

Quince años de apertura: las relaciones de México con el exterior

GUADALUPE GONZÁLEZ GONZÁLEZ

División de Estudios Internacionales, CIDE.

Los quince años de vida de la revista *Este País* coinciden con un periodo de grandes transformaciones a nivel internacional y nacional. Mientras que el mundo dejó atrás las certidumbres y tensiones del equilibrio bipolar para adentrarse en un desordenado e inestable proceso de construcción de un nuevo sistema internacional, México terminó de dar el salto desde una economía cerrada a otra abierta y transitó, sin mayores rupturas, de un régimen político autoritario a otro democrático.

La triple transición –internacional, económica y política– fue trastocando todos los ámbitos de las relaciones internacionales del país con el efecto acumulado de reducir las barreras y ampliar el grado de exposición de México a la influencia de las cambiantes condiciones mundiales. México en 2006 está más abierto al mundo que en 1991, más inmerso en las corrientes internacionales y más anclado en el espacio norteamericano que en cualquier otro momento de su historia. Al mismo tiempo, la política exterior ha perdido sentido de dirección y eficacia ante la velocidad de los cambios ocurridos en el contexto internacional a raíz de los atentados terroristas del 11 de septiembre y la falta de acuerdos políticos internos con respecto al rumbo que debe seguir el país.

Un mundo cambiante e incierto

Peter H. Smith bautizó a la posguerra fría como “la era de la incertidumbre global”, por la multiplicidad, celeridad y profundidad de los cambios desencadenados con el fin del conflicto Este-Oeste. La posguerra fría ha pasado por dos momentos distintos que apuntan en direcciones opuestas. El primero abarca una década (1990-2000) de hegemonía benigna en la cual la globalización avanzó sin contratiempos; las instituciones multilaterales se expandieron; surgió una nueva agenda centrada en temas “blandos” como comercio,

medio ambiente, derechos humanos y democracia; se crearon nuevos bloques regionales de integración económica; se redujo el gasto militar y se expandió la ola democrática en todo el mundo al igual que la reforma hacia el mercado. A pesar de este ambiente positivo, fueron años de inestabilidad y crisis financieras, agravamiento de la pobreza, crisis humanitarias y expansión de la violencia étnica y religiosa en África, Asia y países del ex bloque socialista.

El segundo momento (2001-06) inició con el viraje que introdujo la administración Bush hacia el unilateralismo y la defensa activa de la supremacía militar de Estados Unidos. La declaración de guerra contra el terrorismo profundizó el sesgo unilateralista y convirtió nuevamente al tema “duro” de la seguridad en el eje central de la política exterior estadounidense. Las intervenciones militares en Afganistán e Irak acentuaron la situación de hiperhegemonía y con ella, la brecha entre Estados Unidos y sus aliados así como las actitudes antiestadounidenses tanto en países cercanos como adversarios. En otros campos también hubo retrocesos: la desaceleración del crecimiento económico, la erosión de instrumentos y tratados multilaterales en materia de medio ambiente, derechos humanos, justicia internacional y control nuclear, la pérdida de credibilidad de las Naciones Unidas por su imposibilidad para reformarse, la emergencia de amenazas biológicas como el *sars*, la radicalización del movimiento globalifóbico y el desencanto con la democracia y el libre mercado por sus magros resultados en materia social.

En 2006 la incertidumbre con respecto al futuro del orden mundial se ha acentuado. A lo largo de este tiempo convulsionado, ocurrieron siete transformaciones medulares en el mundo.

La *reconfiguración del mapa político* debido a la incorporación de nuevos Estados por la desintegración del bloque socialista.



La *estructura híbrida de poder* (unimultipolar) resultado de la supremacía militar sin contrapesos de Estados Unidos, la ampliación de la Unión Europea como el bloque económico más grande del mundo, el dinamismo económico de China e India, la fragmentación del tercer mundo y la formación de una nueva categoría de economías emergentes, los BRIC (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica).

La *recomposición de alianzas*: el acercamiento de Rusia, China e India con Estados Unidos, la ampliación de la OTAN y el rediseño geopolítico en Medio Oriente y Asia Central después de las intervenciones en Afganistán e Irak.

El *avance sostenido pero desigual de la globalización* por la expansión del comercio, la inversión, el turismo, la migración y los cambios tecnológicos como internet.

La *multiplicación de esquemas de integración regional y subregional* (Unión Europea, TLCAN, Mercosur, etcétera).

La *difusión de la violencia* por la implosión de Estados fracasados, el resurgimiento de conflictos étnicos y religiosos, el recrudecimiento de las tensiones en Medio Oriente, el crimen organizado y el terrorismo internacional.

La *fluidez de la arquitectura institucional*, resultado de la falta de acuerdos sobre el alcance de las instituciones multilaterales y el derecho internacional *vis-à-vis* los principios de soberanía estatal y no intervención y el avance de visiones alternativas del orden mundial centradas en la protección de los derechos humanos, la democracia, la sustentabilidad ambiental y la seguridad humana.

La doble transición interna

A nivel interno, los cambios han sido igualmente dramáticos. El paso de una economía mixta y cerrada a otra de libre mercado y abierta se aceleró en los años noventa producto de las reformas económicas de desregulación, privatización, apertura comercial y promoción de la inversión extranjera que se habían iniciado la década anterior, en respuesta al colapso del modelo de sustitución de importaciones. La liberalización económica avanzó de arriba hacia abajo conducida por la elite política con el apoyo de la elite económica. La ratificación del Tratado de Libre Comercio con América del Norte, en 1993, blindó y aseguró la continuidad del proyecto económico en administraciones posteriores. Sin embargo, el proceso de reformas económicas comenzó a perder impulso con la crisis financiera de 1995, hasta estancarse

paulatinamente a partir del arribo de la situación de gobierno dividido en 1997.

El proceso de democratización política corrió en forma simultánea, pero a un ritmo más lento y de abajo hacia arriba con el impulso de los partidos de oposición, la sociedad civil emergente y la presión internacional. De 1991 a 2006, el sistema político mexicano evolucionó desde una situación de presidencia dominante, gobierno unificado, partido hegemónico y escasa competencia electoral, a otra muy distinta de presidencia acotada, gobierno dividido, multipartidismo y fuerte competitividad electoral en el que ninguna fuerza política tiene el monopolio del poder ni mayoría en el Congreso. Con la ruptura del monopolio del PRI se produjo una mayor dispersión del poder político, tanto entre los distintos órdenes de gobierno como entre las tres ramas de gobierno. En 2000 la alternancia en la presidencia dejó de ser posibilidad teórica para convertirse en realidad y parte de la normalidad democrática en el futuro.

La doble transición puso fin a la era de los grandes consensos en torno a una visión monolítica del proyecto nacional. En un país en el que en quince años no cambiaron las condiciones de desigualdad, pobreza y estancamiento, la pluralidad alcanzó también a la política exterior hasta derrumbar el mito del consenso pasivo del nacionalismo revolucionario. Quince años de apertura económica, democratización e intensa emigración hacia Estados Unidos fueron modificando las bases materiales, políticas, sociales y culturales sobre las que se fincó la visión nacionalista y defensiva de la diplomacia que dominó la mayor parte del siglo XX mexicano.

La política exterior: del norte a la deriva

En materia de política exterior, de 1991 a 2006, México se fue alejando del nacionalismo defensivo para acercarse hacia una posición de mayor apertura al mundo, pero sin lograr articular una nueva visión integral que sustituyera a la anterior. La reorientación tuvo lugar en tres tiempos y a dos velocidades: primero se dio la integración económica y luego inició la apertura al juego político de la cooperación multilateral en materia de derechos humanos, democracia y seguridad.

Primer tiempo: del contrapeso a la integración con América del Norte

Las condiciones internacionales generadas por el fin de la guerra fría propiciaron un quiebre en la tradi-



cional actitud defensiva y de contrapeso frente a Estados Unidos. Ante la reducción de espacios para abrir mercados y atraer inversiones de Europa, México decidió unirse con Estados Unidos y Canadá en una asociación económica formal, en un contexto en el que la pacificación en Centroamérica había diluido las diferencias con su vecino. Con este fin, desplegó un esfuerzo sin precedentes de cabildeo en Estados Unidos que no volvería a repetirse. El TLCAN se convirtió en la piedra angular no sólo de la relación bilateral con Estados Unidos, sino de la política exterior en su conjunto.

Los intereses económicos de la asociación con América del Norte adquirieron prioridad y condicionaron al resto de la agenda multilateral y bilateral del país. La aspiración de acceder al primer mundo llevó a México a incorporarse a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y al Foro de Cooperación Económica de Asia-Pacífico (APEC, 1993) renunciando a foros tercermundistas como el Grupo de los 77. En el ámbito multilateral, la actividad diplomática se concentró en las negociaciones comerciales del GATT y la OMC y en los esfuerzos por fortalecer los mecanismos de prevención y manejo de crisis financieras en el FMI y la UNCTAD.

En contraste con la aceptación entusiasta de las reglas de la interdependencia económica, en los foros políticos y de seguridad, México adoptó una postura ambivalente. En 1991, retiró su candidatura para ocupar un asiento vacante como miembro no permanente del Consejo de Seguridad en el bienio 1992-93 a fin de evitar diferencias abiertas con Estados Unidos frente a una larga lista de conflictos internacionales. A pesar de esta cautela, tuvo una participación activa en temas menos espinosos como desarme, desarrollo, medio ambiente y, por primera vez, participó en operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas en El Salvador. En cambio, frente a la agenda internacional de protección de los derechos humanos y promoción de la democracia, adoptó una posición de reserva frente a las iniciativas para incorporar cláusulas democráticas en el seno de la OEA como el Compromiso de Santiago (1991), la Resolución 1080 (1991), y los Protocolos de Washington (1992) y Managua (1993).¹ En 1994, la fuerte presión nacional e internacional obligó a México a dar el primer paso hacia la apertura al aceptar, a regañadientes, la presencia de visitantes extranjeros en las elecciones presidenciales.

La asociación económica con América del Norte y el rechazo a la supervisión internacional en materia de democracia y derechos humanos provocaron cier-

to distanciamiento con América Latina. La ola democrática y de reformas económicas de mercado impulsó los procesos de integración regional y subregional pero en direcciones distintas. Mientras México optó por asociarse con el Norte, los países del Cono Sur volcaron su atención hacia la subregión y establecieron su propio esquema de integración (Mercosur, 1991). México trató de contrarrestar las críticas latinoamericanas por su alejamiento de la región y su incumplimiento con el principio de nación más favorecida de la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi) por no extender a los países miembros el trato comercial obtenido en el TLCAN, desplegando una política de acercamiento selectivo con la región: impulsó la creación del Grupo de los Tres con Colombia y Venezuela, buscó una relación especial con Chile a través del Acuerdo de Complementación Económica (1992), promovió la creación de la Conferencia Iberoamericana (1991) y mantuvo una activa participación en el Grupo de Río. En Centroamérica, además del apoyo a las negociaciones de paz en Guatemala y El Salvador, la actividad mexicana se reorientó hacia una agenda de liberalización comercial y cooperación económica en el marco de la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica (1990) y el Mecanismo de Diálogo y Concertación entre México y los Países Centroamericanos (Mecanismo de Tuxtla, 1991).

Segundo tiempo: la búsqueda de una inserción multirregional anclada en América del Norte

La inesperada crisis económica de finales de 1994 y el levantamiento zapatista mostraron los flancos débiles del proyecto de asociación al primer mundo y obligaron a introducir ajustes en la política exterior. Por un lado, se revitalizó la idea de extender la liberalización comercial a través de una red de acuerdos de libre comercio de alcance intra y extrarregional. En la segunda mitad de los noventa, México negoció siete nuevos tratados de libre comercio con 22 países. El proyecto prioritario fue el Tratado de Libre Comercio Unión Europea-México en 2000. En América Latina se suscribieron acuerdos similares al TLCAN con nueve países: Costa Rica, Bolivia, Colombia y Venezuela en 1995, Nicaragua (1998), Chile (1999) y el Triángulo del norte centroamericano (Guatemala, El Salvador y Honduras, 2000). Con los países andinos y del Mercosur se buscó liberalizar el comercio a través de Acuerdos de Complementación Económica en el marco de Aladi, aunque

estas negociaciones sólo tuvieron éxito con Uruguay y Perú. En 1996, se dio un nuevo impulso al Mecanismo de Tuxtla con la cumbre Tuxtla Gutiérrez II celebrada en Costa Rica.

El renovado activismo comercial de inserción multirregional intentaba colocar a México en el papel de puente o bisagra entre el Norte y el Sur sin perder la exclusividad de acceso al bloque comercial de América del Norte y sin contraponerse al proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que venía impulsando Estados Unidos desde 1994. En el esquema de una red comercial, México buscaba desempeñar el doble rol de “centro o nodo” en los acuerdos con países de menor desarrollo, y de “eje o radio” en los tratados con países de mayor desarrollo. En la práctica, esta estrategia llevó a subordinar la participación en los esquemas de integración latinoamericana al nuevo diseño de acuerdos de libre comercio de alcance subregional. Esta red no incluyó países con niveles similares de industrialización, como Brasil, Argentina, Corea, India o China, aunque los acercamientos comerciales se dieron por vías alternas como Aladi y APEC.

En lo que se refiere al monitoreo político internacional para la protección de los derechos humanos y la democracia, las reservas mexicanas se fueron ablandando. La propia negociación del tratado de libre comercio con la Unión Europea junto con el aumento de la presencia de observadores extranjeros por los acontecimientos violentos en Aguas Blancas (1995) y Acteal en 1997, obligaron a México a ir aceptando algunos condicionamientos externos en materia de derechos humanos y democracia. En 1998 se tomaron decisiones que dejaron entrever un cambio de actitud frente a los temas políticos de la agenda internacional: se aceptó la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se apoyaron las negociaciones multilaterales para el establecimiento de la Corte Penal Internacional, se entablaron contactos con la disidencia al régimen de Castro y se hicieron pronunciamientos críticos acerca de la situación de los derechos humanos en Cuba y se aceptó la inclusión de la cláusula democrática en el tratado comercial con Europa.

Tercer tiempo: la “relación estratégica” con Estados Unidos y el multilateralismo liberal como contrapeso

La alternancia política en 2000 generó amplias expectativas en materia de política exterior. El llamado “bono democrático” abrió una ventana de oportuni-

dad para que México lanzara un ambicioso programa de apertura integral –económica y política– en torno a dos pilares: impulsar la profundización de la integración con América del Norte construyendo una estrecha “relación estratégica” con Estados Unidos para negociar un acuerdo migratorio de carácter integral. Como contrapeso, se buscaría reactivar la participación en foros internacionales, asumir nuevas responsabilidades multilaterales y desplegar una política activa de promoción de los derechos humanos y la democracia. Al final del camino, ninguna de estas dos líneas de acción logró concretar los resultados esperados.

La iniciativa de una nueva relación estratégica con Estados Unidos prosperó en los primeros seis meses de 2001. En febrero, en la primera reunión presidencial entre Fox y Bush, se anunció el compromiso de iniciar conversaciones sobre migración; en abril, se llevó a cabo la primera reunión de los grupos intersecretariales de los dos países para conducir las negociaciones, y en septiembre se lanzó la propuesta bilateral Sociedad para la Prosperidad encaminada a promover el acercamiento entre los sectores privados de los dos países. Sin embargo, los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 cancelaron cualquier posibilidad de concretar un acuerdo migratorio de carácter integral dejando a México, como única opción, tratar de influir en las iniciativas unilaterales de reforma a las leyes migratorias en el Congreso estadounidense en un sentido favorable a sus intereses. A partir de entonces, México perdió la iniciativa y la dinámica de la relación bilateral quedó subordinada por completo a las nuevas prioridades de seguridad de Estados Unidos, lo que condujo a un nuevo ciclo de fricciones y recriminaciones mutuas y al endurecimiento de los controles fronterizos y migratorios.

En el ámbito multilateral, México fue muy activo en la búsqueda de posiciones en organismos internacionales y en la organización de reuniones. En abierto contraste con 1991, decidió impulsar su candidatura para ocupar un asiento como miembro no permanente del Consejo de Seguridad en representación de América Latina para el periodo 2002-03, y por primera vez, en 2005, buscó, sin éxito, la secretaría general de la OEA. México fue sede de diversas reuniones internacionales como la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo en Monterrey (marzo de 2002), la X Reunión Cumbre de APEC en Los Cabos (octubre de 2002), la V Conferencia Ministerial de la OMC en Cancún (sep-

tiembre de 2003) y la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica (octubre de 2003). Participó activamente en las discusiones para la reforma de Naciones Unidas con una postura opuesta a la pretensión de Brasil (y otros países) de ampliar el número de miembros permanentes en el Consejo de Seguridad. Por último, también se abrió la discusión sobre la posibilidad de que el país dejara atrás su tradicional rechazo a participar en operaciones de mantenimiento de paz de Naciones Unidas. Frente a la mayoría de estas iniciativas, el país se mostró fuertemente dividido y sin acuerdos mínimos.

En materia de derechos humanos se rompió con la reticencia a aceptar la jurisdicción plena de los mecanismos multilaterales de monitoreo. Se adoptaron acciones como la suscripción de un Acuerdo de Cooperación Técnica con la alta comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (diciembre de 2000), el establecimiento de una oficina especial para supervisar la ejecución de dicho acuerdo y los avances en la materia en México (julio de 2002) y la adhesión a instrumentos internacionales como el Estatuto de la Corte Penal Internacional. Se apoyó la suscripción de cláusulas democráticas en organismos internacionales, como la Declaración de Québec en el marco de la Tercera Cumbre de las Américas (abril de 2001) y la Carta Democrática Interamericana adoptada por la Asamblea General Extraordinaria de la OEA en Lima, Perú (septiembre de 2001).

Se dio continuidad a la política de liberalización comercial para aprovechar la posición de ser el único país de desarrollo medio que contaba simultáneamente con acuerdos comerciales con los dos polos de la economía mundial: la Unión Europea y América del Norte. Se amplió el legado de acuerdos de comercio e inversión, aunque a un ritmo menor. En 2001 entraron en vigor los tratados de libre comercio con los países centroamericanos del Triángulo del Norte y con la Asociación Europea de Libre Comercio. Ese mismo año, se reactivaron las negociaciones comerciales con Japón iniciadas en 1998 y, en septiembre de 2004, se firmó el Acuerdo de Asociación Económica con ese país. En 2002 se suscribió el Acuerdo de Complementación Económica 54 con el compromiso de lograr, mediante negociaciones periódicas, una zona de libre comercio entre México y el Mercosur, y en 2003 se suscribió un TLC con Uruguay. En Centroamérica se anunció un nuevo esquema de cooperación para el desarrollo regional, el Plan Puebla-Panamá, que abarcaba los estados del sur de México y el conjunto de países centroamericanos.

De cara al sur, se profundizó la brecha entre México y América Latina. El nuevo compromiso con la promoción de los derechos humanos condujo a un cambio en la posición frente a Cuba. El gobierno mexicano votó reiteradamente en 2002, 2003 y 2004 a favor de las resoluciones en el seno de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU solicitando al gobierno de Castro permitir la visita de un relator especial para analizar presuntas violaciones a los derechos humanos en ese país, lo que provocó una serie de tensiones con Cuba que culminaron con la ruptura temporal de relaciones en 2004. El tema cubano se convirtió en un asunto que dividió a los distintos partidos políticos y que enfrentó al Ejecutivo con el Congreso. Las diferencias con Brasil, Argentina, Uruguay y Venezuela con respecto a la agenda de negociaciones comerciales del ALCA, así como las dificultades para concretar el ingreso de México al Mercosur ampliaron la percepción de que el país se encontraba cada vez más alejado de América del Sur. La competencia por la secretaría general de la OEA erosionó la relación especial con Chile y la pretensión brasileña de convertirse en miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas contó con la abierta oposición de México.

Desenlace: el panorama en 2006

Actualmente, el comportamiento internacional de México oscila, sin un rumbo claro, entre dos visiones estratégicas heredadas, la del nacionalismo defensivo y la de la integración económica, y una tercera visión multilateralista liberal, en ciernes, centrada en la promoción democrática. La falta de acuerdos internos sobre el rumbo que debe seguir el país en su relación con el mundo, ha desembocado en una situación de parálisis y confusión estratégica que impide proyectar una política exterior coherente y ganar espacios.

La política exterior carece de una visión de conjunto, de un eje central que articule las iniciativas internacionales en distintos planos (económico, político, de seguridad, cultural, multilateral, regional, bilateral), y de un esquema decisorio que asegure una base suficiente de legitimidad y continuidad de las iniciativas diplomáticas. Con la apertura democrática y un gobierno dividido, el pluralismo ha irrumpido en la escena política sin un claro proyecto que sustente la política exterior como instrumento eficaz para responder a las necesidades internas de desarrollo y a las condiciones externas más apremiantes.



Mientras el país se encuentra a la deriva, el mundo sigue moviéndose a velocidad vertiginosa y en un sentido preocupante:

Los márgenes de acción, que en 1991 permitieron alcanzar el objetivo del TLCAN, se han cerrado. Las circunstancias de supremacía, unilateralismo, inseguridad y desinterés por América Latina en Estados Unidos no son favorables a la agenda migratoria de México ni a la profundización de la integración.

El proceso de integración económica en América del Norte se encuentra estancado. La única iniciativa de alcance trilateral posterior al TLCAN, la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (AS-PAN, 2005), ocupa un lugar secundario en la agenda diplomática de los tres países.

México ha perdido su acceso preferencial al mercado estadounidense por los tratados de libre comercio que Estados Unidos ha firmado con distintos países y se ha visto desplazado por la competencia de China.

Los desacuerdos entre México y Estados Unidos muestran las limitaciones de los mecanismos institucionales de diálogo establecidos a raíz del TLCAN para regular conflictos y generar confianza entre dos países tan dispares.

En América Latina, el resurgimiento del populismo, el giro hacia la izquierda y el avance de los esquemas subregionales de integración económica en torno al liderazgo de Brasil –como el Mercosur y la Comunidad Sudamericana de Naciones– han acentuado el distanciamiento de México con la región.

El TLC con Europa avanza lentamente mientras Europa vuelve la mirada hacia otras latitudes, inmersa en las exigencias del proceso de ampliación y profundización de la integración europea.

Los motores del crecimiento económico mundial se desplazan rápidamente hacia la región de Asia-Pacífico, donde la presencia mexicana es muy limitada.

Un balance

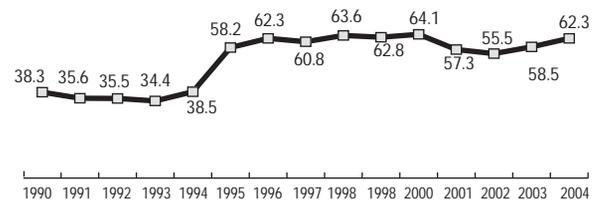
La principal consecuencia de las transformaciones mundiales y nacionales descritas ha sido la intensificación de los canales de interacción de México con el exterior y el aumento del peso de las condiciones económicas externas sobre el crecimiento y la estabilidad de la economía nacional. A partir de 1990, el grado de apertura de la economía mexicana creció en forma considerable y sostenida: la suma del comercio internacional de México a precios constantes pasó de representar 38.3% del PIB a 64.1% en 2000 hasta descender ligeramente a 62.3% en 2004.²

En quince años, se triplicaron las exportaciones y México se convirtió en el primer exportador de América Latina con una participación en el comercio total de la región que se incrementó de 27.8% en 1990 a 43.7% en 2004.³ La participación de las exportaciones mexicanas en el mercado estadounidense aumentó de 6.4% en 1991 a 11.6% en 2002, desplazando a Japón como segundo socio comercial después de Canadá. Sin embargo, a partir de 2003 México vio bajar su participación hasta 10.6% en 2004, año en el que China lo desplazó como segundo proveedor de Estados Unidos.

En forma paralela se registró un aumento significativo en la importancia de la inversión extranjera directa (IED) como proporción del PIB de menos 1% a finales de los años ochenta hasta 2.5% en 2005, después de haber alcanzado 4.5% en 2001, su nivel más alto en los últimos quince años. En 2003 México se convirtió en el tercer receptor de IED entre los países en desarrollo y el primero en América Latina, aunque

Índice de apertura comercial 1990-2004 (Exportaciones + importaciones/PIB)

Fuente: World Bank, World Development Indicators 2005, Washington D. C.



su posición descendió al cuarto y segundo lugares en 2004. Entre 1994 y 2005, la IED mantuvo una participación porcentual promedio superior al 2.5 en el PIB. Otras fuentes de ingresos del exterior, como el turismo internacional y las remesas, registraron un crecimiento sostenido de su participación en el PIB y en la balanza de pagos. Entre 1991 y 2005, los ingresos por concepto de turismo internacional registraron una tasa de crecimiento promedio anual de 8.4%, pasando de 3 783.6 millones de dólares en 1991, a 8 542.1 millones de dólares en 2005.

Por su parte, las remesas crecieron a un ritmo mayor de 10.3% entre 1991 y 2000, tasa que se elevó a 25.3% en los siguientes cinco años. Mientras que en 1991 los mexicanos residentes en el extranjero enviaron al país 2 660 millones de dólares, catorce años después los ingresos por este concepto alcanzaron la cifra récord de 20 035 millones de dólares. En 2004,

por primera vez las remesas superaron a la inversión extranjera, generando un ingreso equivalente a 78% del valor de las exportaciones de petróleo crudo y a 2.5 puntos porcentuales del PIB.

La mayor interacción con el exterior ha sido también de carácter social. El fenómeno de la emigración ha rebasado todas las proyecciones de principios de los años noventa. Durante las últimas dos décadas se registró un aumento constante del flujo de mexicanos que emigraron, en forma temporal o definitiva, hacia Estados Unidos. Según datos de Conapo, la pérdida neta anual de población por este concepto pasó de un promedio de 235 mil personas en el decenio 1980-90, a 296 mil en el quinquenio 1990-95, a 360 mil en el periodo 1995-2000, hasta alcanzar 390 mil personas en 2001-04. Otras fuentes, como el *Pew Hispanic Center*, estiman que entre 2000 y 2004 ingresaron para permanecer en Estados Unidos 2.4 millones de mexicanos, lo que equivaldría a un promedio anual de 575 mil mexicanos emigrantes. Entre 1990 y 2005, la población nacida en México residente en Estados Unidos aumentó de 4.4 millones de personas a 11.02 millones, cifra equivalente a poco más de 10% de la población total del país. El corolario ha sido el surgimiento de amplias redes sociales y familiares de alcance transnacional que conectan cotidianamente a millones de mexicanos con el exterior.

Monto de remesas familiares anuales, 1990-2005

(millones de dólares corrientes)

Fuente: Banco de México, Sistema Central de Información SIE,

Indicadores Económicos, varios años: www.banxico.org.mx.

Año	Remesas familiares	Tasa de crecimiento
1990	2 494	
1991	2 660	6.7
1992	3 070	15.4
1993	3 333	8.6
1994	3 475	4.2
1995	3 673	5.7
1996	4 224	15.0
1997	4 865	15.2
1998	5 627	15.7
1999	5 910	5.0
2000	6 573	11.2
2001	8 895	35.3
2002	9 815	10.3
2003	13 397	36.5
2004	16 613	24.0
2005	20 035	20.6

A pesar de la apertura, el país aún se encuentra menos globalizado que otras naciones. De acuerdo con los datos del Índice de globalización –que mide el grado de integración mundial de los países en términos de flujos económicos, contactos personales, conectividad tecnológica y participación multilateral–, en 2001, México formaba parte de los diez países menos globalizados contemplados en la muestra. Entre 2001-05 el grado de integración global de México se incrementó de manera sostenida pasando de la posición 50 al lugar 42 entre 62 naciones, por encima de otros países de América Latina como Brasil, Argentina, Colombia y Venezuela, pero por debajo de Panamá y Chile. Estos datos indicarían que México evolucionó de una posición de franco aislamiento a un nivel intermedio de integración a las corrientes internacionales.

La creciente interacción de México con el exterior no ha venido acompañada de un aumento equivalente en los recursos financieros y humanos para apuntalar la capacidad de las instituciones encargadas de conducir las relaciones de México con el exterior. Si bien la red de representaciones diplomáticas (consulados y embajadas) en el exterior se amplió de 127 en 1991 a 141 en 2002, entre 1990 y 1994 el número de diplomáticos y cónsules de carrera no creció y se mantuvo entre 960 y 992 personas. Para 2005 el personal diplomático y consular mexicano había alcanzado un total de 1 332 personas. En lo que respecta a los recursos financieros, a lo largo de los tres lustros de apertura económica al exterior, el presupuesto de la Secretaría de Relaciones Exteriores como proporción del PIB se mantuvo prácticamente estancado, en un rango entre 0.25 y 0.35 por ciento.

En quince años México multiplicó sus exportaciones de 42 688 millones de dólares en 1991 a 213 712 millones en 2005. Aunque la activa diplomacia comercial permitió a México colocarse como el noveno mayor exportador del mundo y aumentar su participación en las exportaciones mundiales de 1.7% en 1991 a 2.7% en 2001, en el último lustro se fue perdiendo el impulso. Para 2004, México había descendido a la posición trece con una participación de 2.1 por ciento.

La red comercial no logró avances reales en la diversificación de mercados y fuentes de inversión ni detuvo la fuerte tendencia hacia la concentración de nuestras relaciones económicas con Estados Unidos. De esta forma, México escaló su participación en el comercio mundial sin llegar a convertirse en un verdadero *global trader* con presencia significativa en dis-



tintos mercados regionales, como otras economías emergentes (China, India, Brasil, Corea).

A pesar de la creciente y fuerte concentración de las relaciones económicas con Estados Unidos, México no se alineó de manera automática con la política exterior de ese país. En el periodo 1991-2005, sólo hubo dos años –2002 y 2004– en los que el nivel de coincidencia de México con las posiciones de Estados Unidos en las votaciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas estuvo por encima del nivel promedio de convergencia del resto de países de América Latina. El porcentaje de votos coincidentes de México con Estados Unidos estuvo siempre por debajo del promedio del resto del mundo, con la única excepción del año 2002.

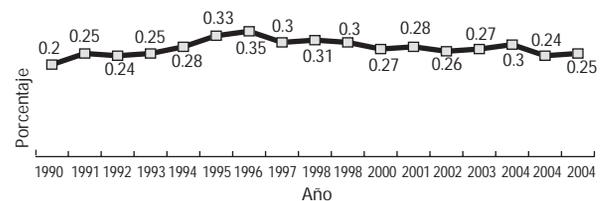
En suma, el TLCAN no resultó ser ni la panacea ni el inicio de la debacle sino un mero instrumento que facilitó el auge del comercio y de la inversión extranjera, pero que fue insuficiente como motor de crecimiento y freno a la migración. El abrazo a la globalización no condujo a la temida erosión del nacionalismo mexicano, ni la asociación económica con Estados Unidos a una política exterior de alineamiento automático con ese país como preveía en 1991 el embajador Negroponte. El ingreso a la OCDE tampoco cumplió la promesa de transformar a México en un país del primer mundo, aunque sí con la exigencia de transparentarlo y medirlo con estándares internacionales. La red de acuerdos de libre comercio con países de Europa, América Latina y Asia no logró la diversifi-

cación de relaciones pero abrió oportunidades de comercio e inversión que antes no existían.

El futuro: en busca del rumbo y el tiempo perdidos

Las relaciones internacionales de México se encuentran en un momento crítico en el que tendrá que decidir si continúa o no por la ruta de la apertura al mundo. El país se debate entre ampliar la apertura comercial y financiera o acotarla; profundizar la integración con América del Norte en temas migratorios y de seguridad o mantenerla como está; aislar o apuntalar en el exterior el crecimiento económico y la consolidación de la democracia; diversificar relaciones y establecer contrapesos o sumarse al creciente poder de Estados Unidos; mantener la distancia o

Presupuesto de la Secretaría de Relaciones Exteriores 1990-2006 (participación porcentual en el gasto neto devengado del sector público)

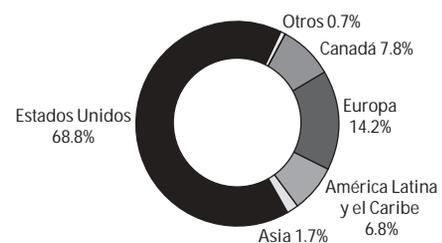


Representaciones de México en el mundo

Año	Diplomáticas	Consulares	Total
1990	69	55	124
1991	70	57	127
1992	73	59	132
1993	73	59	132
1994	72	59	131
1995	75	60	135
1996	76	60	136
1997	76	62	138
1998	77	61	138
1999	77	61	138
2000	77	64	141
2001	76	61	137
2002	77	61	138
2003	73	59	132
2004	73	65	138
2005	75	66	141

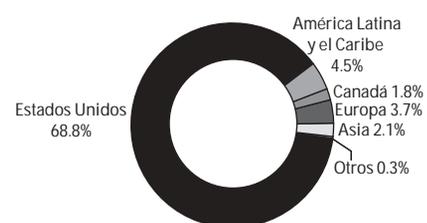
Distribución geográfica de las exportaciones 1990

Fuente: INEGI, Banco de Información Económica



Distribución geográfica de las exportaciones 2004

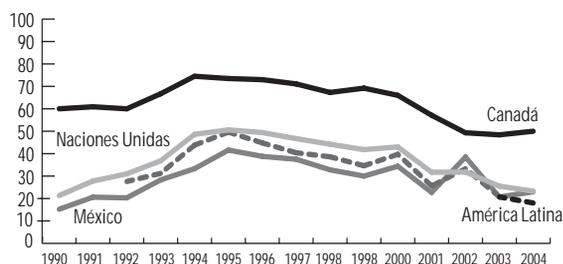
Fuente: INEGI, Banco de Información Económica



Coincidencia con Estados Unidos en votaciones de la Asamblea General de la ONU (Porcentaje de votos coincidentes)

Fuente: US State Department, Annual Report on Voting Practices in the United Nations, varios años.

Elaborado con información del Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados y de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp0162005.pdf>



asumir mayores responsabilidades directas en los sistemas multilaterales de seguridad a nivel global y regional; apoyar o no la ampliación de la autoridad de organismos multilaterales; mirar al norte, al sur o articular una inserción multirregional.

Si bien es cierto que los factores más importantes que inhiben el desarrollo económico y la competitividad son de carácter interno y que la prioridad es dinamizar los motores internos del crecimiento y mejorar la calidad de las instituciones, hay un riesgo serio de que el país caiga nuevamente en la trampa del aislacionismo defensivo, y que al retraerse de la globalización no aproveche los beneficios alcanzados durante quince años de apertura. La verdadera disyuntiva para México no está entre dar marcha atrás para apartarse de los flujos internacionales financieros y de comercio sino en aprovechar al máximo las

ventajas de la apertura. No hacerlo significaría quedarse a la zaga, seguir perdiendo espacios y dejar pasar oportunidades.

El país llega a 2006 con una serie de lecciones a cuestas y con una idea más realista de las consecuencias del libre comercio y de la asociación con América del Norte. Quince años sirven para saber que las promesas, expectativas y temores, que dominaron el debate nacional sobre política exterior en 1991, exageraron los efectos de la apertura comercial e ignoraron otras tareas indispensables si se quería que México transitara hacia el desarrollo. Como todo periodo de transición, se trata de tres lustros de incertidumbre, de momentos estelares y críticos, de avances y retrocesos y de acontecimientos inesperados –como el asesinato de Colosio en 1994 y los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001– que modificaron de tajo el rumbo o los ritmos de la historia nacional y mundial. Todo aquello que se quedó en el tintero, nos deja con una abultada agenda para los próximos quince años.

- ¹ Un estudio detallado de la posición de México en materia de derechos humanos en Ana Covarrubias, "El problema de los derechos humanos y los cambios en la política exterior", *Foro Internacional*, vol. 39, núm. 4, octubre-diciembre, 1999, pp. 429-452.
- ² Véase Banco de México, *Informe Anual 2004*.
- ³ Estimaciones con base en datos de la OMC.