica, en el ámbito interno fueron avanzando en forma gradual los procesos de liberalización política y democratización.

Sin embargo, como algunos analistas han argumentado,⁶ México se quedó a la mitad del camino entre el Tercer y el Primer Mundo. Las reformas económicas orientadas al mercado vinieron acompañadas por mayores disparidades en la distribución del ingreso y por el surgimiento de una economía cada vez más segmentada y de una sociedad dividida. Una descripción precisa de México en el umbral del siglo XXI es la de un país de

⁴ En este trabajo nos referimos a este patrón de participación activa pero selectiva en la diplomacia del multilateralismo ambivalente.

⁵ Otros indicadores del nivel de integración de la economía mexicana a la economía internacional apuntan en la misma dirección. La tasa del flujo de capital privado bruto con respecto al PIB pasó de 2.7% en 1987 a 4.5% en 1999. Entre 1987 y 1999, la proporción de la IED respecto del PIB se duplicó al pasar de 0.6% a 1.5%. Véase Banco Mundial, 1999.

⁶ Castañeda menciona que la apertura económica de México dio lugar a una "nueva fractura en la sociedad mexicana. Esta división separa aquellos mexicanos conectados con la economía norteamericana de aquellos que no lo están". Algunos estudios económicos oficiales apuntan en la misma dirección, al documentar el hecho de que la apertura económica redujo la integración de varias cadenas de producción nacional y aumentó la brecha entre el sector exportador y el resto de la economía.

contrastes que transita por un periodo de cambio acelerado, con una economía abierta, una sociedad desigual y una democracia institucionalmente frágil que enfrenta serios problemas de estabilidad y gobernabilidad. En términos del enfoque analítico de Soesastro,⁷ el principal desafío de México en la próxima década será revisar el pensamiento neoliberal que dominó la estrategia de desarrollo en los años ochenta y noventa, a fin de avanzar hacia un nuevo ciclo de reformas de segunda generación —o “ajuste de segundo orden”— orientadas a revertir los desajustes económicos y sociales generados por las reformas estructurales de “primera generación”.

El presente trabajo examina la evolución del proceso de adaptación de México a la globalización de la economía mundial y a la transformación del sistema internacional que siguieron al fin de la Guerra Fría, desde el primer programa de ajuste y liberalización económica hasta el inicio del ciclo de reformas de segunda generación en torno a temas de desarrollo social y de gobernabilidad democrática. En el trabajo se desarrollan dos argumentos centrales: en primer lugar, se sostiene que las respuestas políticas y los esfuerzos gubernamentales de adaptación a los cambios globales han sido de carácter reactivo, desigual, parcial y, en ocasiones, contradictorio. Mientras que, por una parte, la élite política reconoció rápidamente las consecuencias de la globalización económica al emprender una activa política de apertura de mercados, de integración regional y de liberalización comercial, por otra, mostró fuertes resistencias a adaptarse a los nuevos condicionantes políticos y sociales de la globalización, como son el surgimiento de redes transnacionales de actores no gubernamentales y el fortalecimiento de los mecanismos de promoción y supervisión internacional en materia de democracia y derechos humanos.⁸

En segundo lugar, se desarrolla el argumento de que los enfoques teóricos que son exclusivamente sistémicos o estructurales resultan insuficientes

⁷ Soesastro distingue dos clases de ajuste frente a la globalización: a) el ajuste de “primer orden”, centrado en la apertura de la economía ante las fuerzas de la globalización a través de la adopción de políticas de desregulación, privatización, libre comercio y liberalización de controles financieros; b) el ajuste de “segundo orden”, dirigido a revertir los efectos colaterales asimétricos de la liberalización económica por medio de la instrumentación de políticas de redistribución del ingreso, combate a la pobreza, desarrollo regional, fomento a la pequeña y mediana industrias y desarrollo industrial sectorial. Las cuestiones más importantes relacionadas con el ajuste de “segundo orden” son: la reducción de las diferencias en el ingreso, el incremento en los estándares laborales, el mejoramiento del sistema educativo y burocrático, el desarrollo científico y tecnológico, y el impulso a la transparencia gubernamental. Véase Soesastro, 1998, pp. 24-35.

⁸ Este argumento se encuentra en González y Chabat, 1996. Para un análisis sistemático de las contradicciones entre los aspectos económicos y políticos de la política exterior de la administración Salinas, véase Chabat, 1996.

para explicar en forma adecuada el carácter parcial y desigual de las respuestas gubernamentales mexicanas a la globalización, por lo que es necesario introducir en el análisis el papel que desempeñan los factores políticos internos en la definición de la política exterior. Se parte de una revisión crítica de las tres interpretaciones sistémicas más importantes sobre los efectos esperados de los cambios internacionales de la posguerra fría en las políticas exteriores de los países que, como México, ocupan una posición intermedia⁹ en la estructura de poder internacional: el enfoque sistémico-estructural en América Latina (Peter H. Smith, 1996), el enfoque liberal-institucionalista sobre potencias medias (Cooper et al., 1993) y el enfoque neorrealista sobre los llamados países "bisagra" (Chase et al., 1999).

Además, en este trabajo se explora el valor explicativo de un modelo teórico alternativo desarrollado por Kahler,¹⁰ centrado en los posibles efectos de los procesos de liberalización económica y de democratización sobre las estrategias de política exterior de los países en transición. Con base en este modelo se desarrolla el argumento de que una explicación más adecuada del carácter desigual y parcial de las respuestas gubernamentales de México a la globalización se encuentra en las variables internas relacionadas con el ritmo de las reformas económicas y políticas, así como en las necesidades de la clase política para mantener sus bases de apoyo y hacer avanzar sus propuestas de política pública. Las variables explicativas más importantes son dos: el carácter desigual del proceso de liberalización en México y las crisis de credibilidad inherentes al régimen político en transición. Primero, el ritmo distinto de la liberalización económica y política del país, esto es, la diferencia entre la rapidez de la reforma económica y la lentitud de la apertura del régimen político posrevolucionario, llevó a que los dirigentes políticos mexicanos intentaran alcanzar dos metas incompatibles: la incorporación del país a la economía internacional y el aislamiento del ámbito político interno de las presiones externas. Ello explica por qué durante los años noventa México desplegó una activa diplomacia económica multilateral, a la vez que asumió una posición cautelosa y pasiva

⁹ El concepto de país intermedio, potencia media o país secundario es una categoría analítica ambigua utilizada por diferentes autores con significados distintos. Es posible distinguir dos definiciones básicas de la categoría de potencia media: como posición y como rol. Mientras los realistas la utilizan para describir un grupo particular de países que ocupan una posición intermedia —entre superpotencias y pequeños estados—, en la distribución internacional del poder, los institucionalistas-liberales y constructivistas tienden a definir las potencias medias en términos de patrones de comportamiento y roles específicos (multilateralismo, mediación, pacifismo, entre otros). Aquí empleamos el concepto como una categoría descriptiva de una posición en la estructura internacional de poder.

¹⁰ Véase Kahler, 1997.

frente a las nuevas tendencias multilaterales de intervención humanitaria y jurisdicción extraterritorial en materia de derechos humanos. Segundo, como lo establece el modelo de Kahler, la necesidad de reforzar la credibilidad de las reformas económicas impulsaron a los tres últimos gobiernos emanados del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a comprometerse activamente con las instituciones económicas internacionales en momentos de crisis o de fuerte oposición interna al proyecto de liberalización económica. De manera similar, en el ámbito político, la necesidad de resolver algunos problemas de credibilidad gubernamental frente al proceso de democratización interno llevó a que los gobiernos priistas de la transición fueran aceptando en forma casuística y gradual el papel de los organismos internacionales y de las organizaciones no gubernamentales (ONG) comprometidos con la promoción de la democracia y el monitoreo de los derechos humanos. En resumen, el trabajo aborda las siguientes preguntas:

1. ¿Cómo han afectado los cambios económicos y políticos internacionales de la posguerra fría las opciones estratégicas y la capacidad de negociación de México? La discusión se centra en dos aspectos específicos del cambio mundial: el proceso de la globalización del sistema internacional y la profundización del unipolarismo en el hemisferio occidental, dentro de un sistema uni-multipolar.¹¹
2. ¿Cuáles han sido las respuestas de México a los cambios en el ámbito internacional? El trabajo identifica los elementos de continuidad y cambio en los tres componentes de la nueva "gran estrategia" de México: la percepción de amenazas, la selección de instrumentos de política para hacerle frente a esas amenazas y la definición de prioridades.¹²
3. ¿Cuáles han sido las consecuencias de la liberalización económica y política sobre las estrategias de la política exterior de México frente a los cambios globales? El análisis compara los ritmos de adaptación de las diferentes estrategias de México en dos ámbitos multilaterales distintos: 1) las negociaciones comerciales internacionales y 2) los esfuerzos de las instituciones globales y regionales por ampliar la agenda de seguridad internacional.
4. ¿Cuáles son las tareas pendientes para la plena adaptación del país a los procesos internacionales de la globalización y de la democratización?

¹¹ Esta caracterización es de Huntington, 1999.

¹² En esta sección utilizaremos la noción de Mares sobre "gran estrategia". Desde su punto de vista, la gran estrategia posee tres elementos: la identificación de amenazas; la adopción de medidas económicas, militares y otras para hacerle frente a esas amenazas; y la importancia relativa de esas medidas. Véase Mares, 1996, p. 20.

EL SISTEMA INTERNACIONAL EMERGENTE EN LA POSGUERRA FRÍA:
¿UN MUNDO MEJOR PARA LOS PAÍSES INTERMEDIOS?

El fin de la Guerra Fría trajo consigo nuevos desafíos teóricos para el enfoque sistémico-estructural sobre la dinámica de la política internacional y sobre las políticas exteriores de los estados. El primer desafío analítico era definir con precisión la estructura del sistema internacional emergente. A la fecha, no existe consenso en la literatura especializada de las relaciones internacionales acerca de las causas que llevaron al colapso del sistema bipolar ni acerca de la naturaleza del sistema internacional emergente de la posguerra fría. La visión optimista inicial de principios de los años noventa respecto del inminente surgimiento de un “nuevo orden mundial”, en sustitución del sistema bipolar, fue rápidamente reemplazada por visiones cada vez más escépticas y pesimistas de un sistema internacional “en transición” fragmentado, incierto y complejo. La mayor parte de las caracterizaciones del sistema internacional en transición de la posguerra fría coinciden en tres rasgos principales: a) el surgimiento de una estructura híbrida del poder internacional, b) el proceso de la globalización de la economía mundial y c) el aumento de la institucionalización del sistema internacional.

SURGIMIENTO DE UNA ESTRUCTURA HÍBRIDA DEL PODER INTERNACIONAL

El colapso de la Unión Soviética condujo al surgimiento de una estructura de poder desequilibrada y multidimensional, basada en una separación entre la distribución unipolar del poder militar, por una parte, y la distribución multipolar del poder económico, por la otra. Huntington se ha referido a la estructura del poder global en la actualidad como “un extraño híbrido, un sistema uni-multipolar con una superpotencia y varias potencias mayores”.¹³ Desde la perspectiva de Huntington, el sistema uni-multipolar es una etapa transitoria con un “momento unipolar” breve al final de la Guerra del Golfo, en una transición de largo plazo desde la bipolaridad hacia un verdadero mundo multipolar. Este sistema no se encuentra en equilibrio, pues ninguno de los actores poderosos están completamente satisfechos con el statu quo y están presionando en distintas direcciones. Mientras que algunas fuerzas políticas en los Estados Unidos hubieran preferido un sistema unipolar, la mayoría de las potencias promoverían la consolidación de uno multipolar.

¹³ Huntington 1999, p. 35.

¿Qué significa esto para países intermedios como México? Primero, para la mayoría de los especialistas sistémicos-estructurales, la existencia de una estructura de poder multidimensional significa la presencia de una superpotencia menos predecible y, en consecuencia, el surgimiento de lo que Smith¹⁴ describe como la “era de la incertidumbre”. La separación estructural del poder global implica una doble dinámica en la cual las amenazas confrontadas por los Estados Unidos llegan a ser menos graves a partir del momento en que no hay competidores creíbles en una posición de superpotencia, mientras que el empleo efectivo de las dos principales herramientas para hacer avanzar el interés nacional estadounidense, las sanciones económicas y la intervención militar, requiere del apoyo de otros actores mayores en el sistema internacional. De este modo, en ausencia de amenazas estratégicas externas claras e inminentes, los factores políticos internos ejercen una mayor influencia en la agenda de la política exterior de los Estados Unidos. De ahí que los resultados de la misma lleguen a ser menos predecibles.

Segundo, las posibilidades de vacíos de liderazgo son mayores en el actual sistema híbrido que en el anterior sistema bipolar. Los problemas de liderazgo pueden derivarse de la ausencia de una amenaza global real y de la existencia de múltiples amenazas regionales, así como del incremento del papel activo de los factores internos en la política exterior.

Tercero, la separación del poder militar y del poder económico global ha acrecentado la importancia de las relaciones regionales y ha dado como resultado el surgimiento de un mundo regionalmente diferenciado.¹⁵ Esto ha conducido a una nueva ola regionalista y al resurgimiento de instituciones regionales como foros clave para la negociación económica y para el manejo de problemas de seguridad.

La globalización

El segundo rasgo más importante de la política internacional contemporánea es el proceso de la globalización, y una de sus características definitorias es el aumento de la interdependencia económica entre los países. En términos generales, la globalización puede ser definida como el incremento de los niveles de interconexión económica y social, derivado del cambio tecnológico en la comunicación y la industria de la información, y de reformas políticamente inducidas para la reducción de barreras al comercio

¹⁴ Smith, 1996, capítulos 9-12.

¹⁵ Este argumento es desarrollado por Lake y Morgan, 1997.

y al capital. Un indicador claro de esta tendencia a la intensificación de los lazos económicos es la rápida expansión del comercio mundial y el aumento en la transferencia de flujos de capital. Entre 1987 y 1997, el comercio mundial casi se ha duplicado, y la participación del comercio en el PIB combinado de los países participantes se ha elevado de 20.6 a 29.6%.¹⁶ Mientras que en los años ochenta el flujo de capital neto con destino a los países en desarrollo y en transición fue de entre 10 y 20 mil millones de dólares anuales, alrededor de 1% del PIB combinado de los países desarrollados, para 1997 estos flujos habían crecido a 280 mil millones de dólares, más de 4% del PIB total de estos países.¹⁷

¿Cuáles son las implicaciones más importantes del proceso de la globalización? El enfoque sistémico-estructural, el neorrealista y el liberal-institucionalista difieren entre sí en cuanto a la importancia y a las consecuencias del aumento en la interacción económica y social. Mientras que para los neorrealistas la globalización no ha cambiado la naturaleza anárquica del sistema internacional y sólo ha repercutido en la estructura de la distribución de poder, para los liberal-institucionalistas la globalización ha llevado al surgimiento de un mundo con menor control estatal. En primer lugar, la globalización implica el aumento de la apertura de las economías nacionales a los mercados internacionales y, consecuentemente, el incremento en la competencia entre las economías liberalizadoras emergentes por los mercados y la inversión extranjera directa (IED). De este modo, la globalización provee a los gobiernos de fuertes incentivos para iniciar y sostener reformas orientadas al mercado y reducir así el riesgo de quedar excluidos de este proceso.

En segundo término, la globalización implica el surgimiento de un Estado menos centralista y de un mundo más plural. Ello significa que las estructuras transnacionales no gubernamentales, las redes sociales y los procesos internacionales habrán de tener por lo menos el mismo impacto que los estados en la vida de la población en general. Los vínculos transnacionales funcionan no sólo como bandas de transmisión que progresivamente exponen a las sociedades nacionales a la influencia de sucesos y decisiones más allá de sus fronteras territoriales, sino también como mecanismos que facultan a una variedad de nuevos actores, personas físicas, empresas, ONG y otros grupos a actuar de manera autónoma y efectiva en la política mundial.

Tercero, la globalización ha traído cambios importantes en la agenda internacional, principalmente el aumento de la relevancia de los temas

¹⁶ Banco Mundial, 1999, p. 319.

¹⁷ Knight, 1999, p. 32.

económicos y sociales (como el comercio, las finanzas, el bienestar social, la ecología, los derechos humanos, la democracia) en detrimento de los temas militares y de seguridad. En la nueva agenda global las fronteras entre la política interna y la política externa han llegado a ser prácticamente imperceptibles. Algunos estudiosos de la globalización han comenzado a examinar las consecuencias de los cambios económicos descritos anteriormente en la política exterior. David y Roussel sostienen que la principal implicación de la globalización para los países intermedios es que los gobiernos, con el propósito de ganar influencia y de hacer frente a la creciente exposición ante el mundo exterior, deberán desarrollar "la habilidad para entender y tratar los problemas en todos los niveles (local, nacional, regional y global) y negociar con los actores más heterogéneos, quienes no necesariamente operan dentro de la estructura estatal".¹⁸

La institucionalización

El tercer rasgo más importante del mundo de la posguerra fría es la creciente relevancia de las instituciones internacionales y la tendencia a aumentar los esfuerzos para la aplicación efectiva de las reglas internacionales.¹⁹ De los años setenta en adelante, el mundo ha presenciado un mayor esfuerzo orientado a la construcción de instituciones y a la adopción de reformas institucionales que han conducido a la proliferación de organizaciones internacionales y de regímenes formales, a la vez que al surgimiento de nuevas formas de gobernar (*new forms of global governance*) en el ámbito internacional.²⁰ Un número creciente de actividades específicas en el terreno internacional se institucionalizan y gobiernan por reglas y normas convenidas entre las partes. En consecuencia, se ha extendido el alcance de las acciones de muchas organizaciones internacionales. Las recientes operaciones para el mantenimiento de la paz por parte de las Naciones Unidas, la lucha por la democracia y las misiones humanitarias, son algunos de los signos más importantes de la relevancia que están tomando las instituciones internacionales en asuntos de seguridad. En los años noventa, el crecimiento de la interdependencia económica hizo más amplio y

¹⁸ Véase David y Roussel 1998, p. 150.

¹⁹ Andrew Hurrell trató este aspecto en el seminario "Intermediate States: Strategies in Multilateral Arenas", organizado por el Programa Latinoamericano del Centro Internacional Woodrow Wilson International para becarios, 13 de mayo de 1999.

²⁰ Para un análisis sistemático de la importancia creciente de las instituciones internacionales y la transición hacia nuevas formas de gobernanza global, véase Keohane, 1998.

profundo este proceso de institucionalización a largo plazo, propiciando una serie de esfuerzos para revisar los códigos de conducta (las normas y las reglas) en el ámbito internacional.

Aun la noción tradicional de la soberanía centrada en el Estado ha sido puesta bajo revisión. Keohane²¹ ha estudiado también el hecho de que incluso las superpotencias, como los Estados Unidos, confían cada vez más en el uso de las instituciones internacionales y en las interacciones basadas en reglas establecidas. Como una alternativa racional a la acción unilateral, el uso de mecanismos institucionales puede ayudar a los estados a solucionar una variedad de problemas en las negociaciones que dificultan el alcanzar acuerdos con beneficios mutuos y, consecuentemente, el logro de sus objetivos.²² Las instituciones internacionales pueden generar una buena cantidad de información de alta calidad acerca del comportamiento de los participantes en un acuerdo; crear vínculos entre los temas que faciliten intercambios mutuamente beneficiosos; proveer mecanismos de coordinación o construir "puntos focales" en torno a los cuales los actores en competencia pueden coordinar sus acciones; reducir costos de transacción mediante la adopción de estándares comunes; establecer mecanismos de monitoreo y para la aplicación de las reglas que aumenten los costos del fraude; y mejorar la credibilidad de los estados como socios confiables.²³

Desde la perspectiva de las potencias medias, el hacer uso de las instituciones internacionales efectivas, por una parte, debería incrementar su capacidad para contener a los actores más poderosos del sistema; por otra, el acudir a estas instituciones puede legitimar a algunos gobiernos que no representan los verdaderos intereses nacionales. En estas circunstancias, el reto para esta categoría de países consiste en cómo influir de manera efectiva en la formulación de la agenda y en la dirección de los actuales esfuerzos internacionales por construir instituciones. Sin embargo, es poco claro cómo las potencias medias podrán responder a las oportunidades y

²¹ Keohane, 1998.

²² El área de estudio de las relaciones internacionales se ha dividido alrededor de las instituciones que importan en la política internacional, como lo sugieren los institucionalistas liberales, o bien, como los neorrealistas argumentan. Para el propósito de este ensayo, simplemente se documenta la tendencia empírica a la proliferación de instituciones internacionales, y se revisan las principales explicaciones teóricas neoliberales institucionalistas sobre dicha tendencia. Quien representa mejor la teoría institucionalista es Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1984. Los especialistas realistas no han desarrollado explícitamente proposiciones teóricas sobre la materia.

²³ Para una revisión de los textos sobre las instituciones internacionales, véase Martin y Simmons, 1998, pp. 729-758.

a los retos planteados por la creciente institucionalización del sistema internacional.

ENFOQUES SISTÉMICOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR SOBRE LAS "POTENCIAS MEDIAS"

Hay tres interpretaciones básicas acerca de cómo las tendencias globales de la posguerra fría han afectado a países como México, que ocupan una posición intermedia —entre las superpotencias y los países pequeños— en la distribución internacional de poder: el enfoque sistémico-estructural (Peter H. Smith, 1996), el enfoque liberal-institucionalista sobre las potencias medias (Cooper et al., 1993) y el enfoque neorrealista sobre los estados "bisagra" (pivotal states) (Chase et al., 1999). Cada enfoque hace predicciones diferentes acerca de las opciones estratégicas que el contexto internacional de la posguerra fría ofrece a los países intermedios, y acerca de los patrones de conducta esperados de la política exterior de esta categoría de países. Mientras el primer y el tercer enfoques enfatizan las limitaciones, el segundo centra la atención en las oportunidades de influencia que, para los países intermedios, ha abierto el fin de la Guerra Fría.

Tesis 1: diplomacia de bajo perfil

La principal propuesta del enfoque sistémico-estructural de Smith es que el sistema internacional de la posguerra fría ofrece a los países intermedios latinoamericanos un rango limitado de opciones estratégicas con respecto a los periodos previos en la historia de las relaciones interamericanas. En conjunto, Smith identifica siete distintas alternativas estratégicas históricas que los países latinoamericanos han seguido en diferentes periodos para promover el desarrollo económico y contrarrestar la hegemonía de los Estados Unidos: la unificación colectiva; la protección extrahemisférica; la hegemonía subregional; el derecho y las organizaciones internacionales; la revolución social; la solidaridad con el Tercer Mundo; y el alineamiento con los Estados Unidos. En la etapa actual, algunas de estas estrategias se han cerrado, y el rango de opciones parece ser aún más restringido que durante la Guerra Fría.

Primero, el fin de la confrontación Este-Oeste acentuó la distribución unipolar de poder en el continente americano, reduciendo la importancia estratégica de Latinoamérica en la arena global, e imposibilitando a los países de la región para contener a los Estados Unidos a través del estable-

cimiento de alianzas extrahemisféricas. Segundo, el aumento de la fragmentación del mundo en vías de desarrollo erosionó los mecanismos de cooperación contruidos durante la Guerra Fría, y redujo la viabilidad de la opción de la solidaridad con el Tercer Mundo. Tercero, el colapso del socialismo en Europa marcó el fin de la opción revolucionaria y acentuó el descrédito de las políticas estatistas que se siguieron en los años ochenta, reduciendo el número de modelos posibles para el desarrollo económico sostenido. Como resultado de estas tendencias, Smith sostiene que “a mediados de los noventa, a los países latinoamericanos les quedaron sólo tres alternativas estratégicas: emprender intentos unilaterales para cultivar vínculos con Europa y Japón, así como también con los Estados Unidos; construir comunidades regionales o subregionales a través de la integración económica; y alinearse ellos mismos con los Estados Unidos”.²⁴

Según Smith, en ese periodo México fue el único país latinoamericano que estaba en condiciones de seguir con éxito la estrategia de “unirse con el norte”. La principal predicción teórica del análisis de Smith se refiere a que las condiciones internacionales limitaron el rango de opciones estratégicas, reduciendo así la libertad de acción para México y dando como resultado la búsqueda por parte de sus dirigentes políticos de una alineación más cercana con los Estados Unidos, así como la adopción de un perfil bajo en el contexto internacional. En resumen, se adoptó una diplomacia menos activa y autónoma, de bajo perfil y en ocasiones ambivalente.

Tesis 2: diplomacia internacional proactiva

Desde una perspectiva liberal-institucionalista, el inesperado fin de la Guerra Fría dio lugar a nuevas oportunidades para la acción autónoma y a formas alternativas de liderazgo para las llamadas potencias medias. Siguiendo el análisis de Young sobre las fuentes de liderazgo internacional, Cooper desarrolló el argumento de que la importancia creciente de formas no estructurales de liderazgo (i.e., formas no basadas en la influencia derivada de las capacidades materiales para coaccionar, sino basadas en capacidades técnicas o empresariales para persuadir), en una variedad de ámbitos, ha favorecido a su vez la importancia de los actores intermedios

²⁴ Smith, 1996, p. 303. Hay que tomar en cuenta que la lista de Smith, de las alternativas viables al final de la Guerra Fría, no incluye el empleo del derecho y las organizaciones internacionales. En contraste, los especialistas en potencias medias enfatizan el papel de las instituciones internacionales como ventanas de oportunidades para acciones independientes por parte de los estados secundarios.

en el sistema internacional. Según el modelo de comportamiento de la política exterior de las potencias medias de Cooper et al., estas últimas constituyen una categoría de países que tienen la capacidad y la voluntad de adoptar una diplomacia activa y de iniciativa con el propósito de influir efectivamente en el sistema internacional, una diplomacia basada en formas no estructurales de influencia asociadas al uso eficiente de sus capacidades, particularmente la de contar con una burocracia de política exterior altamente especializada, coordinada y profesional.

El comportamiento de las potencias medias se asocia con una inclinación "hacia la buena conducta" internacional: el pacifismo, el activismo multilateral, la búsqueda de coaliciones, la construcción de instituciones y la mediación internacional. Usualmente, las potencias medias se vinculan con una diplomacia selectiva y segmentada al concentrar sus esfuerzos internacionales en algunos asuntos específicos. Desde esta perspectiva, tres desarrollos de la posguerra fría han fortalecido la capacidad y la voluntad de las potencias medias para desempeñar un papel más activo en la arena internacional.

El primer desarrollo es el aumento de la interdependencia económica y su corolario: la disminución relativa de los recursos y de la voluntad de los Estados Unidos para liderar. Al "decrecer la hegemonía" estadounidense, el incentivo para frenar a la superpotencia es más fuerte y el surgimiento de vacíos de liderazgo en una variedad de ámbitos es más probable. Una ilustración de esta situación sería el cambio que se dio en los años noventa en la política exterior estadounidense hacia la promoción de iniciativas de responsabilidad compartida, otorgando a los aliados y a las potencias medias mayor libertad de acción y más oportunidades para asumir papeles de liderazgo. El segundo desarrollo está relacionado con los cambios en la agenda de la política internacional, especialmente con la creciente relevancia de los asuntos económicos, ambientales y de derechos humanos. Por un lado, la nueva agenda internacional se enfoca en las cuestiones económicas y sociales relacionadas con temas como el desarrollo y la seguridad en los países intermedios. Por otro, se enfoca en asuntos de "menor" relevancia, aunque convertidos en el centro de las negociaciones internacionales, en torno a los cuales hay una variedad de fuerzas sociales internas, con ramificaciones en el exterior, que luchan por una mayor participación internacional. El tercer desarrollo es la importancia creciente de las instituciones internacionales, aquellas que han ampliado el alcance de la acción y el espacio de maniobra diplomática de las potencias medias sobre una base segmentada.²⁵

²⁵ Cooper, 1997, p. 1.

Tesis 3: diplomacia reactiva

La visión optimista del enfoque liberal-institucionalista, acerca de la influencia de las potencias medias en la agenda global económica y en la agenda global de seguridad, parece reservarse para el grupo de países más desarrollados y democráticos de esta categoría (Canadá, Australia, Suecia y Noruega),²⁶ mientras que, por otra parte, este enfoque no explica los dilemas estratégicos enfrentados por los países intermedios en regiones subdesarrolladas, o que no están aún consolidados como democracias estables. México es un caso ilustrativo de este segundo grupo de países intermedios, los cuales, de acuerdo con el concepto alternativo de países "bisagra"²⁷ de Chase et al., ciertamente pueden llegar a desempeñar un papel crucial en la estabilidad del orden económico y político internacional, aunque no como resultado de su estatus y de sus capacidades diplomáticas, sino debido a su vulnerabilidad externa y a su frágil equilibrio político interno.

Los países "bisagra" son definidos con base en tres criterios: primero, por ser países en desarrollo; segundo, en función de su tamaño, su posición geoestratégica, su población y su capacidad económica (éstos pueden afectar los intereses de seguridad de los Estados Unidos y de sus aliados); tercero, por encontrarse en condiciones de confusión interna y confrontar serios problemas de gobernabilidad y de estabilidad.²⁸

La propuesta analítica de Chase et al. sobre los países "bisagra" se basa en el supuesto de que, en el contexto de la posguerra fría, las condiciones internas en algunas regiones del mundo en vías de desarrollo tendrían una influencia creciente en la estabilidad regional e internacional, y también tendrían un papel crucial en las negociaciones globales de ciertos asuntos delicados, como los derechos humanos, los acuerdos ambientales y el crecimiento de la población.

El enfoque de los países "bisagra" difiere del análisis realista tradicional en dos aspectos: primero, va más allá de un enfoque puramente sistémico e incorpora variables internas en el análisis de la política exterior y, segundo, se centra en el papel internacional y en la influencia de los países

²⁶ Debe tomarse en cuenta que algunos autores han cambiado el argumento de que el fin de la Guerra Fría abrió nuevas oportunidades de influencia a las potencias medias. De acuerdo con este punto de vista, el fin de la bipolaridad ha reducido la importancia del papel "de enlace" de las potencias medias, mientras que el compromiso de las grandes potencias con iniciativas de cooperación multilateral está afectando el papel de las potencias medias en esas instituciones. Véase David y Roussel, 1998.

²⁷ Véase Chase et al., 1999.

²⁸ Chase et al. identifican nueve países "visagra": México, Brasil, Argelia Egipto, Sudáfrica, Turquía, India, Pakistán e Indonesia. Op. cit., 1999, p. 8.

intermedios en lugar de en el papel de las potencias mayores. Aunque el enfoque de los países "bisagra" no se ocupa directamente del tema de las opciones estratégicas de los mismos al final de la Guerra Fría, algunas propuestas generales pueden derivarse de él.

La principal consecuencia política, según este análisis, es que los países "bisagra" habrán de requerir una mayor atención por parte de los Estados Unidos en los años venideros. Lo anterior puede tener diversas consecuencias para la capacidad de negociación de los países "bisagra". Por una parte, ello puede significar una mayor capacidad para obtener recursos y apoyo internacional a fin de hacer frente a los problemas de inestabilidad económica y política. Por otra, puede aumentar la capacidad de las potencias mayores del sistema para ampliar su influencia e imponer sus preferencias a los países intermedios.

Por consiguiente, el reto para estos países, a diferencia del resto de los países en desarrollo, no consiste en cómo atraer la atención y en cómo obtener recursos de los Estados Unidos, sino en cómo hacer frente a los fuertes incentivos para la acción unilateral estadounidense. Otra consecuencia es que, dado que la importancia estratégica de los países "bisagra" se define principalmente en términos de las amenazas que plantean para la estabilidad internacional, estos países pueden ser objeto de una creciente atención "negativa" y de la crítica estadounidense, en lugar de ser objeto de compromisos constructivos. El desafío para estos países llega a ser cómo neutralizar la creciente atención negativa que provoca su "pobre" imagen internacional debida a su inestabilidad interna, y en particular —es el caso de México—, a la intensificación de las relaciones económicas y sociales con los Estados Unidos, así como a la participación cada vez más activa de actores internos en una variedad de asuntos bilaterales.

CONSECUENCIAS DE LA LIBERALIZACIÓN ECONÓMICA Y DE LA APERTURA POLÍTICA PARA LA POLÍTICA EXTERIOR: EL CASO DE MÉXICO

Un enfoque alternativo se centra en las variables internas y en la interacción de éstas y factores de carácter sistémico. Diversos estudiosos²⁹ han argumentado que "con el fin de la Guerra Fría las consecuencias del cambio interno probablemente han aumentado la importancia de las políticas exteriores y de la política internacional en su conjunto".³⁰ La mayor parte de

²⁹ Richard Ned Lebow, Janice Stain y Andres Moravcsik, entre otros.

³⁰ Khaler, 1997, p. 1.

la literatura reciente sobre teoría se ha centrado en la interacción del tipo de régimen (democrático/autoritario) y la orientación de la política exterior (propensión pacifista/agresiva).³¹ Recientemente, Miles Kahler inició una investigación acerca de las consecuencias para la política exterior de la liberalización económica y política interna, con el fin de probar el argumento teórico liberal de que las democracias son más pacíficas y predecibles que los estados autoritarios. Este argumento se basa en el hecho de que los cambios internos más importantes durante el periodo de la posguerra fría han sido los procesos de liberalización económica³² y la democratización³³ en países del Tercer Mundo y en el mundo socialista.

La propuesta de Kahler parece particularmente adecuada para el análisis de los cambios de la política exterior de México en las últimas dos décadas, en las que el país empezó a experimentar un intenso proceso de liberalización. El análisis del caso mexicano también puede contribuir a comprender la interacción de las dos dimensiones de la liberalización: la económica y la política. Un supuesto tácito en la tesis de Kahler es que ambas dimensiones se reforzaron entre sí y tuvieron consecuencias similares en la política exterior. Sin embargo, como lo ilustra el caso de México, esto no siempre sucede así.

La literatura sobre los efectos de la liberalización económica y la apertura política en la política exterior ofrece dos predicciones principales: 1) la adopción de estrategias de cooperación internacional y 2) la profundización del compromiso con instituciones internacionales para manejar los efectos de las crecientes ataduras económicas externas.³⁴ Como resultado de la liberalización económica se busca adoptar estrategias de colaboración con las instituciones internacionales. Este argumento tiene una implicación doble. En primer lugar, la liberalización económica induce a una profunda transformación en las preferencias de política exterior, a un aumento de los compromisos nacionales sobre el bienestar económico y a una transición desde lo ideológico hacia lo pragmático.

En segundo lugar, las instituciones internacionales brindan credibilidad política a los gobiernos nacionales frente al aumento de la dependencia con respecto a las transacciones económicas externas. Según Kahler, la

³¹ Véase Chan, 1984; Doyle, 1983; Levy, 1989; Russett, 1990.

³² Nos referimos a la definición de Kahler de liberalización económica como "la introducción de una competencia adicional a través de la reducción de la regulación del Estado o del control de las transacciones de mercado". *Ibid.*, p. 3.

³³ La liberalización política es definida en términos institucionales como "la introducción de una mayor competencia en el sistema político, una mayor participación de los actores políticos y transparencia en la conducción política y en la gobernabilidad". *Ibid.*, p. 3.

³⁴ *Ibid.*, p. 19.

colaboración internacional y el compromiso institucional surgen de cuatro dinámicas internas inducidas por la liberalización económica. La primera dinámica se refiere a que los gobiernos nacionales deberán descubrir que los programas de liberalización económica requieren de la credibilidad adicional que brindan las instituciones internacionales. El compromiso institucional internacional puede servir para presionar a los gobiernos subsecuentes respecto de un programa económico liberal, frente a los incentivos políticos cambiantes.

La segunda dinámica sostiene que la liberalización económica también impulsa a los estados a adoptar estrategias de cooperación a través del fortalecimiento de la influencia de las instituciones internas (agencias de comercio exterior y bancos centrales) comprometidas con el programa de apertura económica, y ya inmersas en relaciones de cooperación con sus contrapartes en el extranjero, así como a reducir el papel de las burocracias tradicionales en la política exterior (los ministerios de relaciones exteriores).

En la tercera dinámica, los grupos de interés sociales, tanto los beneficiarios de programas de liberalización como aquellos cuyos intereses se han visto amenazados por el aumento en la competencia internacional, tienen grandes incentivos para buscar la intervención y el apoyo de actores internacionales (instituciones, inversionistas, ONG) a fin de fortalecer su posición interna en los debates sobre la política exterior.

La cuarta dinámica establece que la realidad que surge como consecuencia de la internacionalización económica resultará benéfica para la construcción institucional que habrá de ocuparse de los asuntos en conflicto.

Simultáneamente, estas cuatro dinámicas internas son reforzadas por factores externos.

La liberalización económica también aumenta los incentivos de los actores internacionales clave —como instituciones financieras, inversionistas privados, agencias gubernamentales y ONG— para prestar mayor atención a las condiciones económicas y políticas internas de los países liberalizadores.

En el caso de México, el cambio dramático hacia la liberalización económica ha tenido un impacto importante en la forma en que los formuladores de decisiones han definido los lineamientos centrales de la política exterior, de acuerdo con lo previsto por Kahler: el surgimiento de una política exterior centrada en el plano económico, un cambio hacia el pragmatismo, una estrategia de colaboración bilateral institucionalizada con los Estados Unidos, el apoyarse en instituciones internacionales para obtener credibilidad y, como corolario, la pérdida de influencia de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) en el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, estos lineamientos han sido obstaculizados por la apertura políti-

ca incompleta. En consecuencia, el país ha seguido un proceso de adaptación lenta y accidentada al nuevo contexto internacional, en una transición de largo plazo caracterizada por disyuntivas y tensiones.

La primacía de la economía

La liberalización económica dio lugar a un cambio en las prioridades internacionales de México, a la adopción de una política exterior centrada en lo económico y de una política económica exterior más afirmativa. Durante la década pasada, las preocupaciones económicas vinculadas, primero, a la negociación de la deuda externa y, más tarde, a la promoción de la inversión extranjera, al acceso a los mercados internacionales y a la reducción de la volatilidad financiera, se convirtieron en temas centrales en la agenda internacional del país, por encima de las preocupaciones sobre la diplomacia y la seguridad tradicional.

A lo largo de la última década, México ha aplicado una activa diplomacia económica bilateral, en la que el propósito central ha sido la creación de una amplia red de tratados de libre comercio que han tomado como modelo el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Al mismo tiempo, México ha tenido una participación activa en la Organización Mundial de Comercio (OMC), al impulsar una nueva ronda de negociaciones y al pretender alcanzar un nivel similar al de los países desarrollados e industrializados. Las iniciativas mexicanas en el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y en el Fondo Monetario Internacional (FMI) se enfocaron a promover la creación de un sistema de alerta oportuna para evitar crisis financieras internacionales.

Alineación con los Estados Unidos

El imperativo de tener acceso a los mercados y a los flujos de capital internacional obligó a México a buscar nuevos aliados económicos, principalmente entre el grupo de países industrializados. El gobierno mexicano buscó establecer una relación más cercana con los Estados Unidos y el resto del mundo desarrollado. De igual forma, rechazó tácitamente la idea de identificarse como un país del Tercer Mundo. México entró en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y en el Banco de Disputas Internacionales (BDI), una organización de bancos centrales de los países desarrollados, los cuales han renunciado explícitamente a la par-

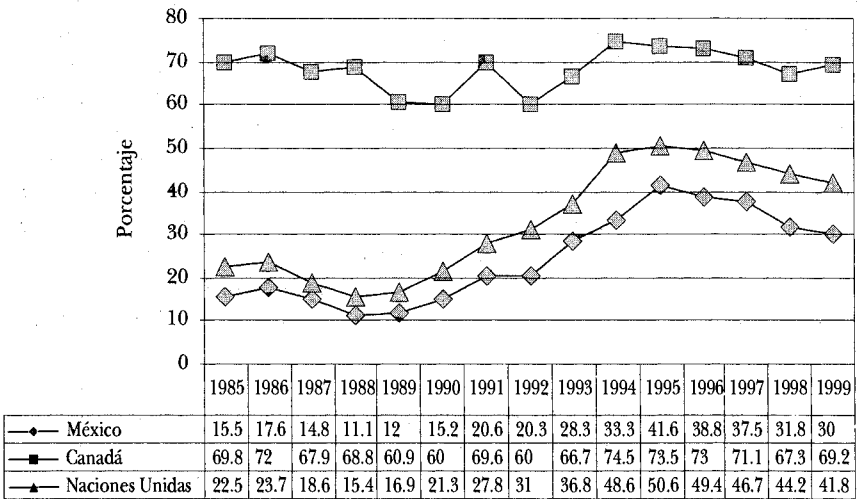
ticipación en mecanismos de representación del Tercer Mundo, como el Movimiento de Países No Alineados. La principal ventaja de renunciar a cualquier trato preferencial como país en desarrollo, y de llegar a convertirse en miembro del club de naciones industrializadas, era la de obtener una credibilidad adicional y una mejor reputación. Poco después de incorporarse a la OCDE, México recibió una clasificación de riesgo grado "A", con base en la denominación de dicha organización. Los dirigentes políticos mexicanos decidieron reconocer las realidades del mercado e institucionalizar una asociación económica con los Estados Unidos, abandonando su postura histórica de mantener una clara distancia frente a este país. La firma de TLCAN no sólo aumentó para el gobierno de México el valor de las relaciones de cooperación a largo plazo con los Estados Unidos, sino que también multiplicó el número potencial de vínculos mutuamente beneficiosos en una variedad de temas, los que a su vez podrían facilitar la cooperación bilateral.

Con respecto a los Estados Unidos, México estuvo dispuesto a abandonar en la práctica la estrategia de diversificación a favor de la idea de institucionalizar la relación bilateral. Según palabras de Rosario Green, entonces secretaria de Relaciones Exteriores de México, la "institucionalización de la relación bilateral probablemente es la clave para manejar las que son, indiscutiblemente, las relaciones bilaterales más complejas y singulares en el mundo".³⁵ Es evidente la creciente colaboración institucional entre México y los Estados Unidos, tanto bilateral como multilateralmente, en diversos ámbitos que van más allá de la agenda económica, tales como la lucha contra el narcotráfico y la migración. En el ámbito multilateral, la política exterior mexicana también se ha acercado a la postura estadounidense. Un indicador útil al respecto es la coincidencia de las votaciones de México con las de los Estados Unidos en las Naciones Unidas (ONU) entre 1985 y 1999.

Sin embargo, es importante señalar que, en 1998, la alineación de México con los Estados Unidos en asuntos de política exterior ocupó el cuarto lugar más bajo entre los países del hemisferio occidental, ubicándose apenas por encima de Belice, Antigua y Barbados, y Cuba. Esto significa que, a diferencia de la relación Canadá-Estados Unidos, en la que la asociación económica es complementada por una alianza estratégica, el alineamiento en cuestiones de política exterior en la relación México-Estados Unidos todavía tiene límites definidos. La posición de México en el conflicto de

³⁵ Discurso de Rosario Green en la Universidad de California en San Diego, 22 de abril de 1999.

México: coincidencia en la votación con los Estados Unidos
en las Naciones Unidas, 1985-1999
(sesiones de la Asamblea General)



Año

Kosovo en 1999, consistente en “lamentar” el recurso al uso de la fuerza sin el consentimiento explícito del Consejo de Seguridad de la ONU, así como su apoyo al fin del embargo a Cuba por parte de los Estados Unidos, ilustran los límites del alineamiento de la política exterior mexicana con respecto a la de los Estados Unidos.

El pragmatismo durante los años noventa

En el curso de los años noventa México adoptó una política exterior menos orientada ideológicamente y más pragmática. La decadencia de la ideología nacionalista en el ámbito económico no sólo condujo a la aceptación de los principios del libre comercio que habían sido rechazados en el pasado, sino que también llevó a la promoción de relaciones cordiales con el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), la OMC, el FMI y el Banco Mundial (BM). El avance del pragmatismo facilitó el compromiso de México con las instituciones económicas internacionales. El TLCAN también representó una ruptura con la antigua ideología nacionalista oficial. Dicha decadencia ideológica representó asimismo la erosión

del persistente antiamericanismo por parte de México en la política regional y global. Como Kahler señala, "el persistente antiamericanismo desapareció en la medida en que la lógica de liberalización económica fortaleció la dependencia de México con respecto a su vecino del norte".³⁶ La erosión gradual de una política exterior antiamericana regional y global dio paso a la adopción de una relación de creciente cooperación con los Estados Unidos.

Diplomacia multilateral ambivalente

Mientras que, por una parte, los dirigentes políticos mexicanos han adoptado una activa política económica multilateral para obtener una mayor credibilidad y así poder hacer frente a la creciente dependencia respecto de las transacciones económicas con el exterior, por otra se muestran reacios a aceptar el fortalecimiento de una estructura multilateral para la promoción de la democracia y los derechos humanos. En foros políticos multilaterales, México ha limitado su participación a los asuntos tradicionales sobre seguridad, como el desarme y el control de armamento. Conforme avanza la apertura política de México será posible observar una mayor colaboración institucional en cuestiones relacionadas con los derechos humanos y con la promoción de la democracia. Esto significa no sólo que ha habido una menor oposición a la presencia de observadores extranjeros en México, sino también que ha habido un creciente involucramiento por parte del gobierno en aspectos bilaterales y multilaterales sobre derechos humanos. Hasta ahora, el principio de no intervención, tan arraigado en la política exterior mexicana, ha obstaculizado la participación de México en los programas de la Organización de Estados Americanos (OEA) relativos a la promoción de la democracia.

Fragmentación del proceso de toma de decisiones

México pasó de un proceso de toma de decisiones altamente centralizado en el ámbito de la política exterior, controlado por el presidente y el secretario de Relaciones Exteriores, a un proceso más disperso y fragmentado. Las responsabilidades del secretario de Relaciones Exteriores han disminuido, mientras que los secretarios de Comercio y de Hacienda han asumido

³⁶ Kahler, 1997, p. 302.

papeles cada vez más relevantes en la política económica exterior, erosionando el poder de la burocracia tradicional de la política exterior. Por otra parte, el manejo de los llamados nuevos asuntos sobre seguridad, como el narcotráfico y el crimen organizado, ha conducido a la participación de nuevas agencias en las negociaciones internacionales, principalmente la Procuraduría General de la República (PGR), el equivalente al Departamento de Justicia en los Estados Unidos. En el futuro, el desafío para el gobierno será la coordinación de las distintas subáreas de la política exterior al tiempo que se incorporan al proceso de toma de decisiones nuevas agendas internas. De este modo, las fuentes de “poder suave” en México son todavía relativamente frágiles, debido a la creciente fragmentación y a la falta de coordinación que caracteriza al proceso de toma de decisiones de la política exterior.

Nuevos instrumentos de política exterior

La necesidad de mejorar la imagen internacional de México, a fin de atraer capital extranjero y evitar la internacionalización de problemas de seguridad internos, ha dado lugar a que el gobierno mexicano adopte nuevos instrumentos de política exterior, particularmente en sus relaciones con los Estados Unidos. Estos nuevos instrumentos van desde el lanzamiento de programas de “relaciones públicas”, pasando por actividades culturales, la ampliación de relaciones con la prensa extranjera y el fortalecimiento de la red consular, hasta el cabildeo en Washington, la búsqueda de mejores vínculos con las comunidades mexicano-estadounidenses, y la aceptación de observadores extranjeros en los comicios internos. La ampliación de las “relaciones públicas” en la política exterior representa una ruptura con la postura tradicional de no participación en la política interna de otros países y no establecimiento de alianzas con actores externos.³⁷

EN BUSCA DE UNA NUEVA “GRAN ESTRATEGIA” FRENTE A LA GLOBALIZACIÓN

El ajuste desigual al que se ha sometido la política exterior de México, para hacerle frente al proceso de la globalización, ha experimentado tres etapas diferentes: la apertura unilateral para la diversificación (1985-1990), un bi-

³⁷ Para un análisis detallado de los nuevos instrumentos de la política exterior de México, véase Chabat, 1997.

lateralismo activo (1990-1994) y una retirada parcial (1994-1999). A lo largo de estas tres etapas México ha transitado gradualmente, desde una política exterior orientada ideológicamente y centrada en lo político, hacia una política exterior pragmática y enfocada en la economía.

La nueva "gran estrategia" de México se inició con un esfuerzo unilateral y gradual por hacerse miembro de las principales instituciones económicas internacionales, particularmente del GATT, como una forma de abrir nuevos mercados para sus exportaciones y promover la inversión extranjera. Sin embargo, México entró en la era de la interdependencia económica bajo condiciones de extrema vulnerabilidad. La secuencia de crisis económicas al final de los últimos cuatro sexenios presidenciales —desde mediados de los años setenta—, el declive del precio internacional del petróleo y la silenciosa integración de facto con los Estados Unidos redujeron las opciones estratégicas de México.

La liberalización económica emprendida a partir de 1982 puede ser explicada por los cada vez más graves problemas estructurales y políticos del modelo de crecimiento que empezaron a surgir a finales de los años sesenta, por el fracaso de las políticas adoptadas durante las administraciones de Luis Echeverría (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982), así como por la prolongada crisis económica iniciada en los años ochenta. Estos sucesos desacreditaron las políticas estatistas y nacionalistas anteriores y el creciente papel de los tecnócratas en el gobierno. La crisis de la deuda externa obligó a las reformas económicas emprendidas por el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) y seguidas por Carlos Salinas de Gortari (1988-1994).³⁸

Durante 1982-1983, el primer esfuerzo de liberalización comercial unilateral surgió como resultado de las negociaciones con el BM y el FMI, así como de la necesidad de estabilizar la economía. En 1984-1985, el gobierno mexicano decidió emprender una serie de negociaciones con los Estados Unidos, en respuesta a la adopción de políticas comerciales más agresivas por parte de ese país. En la segunda mitad de los ochenta, con la incorporación de México al GATT, la política comercial mexicana se orientó hacia el multilateralismo. En este periodo de liberalización unilateral, uno de los propósitos centrales de dicha política fue diversificar los mercados y las fuentes externas de capital. En el ámbito diplomático, México mantuvo una distancia visible respecto de las iniciativas regionales y multilaterales de los Estados Unidos. En el hemisferio occidental, la activa participación de México en el Grupo Contadora para el mantenimiento de la paz en Centroamérica, fue

³⁸ Véase González y Haggard, 1998, pp. 311-314.

diseñada en contra de las políticas de la administración de Reagan de intervención militar indirecta en la región. Entonces, a pesar de la creciente convergencia de la política económica exterior mexicana y de la política económica de los Estados Unidos, la relación bilateral se caracterizó por ciclos de conflicto diplomático en asuntos específicos, como el tráfico de drogas, la migración de indocumentados y la crisis centroamericana.

Para 1990, era evidente que la estrategia de diversificación de México estaba llegando a su límite. Un segundo periodo caracterizado por una activa diplomacia en Norteamérica colocó los dos pilares de la nueva "gran estrategia" de México: el alineamiento económico con los Estados Unidos y la creciente institucionalización de la relación bilateral. Como Smith y otros analistas lo han documentado, el fin de la Guerra Fría cerró algunas de las opciones estratégicas de México, en particular las vinculadas con el mantenimiento del programa de liberalización y diversificación económica³⁹ gradual en los años ochenta. La urgente necesidad de capital extranjero, bajo condiciones de creciente competencia entre los países en desarrollo, forzó la decisión del gobierno de México de acelerar sus reformas económicas y de buscar la institucionalización de una asociación económica con los Estados Unidos.

Esta decisión tuvo consecuencias importantes para la política exterior mexicana; obligó al gobierno a concentrar sus esfuerzos diplomáticos en la relación con los Estados Unidos, y a involucrarse en una serie de actividades para influir en los actores que participan en la formulación de políticas estadounidenses hacia México. Esto condujo a una participación más cuidadosa en los foros multilaterales, tanto en el ámbito global como en el regional, precisamente en el tiempo en que estos mecanismos institucionales comenzaron a ser reactivados por el aumento de la colaboración entre las grandes potencias, y por el compromiso por parte de éstas con importantes procesos de reforma.

Un ejemplo de esta tendencia fue la decisión de México, en 1991, de rechazar la candidatura como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU, para el periodo 1992-1994, a pesar de sus tradicionales esfuerzos a favor de la democratización de la Organización, la ampliación del Consejo de Seguridad y la revisión del derecho de veto.⁴⁰ En el ámbito

³⁹ Diversos estudios han documentado el hecho de que la firma de un tratado de libre comercio con los Estados Unidos no fue para México la primera opción. Véase Smith, 1996; Mayer, 1998.

⁴⁰ México siempre se ha opuesto a la existencia de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, así como a la ampliación de su número (ya sea de manera exclusiva o rotativa), con el argumento de que así se establece una situación discriminatoria. Un estudio más

regional, el gobierno mexicano comenzó a abandonar algunas posturas tradicionales, tales como la participación activa en mecanismos de mediación⁴¹ —por ejemplo, el Grupo Contadora— y la oposición abierta a cualquier forma de intervención estadounidense. La posición de México con respecto a la invasión de los Estados Unidos a Panamá nos ilustra a este respecto.⁴² Sin embargo, el cambio hacia una postura menos antiamericana fue gradual y tuvo algunos límites. Por ejemplo, México mantuvo una posición defensiva en relación con las reformas de la OEA, y bloqueó toda iniciativa a favor del fortalecimiento de la autoridad de esta Organización para intervenir en situaciones violatorias de la democracia o de los derechos humanos. La diplomacia activa de México estuvo enfocada en mecanismos “minilaterales” ad hoc, tales como el Grupo de Río, la Cumbre Iberoamericana y el G-3.

Así, mientras la relación con los Estados Unidos se consolidó como eje central de la política exterior, el gobierno mexicano evolucionó hacia la diversificación de su relación con ese país, más allá de los vínculos con el Poder Ejecutivo. El propósito fue obtener, primero, la aprobación del TLCAN y, más tarde, afirmar la credibilidad de México como un socio económico confiable, con un sistema político cada vez más democrático. Además de la aprobación del TLCAN, algunos factores internos vinculados a la presencia de partidos políticos mexicanos de oposición en los Estados Unidos, después de la cuestionada elección presidencial de 1988, motivaron que el gobierno de Salinas de Gortari emprendiera una relación más activa y menos defensiva con los Estados Unidos, con el objeto de influir en la política de este país y contrarrestar a sus competidores políticos internos.

En 1990 el gobierno mexicano echó a andar, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, un programa para las comunidades mexicanas residentes en el extranjero, con la finalidad de proveer mejores servicios a un mayor número de ciudadanos mexicanos en los Estados Unidos, así como de mejorar la imagen internacional de México.⁴³ Los 42 consulados

detallado sobre la postura de México en las Naciones Unidas durante los años ochenta y noventa se encuentra en Pellicer, 1994.

⁴¹ La nueva postura oficial sobre Centroamérica estaba a favor de la disolución del Grupo Contadora, argumentando que éste ya había cumplido con sus tareas con la firma del Tratado de Esquipulas.

⁴² El gobierno mexicano ha apoyado tácitamente a los Estados Unidos en esta cuestión, al mismo tiempo que se ha distanciado de sus prácticas más tradicionales y relevantes, como la Doctrina Estrada, en cuanto al reconocimiento de los gobiernos, al hacer una declaración abierta en contra del general Noriega.

⁴³ De acuerdo con el Estudio Binacional sobre Migración México-Estados Unidos de 1997, el número total de los residentes mexicanos en los Estados Unidos en 1996 era de 7.0-7.3 mi-

mexicanos en los Estados Unidos se reforzaron con recursos, con nuevos empleados y con titulares activos cuyo mandato fue establecer una mejor relación con las administraciones y las comunidades locales. Simultáneamente, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) estableció una oficina del TLCAN en Washington y contrató a un equipo de abogados estadounidenses, cabilderos y empresas de relaciones públicas. Cuando el TLCAN fue aprobado en 1993, el gobierno mexicano había gastado cerca de 30 millones de dólares en su campaña a favor de aquél en los Estados Unidos.⁴⁴ Esta campaña estuvo enfocada principalmente en cabildear en el Congreso estadounidense, obtener el apoyo de empresarios, políticos y líderes sociales de la comunidad mexico-estadounidense y en mejorar la imagen de México en los Estados Unidos y entre el público en general.⁴⁵

La estrategia bilateral proactiva de México fue complementada con un esfuerzo por aislar las negociaciones de libre comercio de los puntos conflictivos de la agenda bilateral, específicamente la migración, el tráfico de drogas y, eventualmente, algunos asuntos de política exterior. Esta estrategia incluyó dos componentes principales: primero, la institucionalización de la relación bilateral a través de la creación de nuevos mecanismos para consultas intergubernamentales; y, segundo, la segmentación de la política mexicana hacia los Estados Unidos, esto es, el manejo de la agenda bilateral por agencias federales diferentes, principalmente la SRE, la Secofi y la PGR. Los esfuerzos del gobierno mexicano para la construcción institucional se enfocaron en la ampliación de los mecanismos bilaterales ya existentes, particularmente la Comisión Binacional México-Estados Unidos (CBN).

La CBN se estableció en 1981 por los presidentes López Portillo y Reagan para que sirviera de foro a miembros de sus respectivos gabinetes a fin de tratar aquellos asuntos que requerían atención de alto nivel. Miembros del gabinete de los dos gobiernos han tenido encuentros regulares en los últimos diez años, en parte como resultado de la CBN. Entre 1990 y 1998, siete grupos intergubernamentales de trabajo fueron incorporados. Para 1998, la CBN contaba con 14 grupos de trabajo y dos subgrupos aplicados a un amplio número de asuntos bilaterales relacionados con el comercio y la inversión, la cooperación, el medio ambiente, la lucha antinarcóticos, la migración, la energía, la agricultura y la educación, entre otros.

llones (4.7-4.9 millones de residentes legales y 2.3-2.4 millones de ilegales). Esta cifra representa aproximadamente 3% del total de la población de los Estados Unidos, 40% de la población mexicano-estadounidense y 8% de la población nacional de México.

⁴⁴ Mayer, 1998, p. 236.

⁴⁵ Para un análisis más detallado del cabildeo mexicano en Washington, véase Eisensadt, 1997.

Al término de la administración de Salinas de Gortari era evidente que México había pasado de una economía altamente proteccionista a una de las más liberalizadas del mundo en desarrollo, y con las tarifas promedio más bajas respecto de las normas internacionales. El hecho de que el TLCAN incluyera una variedad de asuntos, además del libre comercio, como la inversión, los servicios, cuestiones laborales y ambientales, facilitó la rápida incorporación de México a los mecanismos económicos multilaterales clave. En tan sólo unos años, México se hizo miembro de la OMC, la OCDE, el APEC y el BDI.

En el ámbito bilateral y regional, México firmó una serie de tratados de libre comercio con Chile (1991, 1999),⁴⁶ los Estados Unidos y Canadá (1994), Bolivia (1995), Costa Rica (1995), Colombia y Venezuela (G-3, 1995), Nicaragua (1998), Israel (2000), la Unión Europea (2000) y el Triángulo del Norte (El Salvador, Honduras y Guatemala, 2001). El gobierno mexicano se encuentra actualmente en negociaciones de libre comercio con Belice, Ecuador, Perú, Panamá, Trinidad y Tobago y, más recientemente, Brasil.

El cambio en la economía ha sido notable. En tan sólo 16 años, entre 1980 y 1996, la participación del comercio exterior en el producto interno bruto se triplicó. Habiendo iniciado con 11 y 13% del PIB en 1980, las exportaciones y las importaciones se elevaron a 30.9 y 30%, respectivamente, en 1996. Para el año 2000, casi una tercera parte del producto nacional proviene del comercio exterior. Una segunda consecuencia de la apertura del comercio exterior del país es la concentración del intercambio con los Estados Unidos. Mientras que en 1970, 57% de las exportaciones mexicanas fueron destinadas al mercado estadounidense, en 1996 éstas se incrementaron a 83.4%. En suma, tanto la dependencia comercial (medida en términos de la aportación del comercio total al PIB) como la concentración del comercio exterior en los Estados Unidos han aumentado en las últimas dos décadas. Con base en estas cifras, es claro que México se incorporó al proceso de globalización en condiciones asimétricas, sobre todo a través de la llamada "puerta de Norteamérica".⁴⁷

El tercer periodo se caracteriza por una retirada parcial de México, a partir de su apertura económica y la firma del TLCAN. El surgimiento de

⁴⁶ En 1991 México firmó el Acuerdo de Complementación Económica con Chile, en el marco del Acuerdo de Integración Latinoamericana. Aunque no es técnicamente un acuerdo de libre comercio, puede ser considerado el primer acuerdo preferencial de libre comercio que México firma, otorgando reducciones en las barreras arancelarias y no arancelarias. En 1999 entró en vigor una nueva definición del Tratado de Libre Comercio México-Chile cuya estructura es similar a la del TLCAN.

⁴⁷ Véase Carlos M. González, 1998, pp. 44-46.

graves problemas económicos, políticos y de seguridad internos condujeron a un freno parcial y a un menor perfil en los asuntos de política exterior. Durante el primer año de la administración de Zedillo, el gobierno centró sus esfuerzos internacionales en vencer la crisis de credibilidad, resultado del colapso financiero en diciembre de 1994, y del surgimiento del conflicto en Chiapas a principios de ese mismo año. La imagen internacional de México estaba seriamente dañada por ambos sucesos. El primer informe presidencial de Zedillo reflejó la difícil situación del país después de la crisis económica de diciembre de 1994: por primera vez, el tradicional capítulo de política exterior no fue leído en el informe presidencial.⁴⁸

El déficit de credibilidad forzó al gobierno mexicano a profundizar su cooperación con los Estados Unidos, a la institucionalización de la relación bilateral, a una activa diplomacia bilateral en el ámbito comercial y a la segmentación de los asuntos externos del país. Lograr el reestablecimiento de la confianza de los inversionistas extranjeros, del gobierno estadounidense y de las instituciones financieras internacionales se convirtió en la prioridad inmediata de la administración del presidente Zedillo. Así, México centró su atención en la búsqueda de un paquete financiero de rescate, contando con el apoyo del gobierno de los Estados Unidos como su principal aliado. El compromiso del presidente Clinton para el reestablecimiento de la estabilidad macroeconómica de México fue crucial para la organización del paquete financiero de rescate de 50 mil millones de dólares, a pesar de la oposición del Congreso estadounidense.

La necesidad de mantener una imagen de “buen vecino” y “socio confiable” llevó al gobierno mexicano a adoptar una posición más complaciente con los Estados Unidos en otros asuntos no económicos, como el control de drogas, la migración y en algunos aspectos de la política exterior, pese a que el gobierno estadounidense emprendió políticas más agresivas para controlar la frontera y promover la democracia. Como señala Dresser, el “único asunto sobre el cual México desafió a la política exterior norteamericana durante los primeros tres años del gobierno de Zedillo fue la Ley Helms-Burton”.⁴⁹ México lanzó una campaña en contra de ese proyecto de ley, promulgó una ley antiextraterritorial y se opuso a los esfuerzos de los Estados Unidos por intensificar el bloqueo e imponer nuevas sanciones en contra de Cuba por violaciones a los derechos humanos. En 1999, el de Kosovo fue otro caso en el cual México adoptó una posición menos complaciente con los Estados Unidos. Por otra parte, mantuvo su

⁴⁸ Un claro indicador al respecto es el hecho de que el ex presidente Zedillo no mencionó ningún asunto sobre política exterior ni en su primer ni en su quinto informe de gobierno.

⁴⁹ Para un análisis de este caso, véase Dresser, 1998, p. 250.

participación activa en otros temas multilaterales, donde las diferencias con los Estados Unidos tuvieron menor relevancia para la política exterior de ese país, como fue el caso de la promoción del tratado de la ONU sobre la prohibición de las pruebas nucleares.

En el terreno económico, México transitó hacia una participación más activa en el comercio multilateral y en los foros financieros, particularmente en la OMC y la OCDE, y reforzó sus negociaciones comerciales con la Unión Europea (UE). En 1997, México y la UE firmaron un Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación, e iniciaron negociaciones para un acuerdo general de libre comercio. Durante los primeros dos años de negociaciones éstas avanzaron lentamente debido a las múltiples diferencias relativas al alcance y la regulación del acuerdo. Mientras los europeos condicionaron la negociación de los componentes sobre la liberalización comercial a una primera etapa de negociación de los componentes políticos y de cooperación, la postura mexicana estuvo a favor de negociaciones simultáneas de los tres componentes del acuerdo: 1) la liberalización comercial progresiva y recíproca de bienes, servicios e inversiones, de acuerdo con los estatutos de la OMC; 2) un diálogo político permanente y, finalmente, 3) la intensificación de la cooperación en áreas como la ciencia, la tecnología, el turismo, la agricultura y el medio ambiente. Por otra parte, las negociaciones comerciales bilaterales en el hemisferio occidental se agilizaron, y para 1999 México había firmado siete acuerdos de libre comercio con diversos países latinoamericanos.

En el ámbito político, las crecientes presiones internas a favor de la democratización, a partir de 1994, así como la proliferación de problemas de gobernabilidad, vinculados con el surgimiento de grupos guerrilleros, los asesinatos políticos, la militarización de operaciones para la aplicación de la ley y la consolidación del crimen organizado, obligaron al gobierno mexicano a aceptar gradualmente la participación de instituciones internacionales y de actores extranjeros en algunos aspectos del proceso de democratización en México. La lógica detrás de esta postura era la de obtener credibilidad y legitimidad internacional. En 1994, el gobierno mexicano permitió por primera vez la presencia de observadores extranjeros en las elecciones. En 1998, los asesinatos de Acteal dieron lugar a fuertes críticas por parte de numerosas ONG defensoras de los derechos humanos en México. La respuesta oficial se dio en dos niveles: por una parte, el secretario de Gobernación anunció la expulsión de un grupo de ciudadanos extranjeros por participar en actividades políticas en Chiapas, a la vez que se aumentaron los requisitos para obtener una visa de "observador extranjero" y para visitar áreas conflictivas en ese estado; además, se rechazó cualquier iniciativa de las Naciones Unidas para participar como mediador en

las negociaciones entre el gobierno y el movimiento zapatista. Por otra parte, el gobierno mexicano aceptó la jurisdicción promulgada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la OEA. En este mismo sentido, el secretario de Relaciones Exteriores creó una oficina para coordinar las relaciones del gobierno mexicano con las ONG.

¿Cómo afectó la asociación económica formal con los Estados Unidos a la postura internacional de México? ¿Se encuentra México, en el año 2000, en una posición menos vulnerable o más fuerte que antes de la firma del TLCAN? En primer lugar, la nueva estrategia ha sido exitosa para el logro de los objetivos inmediatos de establecer un sector exportador industrial más fuerte, atraer más flujos de IED y asegurar el acceso al mercado estadounidense. Entre 1994 y 1998, la participación de México en el total del comercio mundial ascendió de 0.82 a 1.6%, revirtiendo una tendencia de pérdida de competitividad desde los años ochenta. Para 1998, México se había convertido en el décimo país más grande en el comercio mundial y el primero en Latinoamérica, al representar 32% de las exportaciones totales de la región. Hoy, más de 80% del total de las exportaciones de México son productos manufacturados. Los productos mexicanos también aumentaron su participación en el mercado de los Estados Unidos, de menos de 7% en 1993 a casi 11% en 1998. En consecuencia, México desplazó a Japón como el segundo socio comercial más grande de los Estados Unidos, sólo después de Canadá.⁵⁰

Los esfuerzos por atraer capital extranjero fueron también exitosos. Entre 1992 y 1998, México recibió de los Estados Unidos hasta 61 mil millones de dólares de IED, y para 1998 llegó a ser el tercer receptor de IED, sólo después de China y de Brasil, al recibir 11.7% de la IED total en las economías en vías de desarrollo.⁵¹ La presencia de un sector de exportación altamente dinámico y competitivo resultó ser un instrumento crucial para la rápida recuperación de la economía mexicana después de la crisis de 1994. En contraste con la crisis de los años ochenta, cuando a la producción industrial le tomó casi nueve años regresar a su nivel anterior, en esta ocasión tardó menos de dos años en alcanzar su nivel de 1994.⁵²

Desde una perspectiva optimista, la trayectoria sostenida de las exportaciones ayudó a la economía mexicana a sobreponerse a la severa crisis financiera en un periodo notablemente corto. Ciertamente, el TLCAN desempeñó un papel fundamental en el compromiso político de la administración del presidente Clinton de organizar un paquete financiero de

⁵⁰ Datos de NAFTA Works, vol. 4, núm. 2, febrero de 1999.

⁵¹ Banco Mundial, 1999.

⁵² Heath, 1998, p. 197.

rescate a México en 1995, a pesar de la oposición rotunda del Congreso estadounidense. En palabras de Smith:

Para los Estados Unidos, el TLCAN ha tenido una consecuencia política clara: Washington no puede permitir el "colapso" de México. El gobierno estadounidense, y especialmente la administración de Clinton, invirtieron demasiado capital en los debates sobre la ratificación del TLCAN para permitir la desintegración de su vecino. El caos de México reivindicaría la oposición al TLCAN, enfatizaría la falibilidad del equipo de Clinton y traería confusión a las relaciones estadounidenses con sus socios comerciales alrededor del mundo. Entonces, el colapso de México era inconcebible en Washington.⁵³

El aspecto negativo de esta estrategia es que, a pesar de la consolidación de una industria de exportación dinámica y de la entrada de grandes flujos de IED, la estabilidad macroeconómica y el bajo crecimiento económico presentaron serios problemas. El crecimiento económico ha sido errático y relativamente pobre en contraste con el desempeño del modelo de sustitución de importaciones. En promedio, el crecimiento real del PIB fue de 0.1% en 1985-1989, 1.5% en 1990-1994 y 5.8% en 1995-1999. Durante el periodo de liberalización en su conjunto, de 1985 a 1998, el PIB de México aumentó solamente 1.4% en promedio por año, una tasa muy inferior a la de las tres décadas anteriores.⁵⁴ Simultáneamente, la dependencia del crecimiento económico, tanto respecto del mercado de los Estados Unidos como de los flujos de capital internacionales, se ha hecho más profunda. La tabla muestra la creciente concentración del comercio exterior de México en un solo mercado. En 1997, 87.5% de las exportaciones mexicanas se destinaron a los Estados Unidos, diez puntos arriba del 73.9% de 1990.

Mientras que en 1990 las exportaciones a la UE representaron 10.2% del total de las exportaciones de México, para 1997 su importancia relativa había declinado a 3.9%. Entre 1990 y 1997, las exportaciones destinadas a Asia disminuyeron de 6.7 a 2%. Sólo las exportaciones a América Latina y El Caribe mantuvieron una participación de entre 6.0 y 6.5% en el periodo 1990-1997. La vulnerabilidad de la economía con respecto a las decisiones a corto plazo de los inversionistas extranjeros es uno de los problemas más serios de la estrategia de liberalización de México. Finalmente, el modelo dirigido a la exportación y a la inversión extranjera no ha sido capaz de mejorar las condiciones de vida de grandes sectores de la población me-

⁵³ Smith, 1999, p. 217.

⁵⁴ Entre 1951 y 1981, el crecimiento promedio del PIB fue de 6.4%.

Comercio exterior de México por destino, 1980-1999
(% total de exportaciones e importaciones)

Región/País	Categoría	Comercio con los principales países y regiones											
		1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
América del Norte	Exportación	63.9	62.1	73.9	82.2	83.2	86.2	87.7	86	86.3	87.5	89.2	90
	Importación	67.4	68.3	72.3	75.3	73	73	73.8	76.4	77.5	76.6	76.3	76.2
Estados Unidos	Exportación	63.2	60.4	73.1	79.5	81.1	83.3	85.3	83.5	84	85.6	87.9	88.2
	Importación	65.6	66.6	70.8	73.9	71.2	71.2	71.8	74.5	75.5	74.8	74.5	74.1
Canadá	Exportación	0.7	1.7	0.8	2.6	2.1	2.9	2.4	2.4	2.2	1.9	1.3	1.8
	Importación	1.8	1.7	1.5	1.3	1.7	1.7	2	1.9	1.9	1.8	1.8	2
Unión Europea	Exportación	6.6	18.2	10.2	8.1	7.6	5.4	4.7	5	3.9	3.9	3.6	9.5
	Importación	13.8	13	12.6	13.1	13.1	12.6	11.9	9.8	9.1	9.5	9.8	4.1
Francia	Exportación	3.6	3.6	2	1.4	1.2	0.8	0.8	0.6	0.4	0.4	0.3	0.2
	Importación	2.6	2	2.2	1.9	2.1	1.6	1.8	1.3	1.1	1	1.1	1
Alemania	Exportación	1.7	1.3	1.5	1.2	1	0.8	0.6	0.6	0.6	0.6	1	1.5
	Importación	5.2	4	4.5	4.6	4	4.3	4	3.7	3.5	3.5	3.6	3.5
España	Exportación	7.9	7.6	5.3	2.7	2.6	1.6	1.3	1	0.9	0.8	0.6	0.6
	Importación	1.7	1.5	1.8	1.1	1.4	1.7	1.6	0.9	0.7	0.9	1	1
Reino Unido	Exportación	0.5	3.1	0.8	0.5	0.5	0.4	0.4	0.6	0.6	0.6	0.6	0.5
	Importación	2.2	2.1	1.2	1	1	0.9	0.9	0.7	0.7	0.8	0.8	0.8
Latinoamérica y El Caribe	Exportación	6.9	5.4	6.7	4.7	5.6	5.4	4.5	5.7	6.5	6	5	3.8
	Importación	4.2	4.7	5.2	3.8	3.8	3.8	3.6	2.7	2.5	2.4	3	2.7
Asia	Exportación	5.3	9	6.7	3.7	2.4	2.2	2.3	2.4	2.5	2	1.7	1.5
	Importación	6.3	6.5	7.7	6.4	8.4	9.5	9.3	10	9.6	10.1	10.2	10.4
Japón	Exportación	3.7	7.7	5.4	2.9	1.7	1.3	1.6	1.1	1.4	1	0.72	0.6
	Importación	5.3	5.4	5.1	3.5	4.8	5.1	4.8	4.9	4.3	4	4	3.6

Fuente: FMI, Dirección de Comercio, diferentes años.

xicana. El producto interno bruto per cápita se ha mantenido estancado durante el periodo de liberalización económica 1985-1998.⁵⁵ La mayor parte de los beneficios del auge exportador han sido distribuidos inequitativamente entre sectores y regiones, principalmente en la industria maquiladora y en los estados industrializados del norte de México. El relativamente alto componente de importación de las exportaciones mexicanas refleja los problemas para fomentar vínculos de producción y de empleo eficientes y dinámicos con aquellos sectores orientados al mercado interno.

Desde una perspectiva puramente sistémica-estructural, está claro que la asimetría de poder con respecto a los Estados Unidos no ha cambiado ni por la apertura de la economía de México ni por la institucionalización de una asociación económica formal entre ambos países. La economía estadounidense es aproximadamente 25 veces mayor que la mexicana, y la diferencia del ingreso per cápita entre los dos países es todavía de 1 a 8. Aunque la importancia económica y geopolítica de México ha aumentado para los Estados Unidos, la dependencia mexicana respecto de ese país es hoy más profunda que nunca.

Las disparidades estructurales entre México y los Estados Unidos se reflejan también en las asimetrías del interés mutuo. Como Rozental lo ha señalado, mientras el embajador de los Estados Unidos en México "es un personaje (un actor relevante) con acceso inmediato e ilimitado a todo, y una cobertura de prensa total, [...] el embajador mexicano en Washington no es tan importante, y el grado de acceso y de cobertura de la prensa es variable".⁵⁶ A pesar de la permanencia de las asimetrías estructurales de poder, el TLCAN ha incrementado la importancia estratégica de México en los Estados Unidos, al mismo tiempo que ha intensificado la expansión de los vínculos económicos y sociales entre los dos países.

Los crecientes nexos bilaterales y la proximidad geográfica han ampliado y profundizado la "interdependencia" de esta relación bilateral altamente asimétrica. Esta situación acarrea altos costos asociados a la acción unilateral de una u otra de las partes, lo cual a su vez le puede proporcionar a México alguna ventaja frente a los Estados Unidos en circunstancias particulares específicas. En este sentido, aunque el TLCAN ciertamente ha atado las manos y limitado las opciones políticas de México, también ha

⁵⁵ El crecimiento del PIB per cápita fue de -1.1% entre 1985-1990, de -0.4% entre 1990-1995 y de 4.1% entre 1995-1998. Datos del Banco Interamericano de Desarrollo, citados por Diana Alarcón en "Mexico's Income Distribution and Poverty Alleviation Policies in Comparative Perspective", documento presentado en la conferencia "Confronting Development: Assessing Mexico's Economic and Social Policy Challenges", organizada por el Centro de Estudios México-Estados Unidos de la Universidad de California, en San Diego, 4-5 de junio de 1999.

⁵⁶ Citado en King, 1999, p. 22.

constreñido las de los Estados Unidos, al aumentar los costos de la acción unilateral e incrementar los beneficios de la cooperación bilateral.

Conforme se fue aproximando el nuevo siglo, México pareció estar al borde de una segunda ronda de reformas políticas de fondo para hacerle frente a las presiones de la globalización y a los riesgos del unilateralismo hegemónico. Diversos factores impulsaron la necesidad de introducir ajustes políticos de fondo para resolver asuntos microeconómicos y de productividad, así como los cuellos de botella sociales desatendidos por las reformas de mercado realizadas en los años ochenta y noventa.

Primero, desde el comienzo, la nueva “gran estrategia” mexicana de apertura al mundo y de alineamiento económico con los Estados Unidos tuvo límites claros. Ésta fue concebida como una respuesta parcial a algunos de los desafíos planteados por el proceso de globalización, principalmente los riesgos del proteccionismo y la marginalización. De esta manera, muchos asuntos clave —como la coordinación de la política macroeconómica, la inestabilidad financiera, la innovación tecnológica, los mercados de trabajo transnacionales, la difusión de la información, los flujos migratorios, la desigualdad social, las normas internacionales, la nacionalidad múltiple o la transnacionalización del crimen— no fueron atendidos por el pensamiento neoliberal de los años noventa, el cual cambió el modelo de desarrollo del país, de la “sustitución de importaciones” a la “promoción de las exportaciones”. Esos “otros” asuntos pendientes sobre temas sociales y políticos están cobrando cada vez más importancia en las negociaciones globales y en la agenda política nacional.

En segundo lugar, la asociación económica con los Estados Unidos también ha mostrado sus límites. Después de seis años de operación, está claro que mientras la firma del TLCAN dio lugar a una nueva era de cooperación bilateral y de diálogo institucional, la colaboración entre los dos países y la confianza mutua continúa siendo relativa. La intensificación de la acción policiaca y los controles migratorios de carácter militar a lo largo de la frontera en la última década permanecen como un indicador de los conflictos políticos no resueltos y de una escasa confianza de los Estados Unidos hacia su vecino del sur. Para México, a pesar de su nueva política exterior cosmopolita y de las reformas económicas adoptadas durante los años ochenta y noventa, la asimetría en la relación bilateral y la vulnerabilidad asociada con la vecindad y con la marcada interdependencia, respecto de los Estados Unidos, así como las coacciones políticas internas, constituyen severos límites a su margen de maniobra, al grado de que pueden llegar a comprometer la soberanía nacional.

Tercero, la secuencia de las severas crisis financieras en México (1995), en el Sudeste Asiático (1997), en Rusia (1998) y en Brasil (1999) ha eviden-

ciado la necesidad de introducir reformas tanto en la arquitectura financiera internacional como en las frágiles estructuras financieras de las economías en vías de desarrollo y de los regímenes en transición, para prevenir, mitigar y maniobrar frente a la volatilidad inherente a la operación de mercados financieros globalizados no regulados. Como Haggard⁵⁷ ha señalado, el desafío planteado por la reforma financiera internacional va más allá de intensificar el papel de FMI como prestamista de último recurso, e incorpora la necesidad de una amplia gama de reformas institucionales internas, tales como erradicar la corrupción, fortalecer los bancos centrales y los reguladores financieros, mejorar la eficiencia del gobierno y hacerlo transparente, entre otras. Consecuentemente, el manejo de los asuntos financieros y monetarios podría tener efectos a largo plazo sobre otros asuntos vinculados con la ola de reformas políticas internas, tales como el respeto a la ley y a los derechos de propiedad, la rendición de cuentas y la gobernabilidad democrática.

En cuarto lugar, en el ámbito interno, el proceso de ajuste ante la globalización a través de la implantación de políticas orientadas al mercado ha sido particularmente doloroso, y ha contribuido en buena medida a la erosión de la base social, institucional y política de la estabilidad del país. La rebelión indígena en Chiapas, los asesinatos políticos, la expansión del crimen organizado, la violencia relacionada con la droga y la creciente participación del ejército en operaciones públicas de seguridad, son algunos de los síntomas más visibles de la existencia de serios riesgos de ingobernabilidad. El desafío real que enfrentan los dirigentes políticos mexicanos no es sólo el de cómo manejar el descontento interno debido a los pobres resultados que han tenido las reformas económicas sino, principalmente, el de cómo preservar y mejorar la arquitectura institucional necesaria para construir un gobierno democrático en condiciones adversas, de creciente fragmentación política, de disparidades en el ingreso, de amplia exposición a las crisis externas y de fuerte competencia internacional.

EL SURGIMIENTO DE UNA DIPLOMACIA ACTIVA: MÉXICO Y LAS NEGOCIACIONES INTERNACIONALES⁵⁸

A partir de los años ochenta, las reglas del juego en las relaciones económicas internacionales empezaron a cambiar dramáticamente. El panorama

⁵⁷ Véase Haggard, 1998, pp. 6-7.

⁵⁸ Esta sección se basa en dos excelentes análisis de la evolución de las políticas de liberalización económica en México a partir de la segunda mitad de los años ochenta, a saber, Schatan, 1993, y OECD, 1996.

económico mundial se ha caracterizado por una tendencia a la formación de bloques regionales de comercio y al incremento en la competencia comercial, así como por los esfuerzos de todos los países por atraer IED. La intensificación de estas tendencias económicas, particularmente la consolidación del proceso de integración en Europa Occidental y el inicio de un proceso similar en América del Norte con la firma del tratado de libre comercio entre Canadá y los Estados Unidos, aumentó las preocupaciones de México acerca de los riesgos de la marginación económica. El miedo de quedarse fuera aumentó con el fin de la Guerra Fría —con los desarrollos en Europa Central y del Este y la desintegración del bloque soviético—, cuando se intensificó la competencia por los mercados y por el capital. México respondió a estas nuevas tendencias de la economía política internacional a través de la adopción de una estrategia agresiva y de rápida liberalización de comercio.

Sin embargo, el cambio de un modelo de sustitución de importaciones a uno de promoción activa de las exportaciones no fue una decisión política planeada, sino un proceso evolutivo de adaptación conducido por presiones tanto internas como externas. De acuerdo con el análisis desarrollado por Cooper et al., en el ámbito del comercio internacional México se ha visto obligado a aceptar el liderazgo de otros, su papel ha sido reactivo y pasivo y, finalmente, ha tenido poca capacidad para influir en la conformación de la agenda y en los tiempos de las negociaciones comerciales. La primera ola de liberalización comercial unilateral (1983-1985) estuvo vinculada a las negociaciones financieras con el BM y el FMI, y su insistencia en ocuparse del problema de la deuda externa mediante un paquete macroeconómico en el cual dicha liberalización fue un elemento central. Una vez que ésta comenzó, con un fuerte condicionamiento por parte de las instituciones financieras internacionales, México entró en un periodo de negociaciones de comercio bilateral a corto plazo con los Estados Unidos (en torno a temas específicos: subsidios, preferencias comerciales e inversión extranjera), hasta que el gobierno mexicano se orientó hacia la apertura y el multilateralismo, con su integración al GATT en 1986.

Para mediados de los años ochenta, la postura negociadora de México en cuestiones comerciales dejó de ser defensiva y pasó a una participación multilateral más activa, y a un fortalecimiento de la liberalización comercial unilateral. Al final de la década, la mayoría de los permisos de importación se habían cancelado y las tarifas habían decrecido en comparación con las de los países desarrollados. México tuvo un papel activo en las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT, y se encaminó hacia una relación comercial institucionalizada, más cercana, con su principal socio y su mayor fuente de capital externo, los Estados Unidos.

El TLCAN inauguró un periodo de “partidario activo” en la diplomacia comercial bilateral y multilateral mexicana. Para 1990, después de un viaje poco exitoso a Europa en busca de apoyo financiero, Salinas de Gortari decidió iniciar una diplomacia activa de comercio bilateral, y entablar conversaciones con los Estados Unidos y Canadá respecto de una zona trilateral de libre comercio. Durante las negociaciones del TLCAN, los dos objetivos principales de México fueron: 1) limitar la agenda de negociaciones trilaterales a asuntos comerciales y financieros, y 2) establecer una agenda de liberalización comercial que permitiera a los sectores industriales y agrícolas nacionales emprender los ajustes estructurales necesarios para aumentar su productividad. México no pudo lograr el primer objetivo—dado que la aprobación del acuerdo comercial estaba condicionada a la firma de acuerdos bilaterales sobre cuestiones ambientales y laborales, y a que no fueron incluidos aspectos como la liberalización del mercado de trabajo—, pero, en cambio, tuvo más éxito en cuanto a establecer la agenda de liberalización y definir los mecanismos de solución de controversias. Al final, el TLCAN abarcó un amplio campo de acción, incluyendo los principales sectores manufactureros, de servicios, la procuración de justicia, la inversión relacionada con el comercio exterior, los derechos de propiedad intelectual y las normas codificadas, sobrepasando los aspectos negociados en la Ronda Uruguay.⁵⁹

La naturaleza del TLCAN como modelo de integración abrió el camino a una activa diplomacia mexicana de comercio bilateral y multilateral. En la agenda de comercio multilateral, México fue el primero, junto con Canadá y los Estados Unidos, en plantear el establecimiento de la OMC. En estas negociaciones, México favoreció una mayor certidumbre al proponer fijar fechas límite y la introducción de una autonomía casi total para la adopción de paneles de información. También respaldó el trato especial y diferencial para los países en desarrollo, particularmente en ciertos asuntos procesales, y buscó desempeñar un papel de mediador entre los países desarrollados y en vías de desarrollo durante las negociaciones.

Una de las características principales de la estrategia de liberalización comercial de México es que ha combinado elementos unilaterales, bilaterales y multilaterales,⁶⁰ en un principio con un patrón secuencial y alterno, y más recientemente, en forma simultánea. La explicación de esta diplomacia comercial mixta y de niveles múltiples se encuentra en la necesidad de obtener resultados rápidos para estabilizar la economía, renovar los re-

⁵⁹ Un análisis sobre las negociaciones del TLCAN, se encuentra en Mayer, 1998.

⁶⁰ Un análisis más desarrollado sobre la estrategia de comercio múltiple de México, en Tussie y Glover, 1993, p. 225.

cursores foráneos (los préstamos bancarios en el ámbito comercial y la inversión privada) destinados al crecimiento económico, asegurar el acceso a los mercados extranjeros y continuar con el programa de liberalización económica, iniciada por la administración de De la Madrid (1982-1988) bajo condiciones financieras inestables. La credibilidad existente a principios de los ochenta, en cuanto a la liberalización unilateral, fue anclada en tres pasos consecutivos: primero, el ingreso al GATT en 1986; segundo, la negociación y el establecimiento del TLCAN en la primera mitad de los años noventa; y tercero, la negociación de una serie de acuerdos bilaterales de libre comercio, siguiendo el modelo del TLCAN, a finales de los noventa.⁶¹

Las administraciones de Salinas de Gortari (1988-1994) y de Zedillo (1994-2000) consideraron que una estrategia de liberalización comercial rápida y centrada en torno a los Estados Unidos no sólo promovería el acceso de las exportaciones mexicanas a los mercados internacionales y estimularía flujos de inversión privada, sino que también facilitaría la diversificación de los mercados externos y de las fuentes de capital extranjero a largo plazo. Además de la “puerta de Norteamérica”, para lograr la diversificación se requirió de una estrategia sostenida de negociaciones bilaterales de tratados de libre comercio con países asiáticos, latinoamericanos y europeos. En suma, el propósito básico de esta estrategia, como señala Mares, era doble: primero, usar el mercado internacional para obtener un mejor acuerdo con los Estados Unidos, y, segundo, utilizar la relación única con los Estados Unidos para beneficiarse de la economía internacional.⁶²

En contraste con otros países intermedios como Canadá, Australia y Brasil, México no exploró de manera consistente la estrategia alternativa de formar coaliciones con un mayor número de países, como el G-10 o el Grupo Centroamericano, para aumentar su capacidad de negociación en el comercio multilateral. La iniciativa mexicana de 1987 de formar un grupo de países importadores netos de alimentos no prosperó al haber adoptado poco después el gobierno una política agrícola interna liberalizadora. Varios factores pueden explicar esta decisión táctica: primero, el hecho de que México entrara tarde en el GATT y participara en la Ronda Uruguay con poca experiencia significó que tuviera que adaptarse a un área desconocida, la de la negociación comercial multilateral. En consecuencia, la postura de México cambió rápidamente durante las negociaciones de dicha Ronda. De acuerdo con Schatan, México “transitó desde una búsqueda de preferencias, como cualquier otro país en desarrollo, hacia una postura más independiente que enfatizaba las condiciones particulares del

⁶¹ Véase pp. 629-630 de ese trabajo.

⁶² Véase Mares, 1996, p. 33.

país",⁶³ en especial la demanda de concesiones recíprocas dada su previa liberalización comercial unilateral.

Segundo, la necesidad de México de hacer compatible su posición en la Ronda Uruguay con su objetivo de unirse al bloque comercial de América del Norte, llevó a su gobierno a desligarse de las demandas de otros países en desarrollo, y a adoptar una actitud más flexible con respecto a nuevos temas planteados por los Estados Unidos, como la protección de los derechos de propiedad intelectual, el libre comercio en los servicios y la flexibilidad de las reglas de inversión extranjera. Una tercera característica de la estrategia mexicana de comercio internacional complementó los dos avances en materia de negociación anteriormente citados: el rechazo a formar coaliciones rígidas.

A diferencia de la administración de Salinas de Gortari, que se enfocaba explícitamente en el objetivo de hacer a México miembro del club de países industrializados del Primer Mundo, la administración de Zedillo adoptó una postura más flexible, que reconoce la posición del país como puente entre el norte y el sur y como parte de varias regiones geoeconómicas. El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 claramente definió a México como "un país que requiere tanto alianzas estratégicas selectivas como flexibles", en lugar de principios generales de solidaridad regional o de desarrollo, para la identificación de temas de interés común, principalmente con naciones emergentes cuyo nivel de desarrollo sea comparable con el suyo.

La premisa básica de esta estrategia fue que, dada su situación geopolítica y geoeconómica, México podría ser transformado en una plataforma de producción con acceso simultáneo a varios mercados. Desde esta perspectiva, en lugar de promover la ampliación de TLCAN a través de la anexión de otros países en el acuerdo trilateral, México tomó la decisión de firmar una serie de tratados bilaterales y subregionales con otros países, tomando como modelo el TLCAN.⁶⁴

¿Por qué ha elegido México este curso de acción? Desde la perspectiva mexicana las ventajas de tal estrategia fueron varias. Primero, le permitió moverse más rápidamente y continuar cosechando los beneficios de la liberalización comercial regional y multilateral, sin depender del liderazgo cada vez más incierto de los Estados Unidos, al mismo tiempo que le permitía llegar a ser el primer país en desarrollo en conseguir un acuerdo de libre comercio con esta nación. Segundo, le ayudó a solucionar algunos de los problemas vinculados con las negociaciones multilaterales debidos a la participación de un gran número de actores, en particular el ritmo lento

⁶³ Schatan, 1993, p. 87.

⁶⁴ Este aspecto es analizado detalladamente por Sergio López-Ayllon, 1999.

y los altos costos de transacción asociados con la opción multilateral. Tercero, le facilitó mantener la imagen de un país con un campo de acción independiente frente a los Estados Unidos, y atenuar el resentimiento y la creciente desconfianza que el TLCAN le había ganando entre los países latinoamericanos y caribeños.⁶⁵

Finalmente, esta estrategia aumentó su credibilidad internacional en lo tocante al compromiso contraído por el gobierno mexicano de mantener el libre comercio y las políticas financieras de liberalización, en particular desde que en 1994 la crisis económica y la apertura del sistema político erosionaron la base interna de apoyo de la coalición neoliberal. Bajo condiciones de inestabilidad macroeconómica y política, la capacidad de la administración de Zedillo para establecer un compromiso serio y creíble con las reformas orientadas al mercado fue un factor crucial para obtener el apoyo financiero de los países industrializados más importantes que mantienen relaciones comerciales con México, el de los miembros de la OCDE, así como también el de organismos internacionales como el FMI, el BM y el BID, apoyo necesario para superar la crisis económica de 1994-1995.

¿Cuáles son las perspectivas de la regionalización? ¿Cuál será el papel de México en la integración regional? México ha tenido un papel crucial tanto en la reactivación de la integración regional, a principios de los años noventa, como en el estancamiento de la misma, a finales de esa década, en el hemisferio occidental: primero, como un actor modelo y, más adelante, como un actor dominante. Desde 1995, el proceso de integración regional ha enfrentado dificultades políticas importantes. La secuencia de severas crisis financieras en Latinoamérica y Asia del Este, así como la reactivación gradual de las negociaciones comerciales multilaterales en la OMC, han desacelerado la tendencia hacia la regionalización, después de cinco años de avances continuos dirigidos al establecimiento de una compleja red de tratados regionales, subregionales y bilaterales de comercio, en el hemisferio occidental.⁶⁶

⁶⁵ El resentimiento de los países latinoamericanos ha tenido consecuencias concretas. Por ejemplo, las preferencias comerciales de México con Brasil, que estaban acordes con la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), concluyeron con la firma del TLCAN. Bajo la Aladi, a ningún miembro se le permite otorgar mejores preferencias comerciales a un no miembro. Brasil hizo un llamado a la expulsión de México de la Aladi. Véase Mexico and NAFTA Report, 4 de mayo de 1999.

⁶⁶ El estatus actual de la integración en el hemisferio occidental incluye los siguientes acuerdos multilaterales: Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), Mercado Común del Sur (Mercosur), Grupo Andino, Mercado Común Centroamericano, Mercado Común del Caribe, Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y G-3. Un análisis mayor del papel de México en la integración regional comercial, en López-Ayllon, 1999.

A corto plazo, ello también ha limitado el alcance de rutas políticamente viables para la integración regional. Aunque dicha integración regional sigue siendo un objetivo primario de política exterior para los actores más importantes de la región, incluyendo a México y los Estados Unidos, la crisis del peso mexicano de 1994-1995 erosionó la base interna de apoyo para avanzar en la integración del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), proclamada en la Cumbre de las Américas de 1994. Por otra parte, en 1997 el Congreso de los Estados Unidos rechazó la petición de la administración de Clinton de negociar, vía fast-track, la incorporación de otros países al TLCAN o a cualquier otro acuerdo similar, creando un vacío de liderazgo y un estancamiento en cuanto a la búsqueda del libre comercio hemisférico. Desde entonces, ha sido claro que ni la ampliación del TLCAN ni la negociación de un acuerdo hemisférico serán vías rápidas ni fáciles en la integración regional.⁶⁷

En consecuencia, el acercamiento bilateral ha cobrado impulso como la alternativa más viable. En el caso de México, el camino incierto de las negociaciones multilaterales en la región lo ha impulsado a confiar en una estrategia de negociaciones bilaterales, siguiendo para ello al TLCAN como modelo de integración. Sin embargo, el impacto real de la red de tratados comerciales de México en el futuro de la integración regional dependerá principalmente del desempeño de la economía mexicana, en particular de su capacidad para vencer el ciclo de inestabilidad macroeconómica al final de cada administración presidencial.⁶⁸

A pesar del creciente descontento social provocado por las reformas orientadas al mercado, la posibilidad de rechazar el TLCAN por parte de México es muy remota y el compromiso oficial con la integración regional, a través de una activa promoción bilateral del TLCAN como modelo, se mantiene firme. Rechazar el TLCAN sería una alternativa con un costo demasiado alto después de casi dos décadas de liberalización económica. Además, éste no constituye en la actualidad un punto en el debate político interno. Más bien las fuerzas políticas en México se preparan a luchar por la adopción unilateral de políticas industriales, sociales, agrícolas y bancarias, para compensar a los sectores olvidados por las reformas neoliberales y consolidar un modelo de desarrollo más simétrico, o bien avanzar hacia una renegociación del TLCAN, con el propósito de incluir algunos temas que no fueron tomados en cuenta a principios de los noventa. Mientras los partidos de izquierda subrayan la necesidad de crear un "fondo social" y de

⁶⁷ Un desarrollo detallado al respecto, en Haggard, 1998.

⁶⁸ Para un análisis de las consecuencias del comportamiento económico de México en el proceso de integración regional, véase Haggard, 1998, p. 303.

abrir el mercado de trabajo, la agenda de la derecha centra su atención en la necesidad de mejorar la coordinación de la política macroeconómica, e incluso en la construcción de una unión monetaria entre los tres miembros de TLCAN.

La política económica exterior de México tiene frente a sí importantes preguntas en espera de una respuesta. La primera es: ¿por qué la estructura de integración económica formalizada en el TLCAN ha fallado en varios aspectos fundamentales, como son las barreras no arancelarias, los mecanismos de política macroeconómica y de compensación para las asimetrías en el terreno del desarrollo? Otra pregunta pendiente es: ¿cómo ir más allá del actual patrón de alta concentración comercial en el mercado norteamericano y ampliar el acceso al segundo y al tercer mercado más importantes para México, la UE y el Este de Asia?

LA PRÁCTICA DE UN MULTILATERALISMO AMBIVALENTE: EL ACERCAMIENTO CAUTELOSO DE MÉXICO A LA NUEVA AGENDA DE SEGURIDAD

México ha seguido una política multilateral ambivalente, caracterizada por un compromiso activo en las negociaciones sobre asuntos económicos y sobre cuestiones tradicionales de seguridad, y por una postura defensiva y de bajo perfil en relación con los esfuerzos regionales por institucionalizar nuevas formas de cooperación en materia de seguridad, como las operaciones para el mantenimiento de la paz, la promoción de la democracia y la intervención humanitaria. Durante el periodo de liberalización, el activismo multilateral de México se enfocó en dos áreas principales: la política económica exterior, en especial el comercio y las finanzas, y la agenda tradicional de seguridad: el desarme, la no proliferación de armas nucleares y el control de armamento. México ha mantenido una política más bien conservadora en lo que hace a la construcción de instituciones multilaterales para la seguridad colectiva global y regional. En lugar de profundizar la asociación con organizaciones multilaterales formales, México ha salido en busca de aliados potenciales para incrementar su participación en grupos "minilaterales" ad hoc, como el Grupo Contadora y el Grupo de Río.

México ha adoptado una conducta de potencia media claramente pacifista y con una inclinación constructiva. También ha desplegado una actividad multilateral, sostenida e intensa, para la codificación del derecho internacional y la inclusión de temas fundamentales en diversas áreas, además del desarme, como el control de drogas, los derechos de los trabajadores migrantes y el establecimiento de tribunales para crímenes de índole internacional.

Uno de los ejemplos más notables al respecto es el papel activo que ha tenido México en las negociaciones multilaterales para el diseño y el establecimiento de la Convención de 1988 de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y de Sustancias Psicotrópicas. En la primera fase de esta negociación, México intentó lograr un compromiso entre los países productores y consumidores, al introducir principios de responsabilidad compartida y reciprocidad, así como la búsqueda de un equilibrio para el combate a la producción, el tráfico y el consumo de drogas.

El compromiso permanente de México con el multilateralismo⁶⁹ se ha caracterizado por un enfoque jurista defensivo y no por una postura política proactiva. México, como otros países intermedios, está a favor de las instituciones internacionales, prefiere la acción multilateral a la unilateral, y promueve el establecimiento de reglas formales como una manera de restringir el comportamiento de las potencias mayores. Sin embargo, su actual política multilateral ha sido ambivalente en el sentido de que no acepta por igual a todas las instituciones. Mientras que, por una parte, ha seguido un patrón de diplomacia multilateral activa en los temas tradicionales de control de armamento y desarme, por otra ha adoptado una postura pasiva o crítica en algunos de los temas de seguridad posteriores a la Guerra Fría, como es el caso de las operaciones para el mantenimiento de la paz.

Entre 1948 y 1998, la ONU ha llevado a cabo 49 operaciones para el mantenimiento de la paz, en las que han participado 118 países, con diversos propósitos: ayudar al establecimiento de acuerdos de paz, monitorear ceses al fuego, patrullar zonas desmilitarizadas, crear áreas "colchón" o intermedias entre las fuerzas en pugna e interrumpir el combate mientras que en la mesa de negociaciones se busca una solución pacífica a las controversias. Treinta y seis de estas operaciones fueron emprendidas entre 1988 y 1998, esto es, después del fin de la Guerra Fría. En contraste con países pequeños, como Fidji, y otros países intermedios como Canadá, que han formado parte de cada operación, México ha participado sólo una vez en este tipo de actividades de seguridad multilateral. México envió un grupo de observadores que formaron parte de la División Policiaca de la Misión Observadora de las Naciones Unidas en El Salvador (Onusal). Esta Misión operó entre julio de 1991 y abril de 1995 para verificar la instrumentación de los acuerdos firmados entre el gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) para poner fin a la larga guerra civil de ese país.

⁶⁹ Aquí se emplea el concepto de multilateralismo en los mismos términos de Ruggie, 1993, esto es, como "la búsqueda de la cooperación o políticas de coordinación con base en principios generalizados de conducta".

En asuntos de seguridad, México no ha desempeñado un papel de "partidario activo", sino más bien ha actuado de manera defensiva y re-nuente. En el ámbito de la seguridad, ha puesto el énfasis en la primacía de las instituciones multilaterales globales sobre las regionales, siguiendo una política muy conservadora en relación con este punto. Por ejemplo, respondió a la nueva agenda de seguridad regional con más cautela que cualquier otro país latinoamericano. En la Vigésima Primera Asamblea General de la OEA, llevada a cabo en Santiago de Chile, en 1991, el gobierno mexicano se opuso rotundamente a la aprobación de una resolución que proponía la expulsión automática de la OEA de cualquier Estado miembro cuyo sistema democrático fuera trastocado por la fuerza. Al final, la OEA adoptó una versión menos rígida de dicha resolución, la número 1080, la cual establece que, en caso de una interrupción abrupta o irregular de las instituciones políticas democráticas en cualquier Estado miembro de la Organización, se convocaría a una sesión extraordinaria de la Asamblea General para tomar una decisión apropiada. En diciembre de 1992, se llevó a cabo en Washington una sesión extraordinaria de la OEA, en la que se hizo un llamado a reformar los estatutos de la Organización para suspender a los estados miembros con gobiernos no democráticos. México fue el único país que se opuso a tales reformas. El gobierno mexicano también rechazó la adopción de una nueva agenda de seguridad, en la cual se insinuaba el uso de la fuerza militar, como último recurso, en cuestiones relativas al narcotráfico, los derechos humanos, la devastación ambiental y la democracia.

Por otro lado, en contraste con su anterior patrón de comportamiento diplomático en el hemisferio occidental, en el curso de los años noventa el gobierno mexicano no se comprometió activamente en la mediación y la resolución de conflictos regionales o en iniciativas subregionales como el Grupo Contadora.⁷⁰ Sin embargo, sí respaldó la resolución de conflictos y las actividades para el mantenimiento de la paz llevadas a cabo por la ONU en El Salvador.

De diversas formas, México ha buscado revertir (o al menos contener) las actuales tendencias en la arena internacional. Mientras existe una tendencia hacia la regionalización de la seguridad, México respalda el manejo global de las crisis regionales. A pesar de la ampliación de la agenda de seguridad internacional, que ahora abarca aspectos políticos, sociales y ambientales,

⁷⁰ En enero de 1983, Colombia, México, Panamá y Venezuela formaron el llamado Grupo Contadora a fin de impulsar las bases políticas para la negociación de conflictos civiles, en ese entonces existentes en diversos países centroamericanos. En 1986, Argentina, Brasil, Perú y Uruguay se unieron a ese esfuerzo de mediación conformando el Grupo de Río.

México ha propuesto una definición más restringida de dicha seguridad. De la misma manera, ante la proliferación de las instituciones internacionales, México ha ido en contra de la ampliación de las atribuciones de éstas, particularmente en lo relativo al uso de la fuerza y de la coerción.

En contraste con el papel de México como actor internacional en la esfera económica, la política multilateral del país en cuestiones de seguridad internacional ha sido más bien ambigua. México respondió a la ampliación de la nueva agenda al respecto, particularmente en lo que hace al "derecho de intervención humanitaria" de las instituciones multilaterales, con más reserva y cautela que cualquier otro país latinoamericano. En lugar de adoptar una posición de liderazgo, prefirió mantenerse al margen.

Desde el fin de la Guerra Fría, México se ha opuesto reiteradamente a la intervención multilateral como instrumento para proteger la democracia y los derechos humanos en los ámbitos regional o global. Su escepticismo y su oposición al empleo de instituciones multilaterales con propósitos políticos son, en parte, egoístas. Constituyen una forma de evitar una mayor vigilancia externa de su propia transición política. La insistencia general en normas referentes a la inviolabilidad de la soberanía y a la no intervención en asuntos políticos obedece tanto a la defensa de los principios como al pragmatismo. El gobierno mexicano se ha preguntado si la injerencia extranjera es apropiada para promover la democracia; proteger los derechos humanos, abatir los costos sociales y humanos derivados de la intensificación de las guerras civiles, o para restablecer la paz interna en los estados. Esta postura conservadora, ante la construcción de mecanismos internacionales para combatir violaciones a los derechos humanos y promover la democracia, revela las limitaciones de la redefinición del nacionalismo mexicano intentada por Salinas de Gortari en la esfera económica. Según las palabras del entonces presidente Zedillo, en su cuarto informe de gobierno (1º de septiembre de 1998): "Nosotros los mexicanos no necesitamos ni aceptamos el tutelaje extranjero para resolver nuestras diferencias o para resolver nuestros problemas. La soberanía de México no está sujeta a negociación, ni lo estará."

CONCLUSIONES

¿Cómo se aplican al caso mexicano los diferentes enfoques teóricos? La perspectiva general de la evolución del papel de México, de sus estrategias comerciales y de seguridad internacional en las últimas dos décadas, nos ofrece evidencia que apoya algunas de las predicciones de cada uno de los tres enfoques técnicos considerados. De acuerdo con la tesis presentada

por Smith, sobre las opciones limitadas para la acción autónoma de los países intermedios, México fue obligado por las circunstancias a adoptar una nueva "gran estrategia" hacia el exterior que lo condujo a un realineamiento con los Estados Unidos. Aunque el enfoque sistémico estructural de Smith explica adecuadamente la decisión de México de buscar una alineación económica institucionalizada con este país, dice muy poco acerca del carácter accidentado de la política exterior mexicana en el periodo posterior a la firma del TLCAN. En particular, no explica la renuencia de México a seguir la misma dirección de los Estados Unidos en la agenda de seguridad global y regional de la posguerra fría, y a transformar la asociación económica con este país en una alianza estratégica más amplia. Tampoco está claro por qué, bajo condiciones de opciones limitadas, el gobierno mexicano resolvió fortalecer, en lugar de abandonar, su activa diplomacia económica en otras regiones como Europa, Latinoamérica y Asia. Al mismo tiempo que logró la asociación económica con los Estados Unidos, el país profundizó su compromiso con las instituciones económicas internacionales más importantes como la OMC, la OCDE y el APEC.

Algunas explicaciones teóricas del enfoque de las potencias medias embonan con ciertos aspectos de la diplomacia mexicana, en particular el cambio desde una postura multilateral tradicional y jurídicista hacia una política de compromiso multilateral más selectiva, segmentada y pragmática. El caso mexicano también se acomoda a la predicción acerca de que las potencias medias tendrán mayores responsabilidades en el ámbito internacional en un contexto de vacío de liderazgo. México ha tendido a involucrarse más y a adoptar un papel claro de liderazgo en áreas multilaterales en las que la distribución de poder es menos asimétrica (como en las instituciones internacionales de seguridad, en contraste con los acuerdos regionales en esta materia) o bien en periodos o ámbitos en los que el liderazgo de los Estados Unidos está decreciendo (i.e., la reforma de la ONU durante los años ochenta, y las negociaciones de comercio internacional después del establecimiento de la OMC).

Sin embargo, como bien lo predice el enfoque sistémico-estructural, México no ha descartado el activismo internacional asociado con la diplomacia de las potencias medias, a pesar de su participación creciente en la economía internacional. Primero, en contraste con países como Canadá o Australia, en el caso de México el considerar los temas económicos como prioritarios en la agenda de política exterior no dio como resultado una convergencia de "la política comercial" y de "la política exterior" en una misma entidad burocrática, pero sí favoreció una compartimentalización creciente, y una falta de coordinación en el proceso de toma de decisiones.

Por tanto, las fuentes del "poder suave"⁷¹ de México se han visto relativamente afectadas.

Segundo, el internacionalismo de México y su multilateralismo han sido erráticos y ambivalentes. Los dirigentes políticos han definido a México como un país intermedio, con un enfoque proactivo global, sin intereses nacionales más allá de su frontera y con un fuerte compromiso con la primacía del principio de no intervención. Pero la decisión de negociar un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos forzó al gobierno mexicano a flexibilizar su interpretación del principio de no intervención en el ámbito bilateral, y a desplegar una variedad de actividades con el fin de influir en las políticas del gobierno estadounidense con respecto a México.⁷²

Contrastar predicciones acerca de la respuesta de los países intermedios a los cambios internacionales de la posguerra fría ilustra la dificultad para derivar lineamientos generales sobre política exterior, en el caso de las tendencias de carácter sistémico-estructural. A pesar de que en el actual sistema uni-multipolar los Estados Unidos todavía disponen de capacidades muy superiores para actuar unilateralmente, y de que su margen de acción es aún mayor en el hemisferio occidental que en cualquier otra región, no está claro bajo qué condiciones los Estados Unidos elegirían actuar solos o buscarían la cooperación de otros países para la acción multilateral. La idea que está detrás de este argumento es que el poder estructural es siempre un débil pronosticador del comportamiento de los actores. Como Lake apunta, "los estados no son dirigidos por las estructuras internacionales para responder en una forma determinada. Éstos configuran el contexto en el que se desenvuelven a través de decisiones deliberadas".⁷³ Otros factores, como la política interna, parecen desempeñar un papel importante en las decisiones de política exterior. En particular para el caso mexicano, el accidentado proceso interno de liberalización económica y política ha traído cambios en las estrategias de política exterior en las últimas dos décadas.

El enfoque alternativo de Kahler ofrece una explicación integral de la política exterior de México. El cambio dramático hacia la liberalización económica tuvo un impacto importante en la forma en que los dirigentes mexicanos han definido las grandes líneas de la política exterior: el énfasis en el ámbito económico, el tránsito hacia el pragmatismo, la estrategia de

⁷¹ El concepto de "poder suave" se emplea de acuerdo con la definición de Cooper et al., como formas no estructurales de poder e influencia no asociadas con el despliegue de capacidades materiales sino con el empleo de capacidades técnicas, empresariales, diplomáticas y burocráticas. 1993, p. 24.

⁷² Un análisis de las actividades de México en los Estados Unidos para influir en diversas políticas públicas y en actores políticos estadounidenses, en De la Garza y Velasco, 1997.

⁷³ Lake, 1999, p. 262.

colaboración bilateral institucionalizada con los Estados Unidos, el recurrir a instituciones internacionales para obtener credibilidad, la reducción de la influencia de la burocracia tradicional en el proceso de toma de decisiones. La separación entre la política económica y la política de seguridad multilaterales se explica por el carácter accidentado del proceso de liberalización de México, particularmente por la presencia de una apertura política lenta e incompleta.

En el caso mexicano, la importancia creciente de las instituciones internacionales multilaterales en cuestiones comerciales y en el manejo de la seguridad no ha sido asociada de manera automática con un incremento en las oportunidades para adoptar una actitud diplomática independiente y activa, o con un fortalecimiento de la capacidad de negociación del país, como se predice en las teorías de las potencias medias. La correlación entre la ampliación de la institucionalización y el grado de participación multilateral activa no muestra una tendencia lineal a lo largo del tiempo en los diferentes temas.

Finalmente, algunos factores internos de carácter económico y político han tenido un efecto importante en la erosión del liderazgo de México en ámbitos multilaterales y en la falta de vinculación entre la agenda de la política internacional con la agenda de la política interna. La severa crisis económica que se presentó a principios de la administración de Zedillo, en diciembre de 1994, no sólo aumentó la oposición interna a que se profundizara la estrategia de liberalización del comercio a través de una participación activa de México en la OMC, sino que también acrecentó la desconfianza en la efectividad del nuevo sistema multilateral de libre comercio. Por otra parte, el resurgimiento de la violencia política, la creciente militarización de las operaciones para hacer cumplir la ley, la institucionalización de la corrupción y el deterioro de las condiciones en materia de derechos humanos en México condujeron a una erosión de la imagen internacional de "buen ciudadano" que el país tenía. Los nuevos temas de la agenda internacional —los derechos humanos, la promoción de la democracia y el narcotráfico— fueron precisamente los más sensibles y debatidos en la agenda política interna de México.

BIBLIOGRAFÍA

- Abella, Gloria, "La política exterior en el primer año de gobierno de Ernesto Zedillo", *Relaciones Internacionales*, núm. 69, 1996, pp. 121-139.
- Banco Mundial, *World Development Indicators*, Washington, D.C., The World Bank, 1999.

- Bélanger, Louis y Gordon Mace, "Middle Powers and Regionalism in the Americas: The Cases of Argentina and Mexico", en Andrew F. Cooper (ed.), *Niche Diplomacy. Middle Powers after the Cold War*, Nueva York, St. Martin's Press Inc., 1997, pp. 164-183.
- Blanco, Herminio, *Las negociaciones comerciales de México con el mundo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Castañeda, Jorge G., "Salinas' International Gamble", *Journal of International Affairs*, núm. 43, 1990, p. 415.
- , "Mexico's Circle of Misery", *Foreign Affairs*, vol. 75, núm. 4, 1996, pp. 92-105.
- Centro de Investigación para el Desarrollo, *Política exterior para un mundo nuevo*, México, Diana, 1992.
- Commission on Immigration Reform y Secretaría de Relaciones Exteriores, *Binational Study on Migration between Mexico and the United States*, Mexico, 1997.
- Cooper, Andrew F., "Niche Diplomacy: A Conceptual Overview", en Andrew F. Cooper, op. cit., pp. 1-24.
- et al., *Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order*, Vancouver, UBC Press, 1993.
- Covarrubias, Ana V., "México: crisis y política exterior", *Foro Internacional*, vol. XXXVI, núm. 3, 1996, pp. 477-497.
- Cox, Robert W., "Globalization, Multilateralism and Democracy", en Robert W. Cox y Timothy J. Sinclair (eds.), *Approaches to World Order*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.
- Chabat, Jorge, "Mexico's Foreign Policy in 1990s: Electoral Sovereignty and Integration with the United States", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 33, núm. 4, 1991.
- , "Mexican Foreign Policy in the 1990s: Learning to Live with Interdependence", en Heraldo Muñoz y Joseph S. Tulchin (eds.), *Latin American Nations in World Politics*, Boulder, Co., Westview Press, 1996.
- , "Mexico's Foreign Policy after Nafta: The Tools of Interdependence", en Rodolfo O. de la Garza y Jesús Velasco (eds.), *Bridging the Border: Transforming Mexico-U.S. Relations*, Lanham, Maryland, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 1997, pp. 33-47.
- Chan, Steve, "Mirror, Mirror on the Wall... Are the Freer Countries More Pacific?", *Journal of Conflict Resolution*, vol. 28, núm. 4, 1984, pp. 617-648.
- Chase, Robert et al., *The Pivotal States. A New Framework for U.S. Policy in the Developing World*, Nueva York, W.W. Norton and Company, 1999.
- David, Charles-Philippe y Stéphane Roussel, "Middle Power Blues": Canadian Policy and International Security after the Cold War", *The American Review of Canadian Studies*, primavera-verano, 1998, pp. 131-156.

- Doyle, Michael, "Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs: Parts I and II", *Philosophy and Public Affairs*, núm. 12, 1983, pp. 205-235, 323-353.
- Dresser, Denise, "Post-NAFTA Politics in Mexico. Uneasy, Uncertain, Unpredictable", en Carol Wise (ed.), *The Post-NAFTA Political Economy. Mexico and the Western Hemisphere*, Pennsylvania, The Pennsylvania State University, 1998, pp. 221-256.
- Eisenstadt, Todd A., "The Rise of the Mexico Lobby in Washington: Even Further from God, and Even Closer to the United States", en Rodolfo O. de la Garza y Jesús Velasco (eds.), op. cit., pp. 89-124.
- Evans, Peter B. et al. (eds.), *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley y Los Angeles, University of California Press, 1993.
- Fernández de Castro, Rafael, "La política exterior de México ante la modernización económica salmista", en Luis Rubio y Arturo Fernández (eds.), *México a la hora del cambio*, México, Cal y Arena, 1995.
- Garza Elizondo, Humberto, "La política exterior de México: entre la dependencia y la diversificación", *Foro Internacional*, vol. XXXVI, núm. 4, 1996, pp. 641-665.
- González, Carlos M., "Mexico and the North American Gateway to Globalization", *Voices of Mexico*, núm. 44, 1998, pp. 43-46.
- González G., Guadalupe y Jorge Chabat, "Mexico's Hemispheric Options in the Post-Cold War Era", en Gordon Mace y Jean-Philippe Thérien (eds.), *Foreign Policy and Regionalism in the Americas*, Boulder, Co., Lynne Rienner Publishers, Inc., 1996, pp. 39-51.
- y Stephan Haggard, "The United States and Mexico: A Pluralistic Security Community?", en Emanuel Adler y Michael Barnett, *Security Communities*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, pp. 295-332.
- Gurría, José Ángel, "Principios, objetivos y estrategias de la política exterior de México", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 46, 1995, pp. 284-301.
- Haggard, Stephan, "The Political Economy of Regionalism in the Western Hemisphere", en Carol Wise, 1998, pp. 302-338.
- , "Why Do We Need the IMF?", *IGCC Newsletter*, vol. 14, núm. 1, 1998, pp. 6-7.
- Heath, Jonathan, "The Impact of Mexico's Trade Liberalization. Jobs, Productivity and Structural Change", en Carol Wise, op. cit., pp. 171-200.
- Heller, Claude, "México y el desarme en el decenio de los ochenta", en César Sepúlveda (ed.), *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 233-261.
- Herrera-Lasso, Luis, "Mexico in the Sphere of Hemispheric Security", en John Bailey y Sergio Aguayo (eds.), *Strategy and Security in US-Mexican*

- Relations beyond the Cold War, San Diego, Ca., Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, 1996, pp. 41-59.
- Huntington, Samuel, "The Lonely Superpower. U.S. Military and Cultural Hegemony Resented by Other Powers", *Foreign Affairs*, vol. 78, núm. 2, 1999, p. 35.
- Hurrell, Andrew, "Latin America in the New World Order: A Regional Block of the Americas?", *International Affairs*, núm. 68, 1992, pp. 121-139.
- y Louise Fawcett, *The Resurgence of Regionalism in World Politics*, Nueva York, Oxford University Press, 1995.
- Kahler, Miles, "Introduction: Liberalization and Foreign Policy", en Miles Kahler (ed.), *Liberalization and Foreign Policy*, Nueva York, Columbia University Press, 1997.
- Keohane, Robert O., "Lilliputians Dilemmas: Small States in International Politics", *International Organization*, vol. 23, núm. 2, 1969, pp. 291-310.
- , "The Big Influence of Small Allies", *Foreign Policy*, núm. 2, 1971, pp. 161-182.
- , "International Institutions: Can Interdependence Work?", *Foreign Policy*, núm. 110, 1998.
- King, Robin, "US-Mexico Relations Approaching 2000: Looking Back to Look Ahead", *Occasional Paper Series*, núm. 11, 1999.
- Knight, Malcom, "Developing and Transition Countries Confront Financial Globalization", *Finance and Development*, vol. 36, núm. 2, 1999, pp. 32-36.
- Lake, David A., "Regional Security Complexes: a Systems Approach", en David A. Lake y Patrick M. Morgan (eds.), *Regional Orders. Building Security in a New World*, University Park, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press, 1997, pp. 45-67.
- , *Entangling Relations. American Foreign Policy in this Century*. Princeton, N.J., Princeton University Press, 1999.
- Levy, Jack, "The Causes of War: A Review of Theories and Evidence", en *Behavior, Society and Nuclear War*, Oxford, Oxford University Press, 1989.
- López-Ayllon, Sergio, "Mexico's Expanding Matrix of Trade Agreements. A Unifying Force?", *NAFTA: Law and Business Review of the Americas*, vol. 5, núm. 2, 1999, pp. 241-257.
- Macouzet, Ricardo, "Política económica externa y diplomacia multilateral", *Foro Internacional*, núm. 138, 1994, pp. 700-728.
- Mares, David R., "Strategic Interests in the U.S.-Mexican Relationship", en John Bailey y Sergio Aguayo (eds.), op. cit.
- , "Regional Conflict Management in Latin America: Power Complemented by Diplomacy", en David A. Lake y Patrick M. Morgan (eds.), op. cit., pp. 195-218.

- Martin, Lisa y Beth Simmons, "Theories and Empirical Studies of International Institutions", *International Organization*, vol. 52, núm. 4, 1998, pp. 729-758.
- Maxfield, Silvia, "Financial Liberalization and Regional Monetary Cooperation: The Mexican Case", en Miles Kahler (ed.), *op. cit.*, pp. 269-285.
- Mayer, W. Frederick, *Interpreting Nafta. The Science and Art of Political Analysis*, Nueva York, Columbia University Press, 1998.
- Moran, Patrick M., "Regional Security Complexes and Regional Orders", en David A. Lake y Patrick M. Morgan (eds.), *op. cit.*, pp. 20-42.
- Organization for Economic Co-Operation and Development, *Trade Liberalization Policies in Mexico*, Paris, OECD, 1996.
- Pellicer, Olga, "México y las Naciones Unidas, 1980-1990. De la crisis del multilateralismo a los retos de la posguerra fría", en César Sepúlveda (ed.), *op. cit.*
- , "Challenges for Mexico in the United Nations", *Enfoque*, primavera, 1995, pp. 3-14.
- Rozental, Andrés, *La política exterior de México en la era de la modernidad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Ruggie, John G., "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. 3-47.
- Russett, Bruce, *Controlling the Sword*, Cambridge, Harvard University Press, 1990.
- Schatan, Claudia, "Out of the Crisis: Mexico", en Diana Tussie y David Glover (eds.), *The Developing Countries in World Trade: Policies and Bargaining Strategies*, Boulder, Co., Lynne Rienner, 1993.
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, *Industrial Policy and International Trade*, México, 1997.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, *Informe de labores*, México, varios años.
- Sepúlveda, César (comp.), *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Sepúlveda Amor, Bernardo, "México, el Consejo de Seguridad y el Futuro de la ONU", *Foro Internacional*, núm. 142, 1995, pp. 461-475.
- Serra Puche, Jaime, *México y la Ronda Uruguay del GATT*, México, Secofi, 1992.
- Smith, Peter H., *Talons of the Eagle. Dynamics of U.S.-Latin American Relations*, Oxford, Oxford University Press, 1996.
- , "Mexico", en Robert Chase et al. (eds.), *op. cit.*, pp. 215-243.
- Soesastro, Hadi, "Domestic Adjustments in four ASEAN Economics", en Charles E. Morrison y Hadi Soesastro (eds.), *Domestic Adjustments to Globalization*, Nueva York, Japan Center for International Exchange, 1998.

- Solana, Fernando, *Cinco años de política exterior*, México, Porrúa, 1994.
- Tussie, Diana y David Glover (eds.), *The Developing Countries in World Trade: Policies and Bargaining Strategies*, Boulder Co., Lynne Rienner, 1993.
- Velázquez Flores, Rafael, *Introducción al estudio de la política exterior de México*, México, Nuestro Tiempo, 1995.
- Villicaña, Román L., "México and NAFTA; The Case of the Ministers of Foreign Affairs", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, núm. 550, 1997, pp. 122-130.
- Weintraub, Sidney, "Mexico's Foreign Economic Policy: From Admiration to Disappointment", *Challenge*, vol. 38, núm. 2, 1995, pp. 36-42.
- Wise, Carol (ed.), *The Post-Nafta Political Economy: Mexico and the Western Hemisphere*, University Park, Pennsylvania State University Press, 1998.