

INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO (1821–2021)

**Rafael Velázquez Flores
Jorge A. Schiavon**



**INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DE LA
POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO
(1821–2021)**

INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO (1821–2021)

**Rafael Velázquez Flores
Jorge A. Schiavon**



México, 2021

Esta obra fue dictaminada por pares académicos.

Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales de Información

Nombres: Velázquez Flores, Rafael, autor. | Schiavon, Jorge A., autor.

Título: Introducción al estudio de la política exterior de México (1821-2021) / Rafael Velázquez Flores, Jorge A. Schiavon.

Descripción: Primera edición. | México : Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Estudios Superiores Acatlán : Centro de Investigación y Docencia Económicas : Centro de Enseñanza y Análisis sobre la Política Exterior de México, 2021.

Identificadores: LIBRUNAM 2107248 | ISBN 9786078791194 (UNAM) | ISBN 9786073048392 (CIDE).

Temas: México — Relaciones exteriores — Siglo XX. | México — Relaciones exteriores — Siglo XXI. | México — Relaciones económicas exteriores.

Clasificación: LCC F1228.V453 2021 | DDC 327.72—dc23

Introducción al Estudio de la Política Exterior de México (1821-2021)

Primera edición: Agosto de 2021.

D.R. © Rafael Velázquez Flores y Jorge A. Schiavon

La edición y características de esta publicación son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y del Centro de Enseñanza y Análisis Sobre la Política Exterior de México (CESPEM).

ISBN UNAM: 978-607-8791-19-4

ISBN CIDE: 978-607-30-4839-2

 **CREATIVE COMMONS**

Impreso y hecho en México / *Printed and made in Mexico.*

Para Faby y Cris

Contenido

Prólogo	13
---------------	----

Presentación	15
--------------------	----

Primera parte Elementos conceptuales, teóricos y marco jurídico

Capítulo 1: El concepto de política exterior y sus componentes	23
---	----

1. ¿Qué es política exterior? El concepto	23
2. Componentes del concepto de política exterior	24
Estado	
Interés nacional	
Proyecto de nación	
Capacidad de negociación internacional	
Objetivos, estrategias, instrumentos, decisiones y acciones de política exterior	
3. Factores de la política exterior	31
4. Actores de la política exterior	34

Capítulo 2: Modelos de análisis y enfoques teóricos que explican la política exterior	39
--	----

1. Los modelos de análisis	39
Los modelos de Graham Allison	
El modelo del Actor Racional	
El modelo Burocrático	
El modelo Organizacional	
Los tres niveles de análisis de Kenneth Waltz	
El nivel sistémico	
El nivel estatal	
El nivel individual	
El juego del doble nivel de Robert Putnam	
Teoría del "vínculo" (<i>linkage</i>) de James Rosenau	
La segunda imagen "invertida" de Peter Gourevitch	
Otros modelos	
2. Los enfoques teóricos para el estudio de la política exterior	52
Idealismo	
Realismo	
Neorrealismo	
Neoliberalismo	
Interdependencia Compleja	
El Constructivismo	
Otros enfoques	
3. Tipología de las políticas exteriores	60

Capítulo 3: Proceso de toma de decisiones y marco jurídico de la política exterior de México	63
---	----

1. Los actores gubernamentales de la política exterior de México	64
El papel del Congreso en la política exterior de México: Pesos y contrapesos y diplomacia parlamentaria	
El papel del Ejecutivo en la política exterior de México: Diplomacia presidencial	
El secretario de Relaciones Exteriores	
Diplomacia administrativa y multinivel	

2. Los actores no gubernamentales: grupos de presión y diplomacia ciudadana	74
Las organizaciones empresariales: Grupos de presión	
Los partidos políticos: El juego político	
Los Sindicatos	
Los medios de comunicación	
La opinión pública	
La iglesia	
La sociedad civil organizada: ONG's, instituciones educativas y grupos étnicos	

Segunda parte

La política exterior de México durante el siglo XIX

Capítulo 4: Los inicios de la política exterior de México (1821-1836)	91
1. Las bases de la política exterior de México (1821-1836)	92
La situación externa: Un ambiente poco favorable	
La precaria situación interna	
Interés nacional, objetivos y capacidad de negociación internacional	
2. Las primeras acciones del nuevo Estado: La búsqueda del reconocimiento	96
El reconocimiento de Estados Unidos: ¿Solidaridad o ambición?	
En búsqueda de los reconocimientos europeos: Las rivalidades entre las potencias	
Reino Unido	
Francia	
El Vaticano	
España	
Relaciones con Hispanoamérica y el Caribe: Solidaridad e intereses comunes	

Capítulo 5: Los primeros conflictos internacionales y la pérdida de territorio (1836-1853)	107
1. La pérdida de Texas: El apoyo externo	108
2. La Guerra con Francia de 1838: Las reclamaciones y los privilegios comerciales	109
3. La Guerra con Estados Unidos y la pérdida del territorio 1846-1848	110
4. La expedición filibustera de William Walker y la venta de La Mesilla de 1853	112

Capítulo 6: La Reforma, la Intervención Francesa y la República Restaurada (1853-1876)	121
1. El Tratado McLane-Ocampo	119
2. Deuda externa y reclamaciones: El eterno dolor de cabeza de la diplomacia mexicana	121
Reclamaciones de Estados Unidos	
3. Relaciones internacionales durante la Reforma y el Imperio de Maximiliano	123
México y la Guerra Civil de Estados Unidos	
4. La República Restaurada	125

Capítulo 7: El Porfiriato y las relaciones exteriores de México: La estabilidad política y el crecimiento económico (1876-1910)	127
1. Las bases internas y externas de la política exterior de Porfirio Díaz	127
La situación externa: Un ambiente favorable para la política exterior de México	
La situación interna: La búsqueda de la estabilidad política y el crecimiento económico	
2. La política exterior de Porfirio Díaz: Un nuevo activismo	131
La relación con Estados Unidos: Termina el conflicto e inicia una etapa de cooperación	
Relaciones México-Estados Unidos en el ámbito económico: El inicio de la dependencia	
Relaciones con América Latina: La solución de los problemas fronterizos	
La guerra entre España y Estados Unidos por el control del Caribe	
Relaciones diplomáticas con Europa: Desarrollo económico y diversificación	
Relaciones con Asia: La búsqueda de la diversificación	

Tercera parte

La política exterior del México posrevolucionario

Capítulo 8: La política exterior de la Revolución Mexicana (1910-1934)	147
1. Relaciones externas de México durante la primera etapa de la Revolución 1910-1920: Nacionalismo y reforma social	148

Situación política, económica y social a partir de 1910	
Contexto internacional	
La etapa maderista y el golpe de Huerta	
Venustiano Carranza y la nueva Constitución	
México y la Primera Guerra Mundial	
La Constitución de 1917 y la Doctrina Carranza: Raíces de los principios rectores de la política exterior	
2. Relaciones externas de México durante la segunda etapa de la Revolución 1920-1934	155
La presidencia de Álvaro Obregón: México aislado	
La diplomacia de Plutarco Elías Calles	
El Maximato: La relativa calma	
Capítulo 9: El Cardenismo y la Segunda Guerra Mundial (1934-1946)	165
1. La política exterior nacionalista y pragmática de Lázaro Cárdenas	167
La expropiación petrolera: El afianzamiento de la soberanía	
La participación de México en la Sociedad de Naciones: Reflejo de los principios	
La posición de México ante la Guerra Civil Española: La pérdida de la neutralidad	
Cárdenas frente al inicio de la Segunda Guerra Mundial	
Las reuniones interamericanas	
2. México y la Segunda Guerra Mundial: El aumento de la capacidad de negociación internacional	173
Relaciones México-Estados Unidos: Del conflicto a la cooperación	
Relaciones bilaterales con otros países: La autonomía	
Política multilateral: El aumento del prestigio	
Capítulo 10: La política exterior de México durante el inicio de la Guerra Fría (1946-1970)	185
1. Miguel Alemán: Énfasis en la industrialización	186
Política exterior de Alemán Valdés	
2. Adolfo Ruiz Cortines: Una relativa calma	189
3. Adolfo López Mateos: Pragmatismo frente a Cuba	191
La política exterior frente a Cuba: Entre el pragmatismo y el principismo	
4. Gustavo Díaz Ordaz: Entre la cooperación y el conflicto	195
Capítulo 11: El activismo de la política exterior mexicana (1970-1982)	201
1. El inicio de la política exterior activa: El sexenio de Echeverría	202
Principales retos internos de México	
Principales retos de México en el mundo	
La política exterior activa de Luis Echeverría: Entre el pluralismo ideológico y el tercermundismo	
2. José López Portillo y el ímpetu petrolero	210
Retos internos de México	
Retos de México en el mundo	
La política exterior de López Portillo: Diplomacia petrolera y crisis	

Cuarta parte

La política exterior en la etapa neoliberal y democratización

Capítulo 12: Crisis y nuevo modelo de desarrollo: Cambios en la política exterior (1982-2000)	221
1. El inicio del neoliberalismo y el cambio estructural: La política exterior de Miguel de la Madrid 1982-1988	222
Las bases de la política exterior de Miguel de la Madrid	
Los condicionantes internos y externos	
Las acciones de política exterior de México durante el sexenio de Miguel de la Madrid	
2. La consolidación del modelo neoliberal: El sexenio de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994	229
Los condicionantes internos: Crisis económica y falta de legitimidad electoral	
Los condicionantes externos: Los cambios en el sistema internacional	
Objetivos y capacidades	
La política exterior de Salinas de Gortari: Modernización y apertura	
Relaciones México Estados Unidos	
Relaciones bilaterales y diversificación	
Política económica exterior	
Política multilateral	
3. La política exterior de Ernesto Zedillo (1994-2000): Continuidad del proyecto neoliberal	242
Las bases de la política exterior de Ernesto Zedillo	
Principales condicionamientos internos: La crisis financiera	
Principales condicionantes externos	

- La política exterior de Zedillo: Crisis financiera y apertura comercial
- La política exterior y la crisis de 1994
 - Relaciones con Estados Unidos: Entre el conflicto y la cooperación
 - TLCAN y comercio exterior
 - Migración
 - Narcotráfico
 - Relaciones con América Latina y el Caribe: Integración y solidaridad
 - Relaciones con la Unión Europea: Hacia un acuerdo de libre comercio
 - Relaciones con Asia, África y Medio Oriente: Las regiones ausentes

Capítulo 13: La alternancia política y las relaciones internacionales de México (2000-2012)

Capítulo 13: La alternancia política y las relaciones internacionales de México (2000-2012)	259
1. Vicente Fox y el bono democrático (2000-2006)	259
El proyecto de política exterior de Vicente Fox	
Efectos del triunfo panista en la política exterior de México	
La política exterior de Vicente Fox 2000-2006: Logros y fracasos	
La relación con Estados Unidos: De la luna de miel al muro fronterizo	
América Latina y el Caribe: Encuentros y desencuentros	
La relación con Europa	
Asia-Pacífico: La relación estratégica	
África y el Medio Oriente: Las regiones olvidadas	
La política multilateral en el sexenio foxista: Los logros destacados	
2. La seguridad interna y la política exterior de Felipe Calderón	275
El proyecto de política exterior de Felipe Calderón: Prioridades y tendencias	
La política exterior de Felipe Calderón: Límites internos y externos	
La relación con Estados Unidos: Las preferencias del presidente	
La relación con América Latina: Reconstrucción de los nexos	
El caso de Honduras: Entre la doctrina Estrada y la Carta Democrática de la OEA	
Integración regional en América Latina	
Ámbito multilateral	

Capítulo 14: El breve regreso del PRI (2012-2018) y el triunfo de la izquierda (2018-2021)

Capítulo 14: El breve regreso del PRI (2012-2018) y el triunfo de la izquierda (2018-2021)	295
1. La política exterior de México en el sexenio de Peña Nieto: ¿Actor con responsabilidad global?	295
El regreso del PRI y el proyecto de política exterior	
La política regional y multilateral de Peña Nieto <ul style="list-style-type: none"> Relaciones con América del Norte: Entre Barack Obama y Donald Trump Relaciones con América Latina: Promoción de la democracia y los derechos humanos Relaciones con Europa: Inversiones y diversificación comercial Asia Pacífico: Hacia una mayor presencia Otras regiones: Prioridades y ausencias 	
Política multilateral y el regreso a las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz	
2. Los primeros años de la política exterior de AMLO (2018-2021)	305
La campaña presidencial y proyecto de política exterior <ul style="list-style-type: none"> Las relaciones con Estados Unidos: Entre la cooperación y el conflicto El viaje de AMLO a Washington y el reconocimiento a Biden Las relaciones con América Latina: Entre el principismo y el pragmatismo Otras regiones Política multilateral y respuesta a la pandemia del Covid-19 	
Evaluación de los primeros tres años de la política exterior de AMLO	

Conclusiones	319
---------------------	------------

Bibliografía especializada sobre política exterior de México	323
---	------------

Índice temático	347
------------------------	------------

Prólogo

RAFAEL VELÁZQUEZ Y JORGE A. SCHIAVON SON DOS DESTACADOS internaciona-
nalistas mexicanos que han hecho una aportación significativa al estudio de esta
disciplina. Desde hace varios años, ambos han coordinado una serie de publicacio-
nes que buscan facilitar el aprendizaje de los temas vinculados a la teoría de las Relaciones
Internacionales y a la política exterior de México. Sus obras se han convertido en una
referencia obligada para los interesados en esas áreas del conocimiento. Desde la Aso-
ciación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI), ambos académicos se preocuparon
por profesionalizar la disciplina en el país y crearon un consorcio de varias instituciones
académicas para la generación de obras didácticas dirigidas a los estudiantes de Relaciones
Internacionales y ciencias afines. El esquema fue invitar a académicos jóvenes, pero tam-
bién consolidados, de diversas universidades públicas y privadas del país para participar en
esos textos. Es notable el liderazgo ejercido por los profesores Velázquez y Schiavon en la
academia mexicana de las Relaciones Internacionales.

En esta ocasión, los profesores Velázquez y Schiavon nos entregan una obra dedi-
cada a la enseñanza de la política exterior de México. El objetivo principal es facilitar el
aprendizaje de los temas vinculados a esta subdisciplina de las Relaciones Internacionales.
En primer lugar, los autores nos ofrecen un análisis amplio y detallado sobre el concepto de
política exterior y sus principales componentes. El libro también contiene los principales
modelos y enfoques teóricos que se han utilizado para explicar el tema. La ventaja es que
hay varios ejemplos a lo largo del texto para que el estudiante pueda aplicar esas herra-
mientas metodológicas al análisis de casos específicos de las relaciones exteriores de
México. Además, ambos autores nos ofrecen un marco jurídico de la política exterior del
país y nos presentan un análisis de los actores que están involucrados en el proceso de toma
de decisiones.

Después de esta base teórica y conceptual, los destacados académicos hacen un pro-
fundo análisis de la política exterior de México desde 1821 hasta 2021, es decir, 200 años de
historia. Inician con los primeros pasos del Estado independiente y pasan por los primeros
conflictos internacionales que México enfrentó. Más adelante continúan con el análisis de
las interacciones de México durante la Reforma y el Segundo Imperio. Le dedican un
espacio importante para evaluar la política exterior durante el Porfiriato a finales del siglo
XIX. De la misma forma hacen un puntual examen de los nexos internacionales del país
durante el periodo convulso de la Revolución a principios del siglo XX. El libro, asimismo,
dedica una parte importante para estudiar los vínculos de México con el exterior después
de la Constitución de 1917. Hace un detallado análisis al periodo de Lázaro Cárdenas y a la
etapa de la Segunda Guerra Mundial.

En el marco de la Guerra Fría, el libro analiza los lazos internacionales que México
estableció de 1946 a 1970. En los siguientes capítulos, los autores revisan la política exte-
rior activa de Luis Echeverría y el protagonismo del país en el mundo durante el sexenio de
José López Portillo, el cual estuvo basado en la riqueza petrolera. Sin embargo, el país
atravesó serias dificultades económicas luego de la caída del precio internacional de ese

nos, que condicionan el proceso de formulación y ejecución de la política exterior de los Estados. El segundo capítulo presenta los principales enfoques y modelos teóricos y metodológicos que se han construido para explicar la política exterior. El tercer y último capítulo de esta sección describe el marco jurídico de la política exterior de México y explica el proceso de toma de decisiones. Esta parte también incluye un análisis de los principales actores que inciden en el diseño de esta política.

La segunda parte está dedicada al análisis de la política exterior de México durante el siglo XIX. El capítulo cuatro analiza los primeros pasos de México en el escenario internacional entre 1821 y 1836. En sus inicios, la política exterior se abocó a conseguir el reconocimiento de la comunidad internacional como Estado soberano, especialmente por parte de España, la antigua metrópoli. Más adelante, el propósito sería que la política exterior se convirtiera en un instrumento para garantizar la seguridad nacional e impulsar el desarrollo económico y social del país. Sin embargo, la nación enfrentó dos graves problemas que afectaron su capacidad para actuar en el plano global. El primero fue la lucha entre las élites nacionales, divididas entre los conservadores y liberales, quienes se disputaban el poder mediante el uso de la fuerza. Esta situación generó una grave inestabilidad política, lo que sumió al país en una severa crisis económica. La suma de las crisis política y económica dificultó la proyección de una política exterior efectiva. El segundo problema fue que México sufrió varias intervenciones e invasiones externas. En 1836 se independizó Texas y en 1848 perdió prácticamente la mitad de su territorio como resultado de la guerra con Estados Unidos. El capítulo cinco analiza estos primeros conflictos internacionales de México y sus consecuencias para la construcción del Estado nacional soberano.

A partir de la década de 1850, vino un periodo de reformas importantes, particularmente la separación de la iglesia y el Estado. Sin embargo, la guerra civil entre los liberales y conservadores continuó indefinidamente. Incluso, hubo al mismo tiempo dos gobiernos: uno encabezado por Benito Juárez y el otro por Félix María Zuloaga. A partir de 1864, con el apoyo de las tropas francesas de Napoleón III, los conservadores lograron instalar a un monarca europeo como emperador de México, Maximiliano de Habsburgo. Sin embargo, con el retiro del ejército francés ante la inminente guerra Franco-Prusiana y el apoyo estadounidense, Juárez y los liberales vencieron al gobierno imperial e inauguraron la República Restaurada, eliminando a los conservadores del mapa político y estableciendo un proyecto de nación liberal para gobernar el país. El sexto capítulo explica estos eventos durante el periodo de la Reforma, el Segundo Imperio y la República Restaurada.

A partir de la llegada de Porfirio Díaz al poder en 1876, México empezó a gozar de estabilidad política. Esto llevó al país a experimentar, por primera vez, un crecimiento económico sostenido. Además, el ambiente internacional fue propicio para la política exterior de México porque las principales potencias ya no buscaron intervenir militarmente en el país. Ahora, lo que les interesaba era invertir en la nación que estaba en pleno crecimiento. Estos tres elementos (estabilidad política, crecimiento económico y ambiente internacional favorable) permitieron que, por primera vez, la política exterior tuviera un mayor alcance e impacto internacional. Así, la administración de Porfirio Díaz logró desarrollar una política exterior activa y relativamente exitosa. El séptimo y último capítulo de esta segunda sección detalla el fortalecimiento del Estado nacional soberano durante estas décadas.

Sin embargo, los tiempos de estabilidad política y crecimiento económico a nivel nacional e internacional duraron poco tiempo. Dada la enorme concentración del poder en una pequeña élite política y a la enorme desigualdad y pobreza de la población en general, en 1910 el país experimentó un proceso revolucionario. Los principales objetivos del movimiento eran tres: garantizar un sistema político democrático después de varias reelecciones de Díaz; reducir la influencia de los intereses extranjeros en la economía nacional puesto que el gobierno había abierto el país al capital externo y los extranjeros dominaban los destinos de la nación; y atenuar las grandes diferencias sociales. Con el triunfo de la

Revolución, un nuevo proyecto de nación entró en acción: liberal, pero con alto contenido social. Con ello, la política exterior cambió en esencia. El país adoptó una posición más nacionalista y buscó evitar la intromisión de las potencias extranjeras en los asuntos internos del Estado. El tercer apartado del libro está consagrado al análisis de la política exterior del México posrevolucionario.

El capítulo ocho analiza la política externa de los primeros años del nacionalismo revolucionario y estudia los vínculos externos del país durante los gobiernos de Venustiano Carranza, Álvaro Obregón, Plutarco Elías Calles y el Maximato. En estos años, el país buscó recuperar el reconocimiento internacional perdido durante la Revolución e insertar a México como Estado nacional pleno y consolidado en el concierto de naciones, para promover la seguridad y desarrollo nacionales, pero también para garantizar la plena aplicación en el territorio nacional de la Constitución de 1917, así como para presentar una visión propia sobre cómo deberían conducirse las relaciones internacionales bajo las doctrinas Carranza y Estrada.

En seguida, el capítulo noveno analiza un momento muy significativo de la política exterior de México: la presidencia de Lázaro Cárdenas y las relaciones internacionales durante la Segunda Guerra Mundial. En esos momentos, México gozó de una mayor capacidad de negociación internacional debido a la conjugación de diversos factores internos y externos. Por un lado, la administración cardenista logró estabilidad política luego de varios años de lucha revolucionaria, lo cual condujo a un nuevo crecimiento económico. Además, las políticas sociales de Cárdenas lograron una alta cohesión política y social a nivel nacional. Por otro lado, el ambiente internacional se complicaba y era previsible un nuevo conflicto internacional, en el cual Estados Unidos requeriría del apoyo mexicano. Además, con la llegada de Franklin D. Roosevelt a la presidencia, hubo un giro en la política exterior estadounidense, pasando de la Política del Gran Garrote a la del Buen Vecino. En este contexto, la política exterior mexicana tuvo importantes logros que se tradujeron en acuerdos internacionales que beneficiaron al país y a su población.

El capítulo décimo analiza la política exterior de México en el marco de la Guerra Fría, durante las décadas conocidas como "El Milagro Mexicano", entre 1946 y 1970. Esta parte estudia cuatro administraciones presidenciales y examina los rasgos característicos de cada una de ellas en materia de política exterior. El capítulo describe el surgimiento del Sistema de Naciones Unidas y demás instituciones regionales e internacionales resultado de la Segunda Guerra Mundial, y analiza de manera particular el papel de México en la creación y operación de estos organismos regionales y multilaterales. De igual forma, en este periodo México pasó de una política exterior aislacionista a una participación mucho más activa en el concierto de naciones. Así, el capítulo destaca los principales logros de la diplomacia mexicana entre 1946 y 1970, en el marco del enfrentamiento en la Guerra Fría. Esto significó una alteración radical en el sistema internacional y en el equilibrio del poder a nivel global: Europa perdió la supremacía que había tenido en la política mundial desde el siglo XVI, mientras que Estados Unidos y la Unión Soviética se consagraron como las dos superpotencias a nivel global. Así, la comunidad de naciones dejó de tener su tradicional estructura multipolar para pasar a un mundo bipolar de enfrentamiento indirecto entre las dos superpotencias, conocido como Guerra Fría. Por su parte, la tensa estabilidad en el sistema bipolar internacional obligó a México a alinearse discretamente con Estados Unidos para facilitar su desarrollo económico nacional a través de una estrategia de industrialización por medio de la sustitución de importaciones. Esta política permitió la modernización del país, así como el crecimiento económico acelerado, una mejor distribución del ingreso y la ampliación de las clases medias y profesionales.

La década de 1970 inició con la crisis del sistema financiero internacional y de las instituciones creadas en Bretton Woods para su administración tras la Segunda Guerra Mundial. El capítulo once examina los cambios que el sistema internacional experimentó y

los ajustes que México hizo en materia de política exterior durante las administraciones de Luis Echeverría y José López Portillo (1970-1982). En ese período, el mundo experimentó diversos desajustes económicos y, más tarde, la crisis petrolera, a partir de 1973. La situación afectó de manera sustantiva las dinámicas de crecimiento y desarrollo en México y el mundo. Al mismo tiempo, el capítulo estudia los impactos políticos y sociales a nivel interno e internacional como consecuencia de la crisis financiera global y analiza los cambios en la política exterior de México para hacerles frente. En particular, el capítulo examina el proyecto de política exterior del presidente Luis Echeverría como una de naturaleza activa que buscaba construir un liderazgo internacional de México entre los países en vías de desarrollo. También esta parte analiza la política externa de José López Portillo, que trató de posicionar a México como potencia media en el ámbito internacional, aprovechando los recursos petroleros para ampliar su relevancia a nivel global, particularmente en su área natural de influencia, Centroamérica y el Caribe.

Finalmente, la cuarta y última sección analiza la política exterior de México después de la reforma económica neoliberal llevada a cabo en la década de 1980. El capítulo doce describe el profundo proceso de transformaciones globales que llevaría al fin de la Guerra Fría y que obligaría a México a replantear su posicionamiento internacional. En primer lugar, para salir de la crisis económica heredada de las políticas de las dos administraciones anteriores, el gobierno de Miguel de la Madrid pondría en marcha una profunda reforma estructural de corte neoliberal, pasando de un modelo de desarrollo basado en la industrialización a través de la sustitución de importaciones a la apertura económica y comercial, cuyo énfasis estaba en promover las exportaciones y la inserción de México en los mercados mundiales. Así, durante las décadas de 1980 y 1990, México se transformó radicalmente, al igual que su política exterior. A partir de ese momento, la política externa servirá como un instrumento para insertar a México en el mundo, promover el libre comercio y atraer inversiones extranjeras. Dentro de esta estrategia, el país priorizó la relación con Estados Unidos con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1992. La política comercial y financiera también se usó como un instrumento básico de la política exterior en la administración de Ernesto Zedillo, con la firma del Acuerdo Global con la Unión Europea, que incluyó tres pilares fundamentales: libre comercio, cooperación y diálogo político. El capítulo explica detalladamente las variables políticas y económicas internas que hicieron que México llevara a cabo estas profundas reformas estructurales, vigentes hasta el día de hoy.

En seguida, el capítulo trece hace hincapié en la alternancia política en México y aborda los dos sexenios en los que los gobiernos del PAN condujeron las relaciones exteriores del país. Durante el gobierno de Vicente Fox, el llamado bono democrático favoreció al presidente en los foros internacionales en sus primeros años. Pero, más adelante, ese bono se diluyó y las posturas ideológicas del gobierno lo llevaron a cometer algunos traspiés diplomáticos con varios países latinoamericanos, lo que dañó el liderazgo y el prestigio mexicano en la región. También, el capítulo ilustra cómo, durante ese gobierno, se buscó construir una relación más profunda con Estados Unidos, especialmente en el tema migratorio y en la profundización de la integración económica. Finalmente, tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, la relación se concentró en el tema de seguridad. En el análisis del sexenio de Felipe Calderón, el libro explica la gran importancia que el presidente le dio al tema de la seguridad para buscar resolver el asunto de la violencia en el país, así como la manera en que esto impactó a las relaciones exteriores mexicanas. También, el texto destaca los intentos de Calderón por tratar de recuperar la confianza de los países de América Latina, la cual estaba muy dañada desde el sexenio de Vicente Fox.

El capítulo catorce describe la política exterior de México durante el corto regreso del PRI a la presidencia con Enrique Peña Nieto, quien gozó de un relativo consenso político interno al inicio de su sexenio a través del Pacto por México. Ello le permitió plantear

algunas iniciativas importantes de política exterior, en particular la promoción internacional de las reformas estructurales de segunda generación puestas en marcha a través de ese pacto para atraer inversiones extranjeras al país y promover las exportaciones mexicanas en el mundo. En particular, el gobierno peñista planteó que México se convertiría en un actor con responsabilidad global. Sin embargo, los problemas internos (violencia, desapariciones y violación de derechos humanos, sumados a los escándalos de corrupción) y la aparición en el escenario internacional de Donald Trump impactaron de manera negativa el desempeño internacional de México.

En 2018, por primera vez en la historia del país un candidato de izquierda ganó la elección presidencial. Esto generó amplias expectativas en torno al cambio y continuidad de la política exterior de México. El copioso triunfo electoral le daba a López Obrador un nuevo bono democrático, para usarlo como elemento de poder suave en la política exterior. Sin embargo, durante los primeros años de su administración, el presidente no lo aprovechó, como se analiza en el último capítulo del libro. López Obrador se tardó más de un año y medio para hacer su primer viaje al exterior, para visitar al presidente Trump en julio de 2020. El canciller Marcelo Ebrard ha ocupado su lugar en el resto de las cumbres internacionales de relevancia, como la participación en el G20, la apertura de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y las reuniones de la Alianza del Pacífico. Algunas de sus decisiones de política exterior, particularmente hacia América Latina, han causado polarización interna y esto afectó el desempeño de México en el exterior. Además, las amenazas de Trump de imponer aranceles a las exportaciones de México obligaron al país a establecer un férreo control migratorio de los migrantes centroamericanos en tránsito por México hacia Estados Unidos, además de que el gobierno aceptó que los solicitantes de asilo en ese país esperen en territorio mexicano mientras lleven su proceso judicial. La llegada de Joe Biden a la presidencia en Estados Unidos en 2021 plantea nuevos rumbos en la relación bilateral.

En suma, este libro aporta una visión general, pero completa y crítica, de la política exterior mexicana desde 1821 hasta 2021, es decir 200 años de la política externa del México independiente. El texto resalta el panorama mundial y le permite al lector ubicar el papel que México ha tenido en el mundo en dos siglos de vida independiente y el rol que le corresponde desempeñar hacia el futuro. La política exterior del país será efectiva en la medida en que incida de manera positiva en la seguridad y el desarrollo económico del país, así como en el bienestar de sus ciudadanos.

Finalmente, los autores agradecen a las autoridades del CIDE y de la UNAM por su apoyo para la publicación de este proyecto. De manera especial, reconocen al Dr. Manuel Martínez Justo por sus palabras en el prólogo. Asimismo, desean extender un reconocimiento a Guadalupe González, Jorge Chabat, Luis Ochoa, Adriana Ortega y Gabriela Mata por sus comentarios a las primeras versiones del libro. Sus observaciones fueron muy valiosas y sirvieron para mejorar sustantivamente la obra. De la misma manera, agradecen a las y los estudiantes Janetzy Altamirano, Jessica Cortez, Eduardo Lizárraga, Lizbeth Palacios, Mariana Soto, Julissa Sañudo y Perla Brito, por el apoyo para localizar fuentes y elaborar el índice temático.

Rafael Velázquez Flores
Jorge A. Schiavon
Mayo de 2021

PRIMERA PARTE

**Elementos conceptuales,
teóricos y marco jurídico**

Capítulo 1

El concepto de política exterior y sus componentes

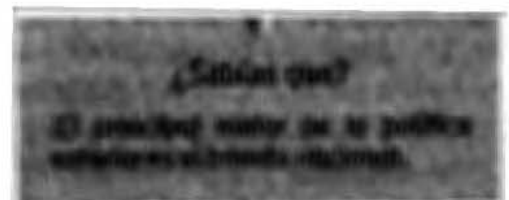
Objetivos del capítulo

- Definir el concepto de política exterior a partir de las diferentes interpretaciones que hay sobre el término.
- Identificar los principales elementos que determinan el proceso de toma de decisiones de la política exterior.
- Ubicar los principales factores y actores de la política exterior de los Estados.

DEFINIR EL CONCEPTO DE POLÍTICA EXTERIOR es una tarea muy complicada ya que existen diversas interpretaciones sobre el término, sus objetivos, su contenido y sus funciones. Por ejemplo, los **realistas** relacionan a la política exterior con asuntos de seguridad nacional. Por su parte, los enfoques **liberales** la consideran un mecanismo para impulsar el desarrollo de los países. A su vez, los **marxistas** la vinculan con el modelo de desarrollo económico. Asimismo, los **constructivistas** la ubican como una expresión de la identidad nacional y de los valores socioculturales. En este sentido, el propósito de este capítulo es definir de manera clara y sencilla el concepto de política exterior para tener un mejor entendimiento del fenómeno. La idea es identificar los principales componentes del término, así como los factores y actores que determinan el proceso de toma de decisiones de la política exterior de los Estados.

1. ¿Qué es política exterior? El concepto

Existe un amplio número de interpretaciones sobre qué es la política exterior. Incluso hay autores que plantean que no existe un concepto general ampliamente aceptado. Sin embargo, es posible plantear una definición básica en la que la mayoría de los autores estarían de acuerdo. La política exterior es el conjunto de **acciones** que lleva a cabo un **Estado** más allá de sus fronteras con base en el **interés nacional**. Aunque corta, esta definición es clara y completa. Es decir, cubre los principales elementos de una definición: ¿qué la compone? (conjunto de acciones), ¿quién la realiza? (el Estado), ¿dónde tiene lugar? (en el sistema internacional) y ¿para qué? (consecución del interés nacional).



Una segunda conceptualización, más elaborada, plantea que la política exterior es un proceso muy complejo que involucra una serie amplia de elementos y condicionantes que se encuentran al interior y al exterior de los Estados. Desde esta perspectiva, las decisiones y acciones hacia el exterior están determinadas por el **interés nacional**, la **capacidad de negociación internacional** (poder relativo), el **proyecto de nación**, el **equilibrio de poder global**, la **identidad nacional**, las preferencias de diferentes actores relevantes, la **presión ejercida por los grupos de interés**, el funcionamiento del **sistema político** y el **modelo de desarrollo económico**, entre otros factores.

Esta definición plantea que los **tomadores de decisiones** tienen que, en primer lugar, identificar una serie de **alternativas viables de acción**. Después deben **analizar cada una de esas opciones**, estableciendo sus **ventajas y desventajas**, sus **costos y beneficios**; y, finalmente, tienen que **elegir una acción para llevarla a la práctica**. En este proceso, es necesario establecer **objetivos** concretos, identificar **estrategias** que ayuden a alcanzar esos objetivos, seleccionar **instrumentos** que posibiliten el logro de las metas y responder a las necesidades e intereses más apremiantes en un momento determinado, tomando en cuenta los **valores** que se buscan proyectar en el plano externo. Bajo esta lógica, un concepto de política exterior amplio puede incluir los siguientes elementos:

La política exterior es un conjunto de acciones y decisiones que lleva a cabo un **Estado** en el **sistema internacional** y que están basadas en el **interés nacional**. Estas acciones están determinadas por los **condicionantes internos y externos** en un momento específico; por la **capacidad de negociación internacional** que tenga el Estado; por el **proyecto de nación** definido por el grupo en el poder; por la **identidad nacional** del país en cuestión; por los **valores y normas** de conducta previamente establecidas; entre otros. La política exterior incluye una serie de **objetivos, estrategias e instrumentos** que establecen los distintos **actores** gubernamentales y no gubernamentales vinculados al proceso de toma de decisiones. El diseño de dicha política está determinado por **factores** de diversa naturaleza, como los económicos, políticos, sociales, demográficos y tecnológicos, entre otros.

Esta definición es mucho más completa e incluye una serie de elementos que son necesarios explicar de manera separada.

2. Componentes de la política exterior

Estado

El Estado es el único actor que puede ejercer una política exterior. Desde la perspectiva del **Derecho Internacional**, el Estado es el único que puede adquirir responsabilidades y compromisos de política exterior. Otros actores pueden participar en las relaciones internacionales, pero no pueden plantear una política exterior. Por ejemplo, las organizaciones internacionales son elementos muy importantes de la política internacional, pero sus decisiones no son consideradas política exterior. De la misma forma, las empresas transnacionales, los medios de comunicación, las iglesias, las organizaciones de la sociedad civil y otros actores pueden ser parte de las relaciones internacionales, pero jurídicamente no hacen política exterior. Al interior de los Estados, solamente los gobiernos federales o centrales pueden participar en el proceso de formulación y ejecución de dicha política. Otros actores como los estados, provincias, municipios o ciudades no hacen política exterior, pero sí pueden participar en asuntos exteriores. La actividad que tienen los actores locales en el plano internacional se define como **paradiplomacia** o diplomacia local, pero no puede ser considerada como política exterior.

Sin tratar de definirlo de manera profunda, el Estado es una entidad de carácter jurídico administrativo que está compuesto por tres elementos básicos: **territorio, población y gobierno**. Además, algunos especialistas consideran que es necesario que la comunidad internacional **reconozca** al Estado para que pueda existir. Sin embargo, este texto plantea que existe la posibilidad de que haya Estados que no sean reconocidos por la totalidad de la comunidad internacional. Por ejemplo, algunos países reconocen a Palestina como Estado y otros no.

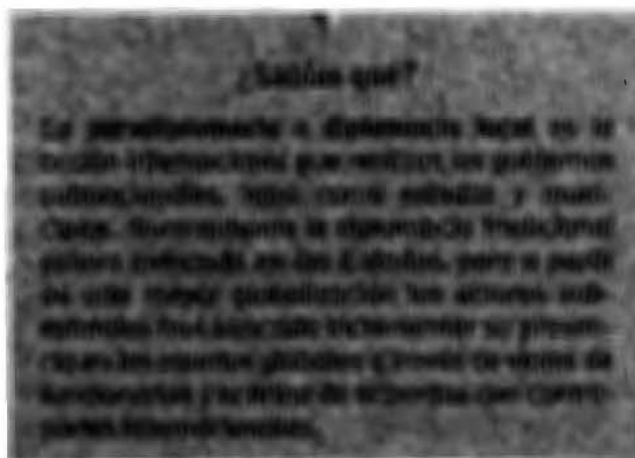
También existen naciones que no tienen un territorio propio, como es el caso de los kurdos, que se encuentran diseminados en varios países. Asimismo, El Vaticano tiene un carácter especial puesto que se le considera un Estado sin tener todas las características inherentes al concepto.

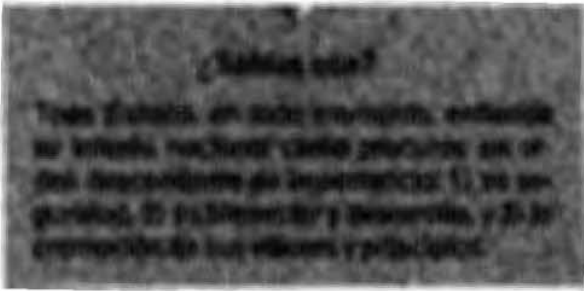
En la actualidad, el término Estado se está debatiendo porque, para muchos, el proceso de globalización está debilitando las bases de los Estados. Sin embargo, el Estado seguirá siendo el **actor principal** en el sistema internacional por mucho tiempo y continuará teniendo las mismas responsabilidades y objetivos hacia el exterior. Por ejemplo, dos de las principales funciones del Estado seguirán siendo la de proveer seguridad a la población y generar la prosperidad de sus habitantes. Para estos dos propósitos, la política exterior es un instrumento clave.

Interés nacional

El **interés nacional** es un concepto altamente complejo y controvertido debido a la carga ideológica que contiene. Existen diferentes interpretaciones sobre el significado y contenido de este concepto. Incluso algunos especialistas argumentan que no puede existir un interés nacional por la ausencia de consensos y los diferentes intereses que tiene la sociedad. Por ejemplo, los **marxistas** afirmarían que no puede existir un interés nacional único porque la característica principal de un Estado es la **lucha de clases** y, por lo tanto, no puede haber un interés común. Por su parte, los **realistas** consideran que el interés nacional está en función de la **supervivencia** de un Estado en la arena internacional y que su **seguridad nacional** es la principal prioridad. Este enfoque considera que el interés nacional básico de los países es conseguir, conservar y aumentar su **poder**. Por lo tanto, la política internacional es una lucha por el poder, como lo plantea Hans Morgenthau. A su vez, los **idealistas** y liberales plantean que el interés debe ser la promoción del crecimiento económico y mejoramiento social de los habitantes de las naciones. Por lo tanto, ellos observan a la política exterior como un instrumento para el **desarrollo** de los países. Por su parte, los **constructivistas** estiman que la **identidad nacional** es lo que construye el interés nacional de un país. Es decir, de acuerdo con esta perspectiva, los Estados actúan en el escenario internacional a partir de cómo se identifican así mismos frente a los otros.

A pesar de las diferentes interpretaciones sobre el concepto, los teóricos de la Relaciones Internacionales plantean que el interés nacional es el motor de la política exterior. Es decir, los Estados deben basar su actuación en el ámbito global en función de sus propios intereses. Por ejemplo, los **realistas** de la disciplina de las Relaciones Internacionales plantean que los Estados son racionales en política exterior porque actúan en función de sus propios intereses y objetivos.

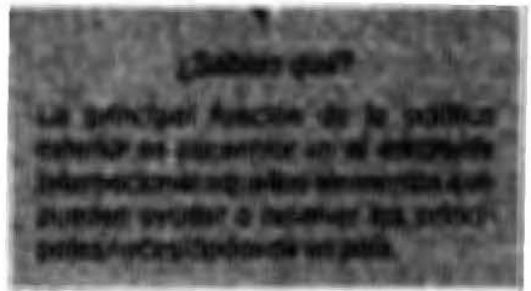




Las teorías de Relaciones Internacionales coinciden en que, todos los Estados, en todo momento, entienden su interés nacional como el garantizar **tres objetivos** centrales. Estos objetivos tienen prelación y, en orden descendente de importancia, son: 1) la **sobrevivencia** del Estado (seguridad y estabilidad), 2) su **bienestar** (crecimiento y desarrollo económicos), y 3) la **promoción de sus valores** (prin-

cipios). Existe prelación en estos objetivos, ya que, para alcanzar el tercero, es necesario haber conseguido el segundo, mientras que éste sólo puede obtenerse si se ha garantizado el primero. Es decir, primero y, antes que nada, el interés nacional implica que la política exterior de un Estado debe buscar su seguridad; una vez alcanzada ésta, debe promover el bienestar y desarrollo nacional; finalmente, alcanzados estos objetivos, puede proyectar sus principios y valores a nivel internacional.

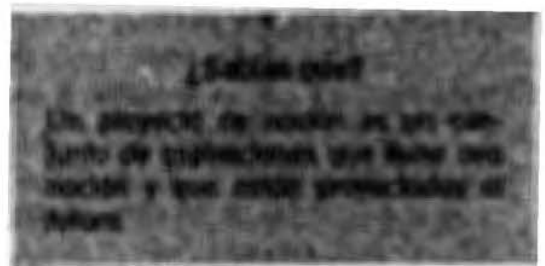
Ahora bien, ¿quién está encargado de definir el interés nacional? Para los **realistas**, la respuesta es sencilla: el interés nacional debe ser identificado por el grupo en el poder. Sin embargo, el riesgo que se corre es que, en lugar de que se trate de un interés nacional, puede ser un interés de grupo. Es decir, bajo esta lógica la política exterior puede estar basada en función de los intereses de una **élite** y no de la nación. Aquí radica la diferencia entre política exterior de Estado y política exterior de **gobierno**. La primera es aquella que responde al interés supremo de la nación mientras que el segundo busca satisfacer los intereses de los grupos privilegiados. Este texto plantea que una opción para identificar el interés nacional es recurrir a la interpretación que hace el grupo en el poder. Sin embargo, una segunda alternativa es aquella que plantea que el interés nacional puede ser identificado a partir de las condiciones internas y externas en un momento determinado. En otras palabras, el interés nacional está en función de las necesidades políticas, económicas y sociales que tiene un país en específico; así como la estructura de poder del sistema internacional y de los objetivos que tienen los otros actores sobre ese país.



En resumen, el interés nacional es una herramienta analítica muy útil para el análisis de la política exterior. Es decir, pueden existir intereses comunes y compartidos por una sociedad por encima de los grupos y de las élites, como por ejemplo la seguridad, la prosperidad y los principios y valores nacionales. En esta lógica, la política exterior es fundamental para el logro de estos objetivos. Una definición básica del concepto puede ser la siguiente: el interés nacional representa las necesidades de un Estado para procurar su **seguridad, bienestar y valores** en la arena internacional.

Proyecto de nación

El proyecto de nación de un país es también un elemento fundamental de la política exterior, ya que da contenido al interés nacional. El **proyecto de nación** se define como el conjunto de **aspiraciones** que tiene una comunidad nacional proyectadas hacia el futuro de manera **colectiva**. Es decir, es la forma o estrategia que una comunidad nacional define sobre cómo alcanzar los objetivos del interés nacional.



La perspectiva de un **futuro común** constituye el ingrediente principal de un proyecto de nación. En este sentido, la historia es la fuente principal de un proyecto de nación. Un pasado compartido hace que una comunidad busque un futuro común. La historia imprime valores culturales fundamentales a una nación que más tarde son base de la política exterior. Inclusive, en muchos casos, estos valores se convierten en la base doctrinal de la conducta de muchos países en el plano exterior. De aquí surgen muchas veces los principios de política exterior que guían el comportamiento de los Estados.

Existe un interesante debate sobre si la política exterior debe ser **pragmática** y responder a intereses inmediatos o si debe estar basada en **principios** conductuales. Para algunos, una política exterior pragmática es más eficiente y responde mejor a circunstancias que se presentan coyunturalmente; otros prefieren una política exterior menos flexible, basada en principios relativamente permanentes. Lo cierto es

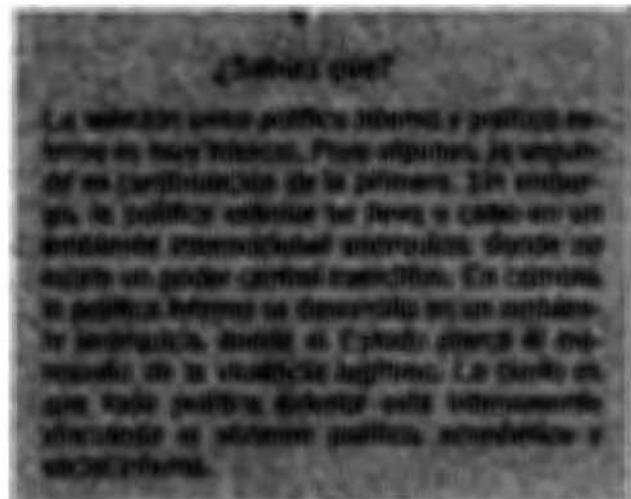
que una política exterior basada completamente en principios no sería la más adecuada, así como tampoco una totalmente pragmática. La mejor política exterior es aquella que combina de manera equilibrada principios e intereses: la consecución del interés nacional, idealmente bajo la guía de los principios y valores.

También existe una interesante controversia en torno a si es preferible una política exterior **reactiva** o una política exterior **administrada** o **proactiva**. Este punto es muy parecido al anterior. Por un lado, una política exterior reactiva carece de un proyecto específico y de una base sólida. Sin embargo, las condiciones tanto internas como externas siempre están en constante transformación y los tomadores de decisiones no pueden predecir los acontecimientos futuros. Siendo así, la política exterior debe contener un proyecto específico que responda a las características nacionales, pero que sea lo suficientemente flexible para que, ante situaciones coyunturales y acontecimientos imprevistos, se puedan tomar medidas más pertinentes. Una política sin proyecto no es una política pública.

La **identidad nacional** también es un elemento que le da forma al proyecto de nación y ayuda a delinear la política exterior de los Estados. La **nación** puede definirse como un grupo de personas que comparten un pasado común (historia, cultura, tradiciones, religión, ideología, lenguaje, entre otras características comunes), así como la perspectiva de un futuro en conjunto. La forma en que una nación se mira a sí misma y se diferencia de otras influye definitivamente en su conducta externa. En este sentido, el proyecto de nación es la base que sostiene y justifica las acciones de política exterior para la consecución del interés nacional.

Dos proyectos de nación en México en el siglo XIX

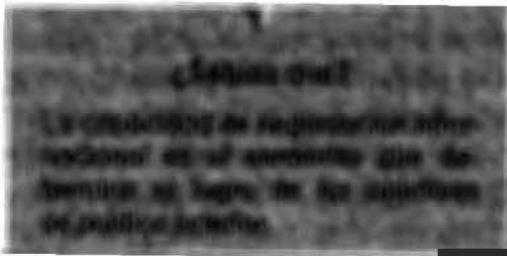
En México, en el siglo XIX, había dos proyectos de nación en pugna: el conservador y el liberal. Ambos buscaban el mismo objetivo, la consecución del interés nacional, es decir, tener un Estado nacional soberano en México que sobreviviera ante los embates internacionales y generara estabilidad interna, que promoviera el bienestar y desarrollo nacional y que promoviera los principios y valores mexicanos a nivel regional y global. Sin embargo, el proyecto de nación definido por cada uno de ellos para lograrlo era muy diferente. Los liberales preferían un sistema republicano, democrático y federal, con igualdad de los individuos ante la ley, mientras que los conservadores creían que el sistema debería ser monárquico, censatario y centralizado, manteniendo los fueros de grupos como la iglesia y el ejército. Con la derrota de Maximiliano y los conservadores en 1867, a partir de la República Restaurada con Benito Juárez se impuso el proyecto de nación liberal en México.



Un proyecto de nación tiene tres vertientes fundamentales. La primera es el tipo de **sistema político** al que se aspire. No hay duda de que el funcionamiento de un sistema político influye de manera decisiva en las decisiones de política exterior. Es claro que una democracia tendrá ciertas actitudes frente al ambiente internacional a diferencia de una dictadura. La segunda vertiente es el **modelo de desarrollo económico**. Es decir, las estrategias que adopte una nación para promover el desarrollo económico están íntimamente ligadas al tipo de política exterior que adopta ese país. Es altamente probable que un cambio sustantivo en el modelo de desarrollo económico implique también una renovación de las acciones al exterior. Finalmente, la tercera vertiente es el **sistema educativo**. Es natural que lo que se enseña en las escuelas construye la identidad nacional, fomenta la cultura y las costumbres y genera valores, las cuales tienen un impacto sustantivo en el diseño de la política exterior de cualquier Estado.

Capacidad de negociación internacional

La capacidad de negociación internacional que tiene un Estado está muy ligada al poder que tiene para alcanzar sus objetivos de política exterior. Es obvio que cualquier Estado puede plantearse los objetivos que más le convengan y formular la estrategia de política exterior que considere más apropiada. Sin embargo, el alcance de los objetivos propuestos y el logro de los resultados esperados dependen de la capacidad de negociación internacional que tenga el Estado. En efecto, la **capacidad de negociación internacional** de un Estado puede entenderse como la posibilidad de alcanzar el interés nacional con base en ciertas circunstancias tanto internas como externas. Sin embargo, hay que recordar que la capacidad de negociación internacional es **variable** y **relativa**, porque cambia de acuerdo con el poder relativo que tiene el país ante los demás Estados.

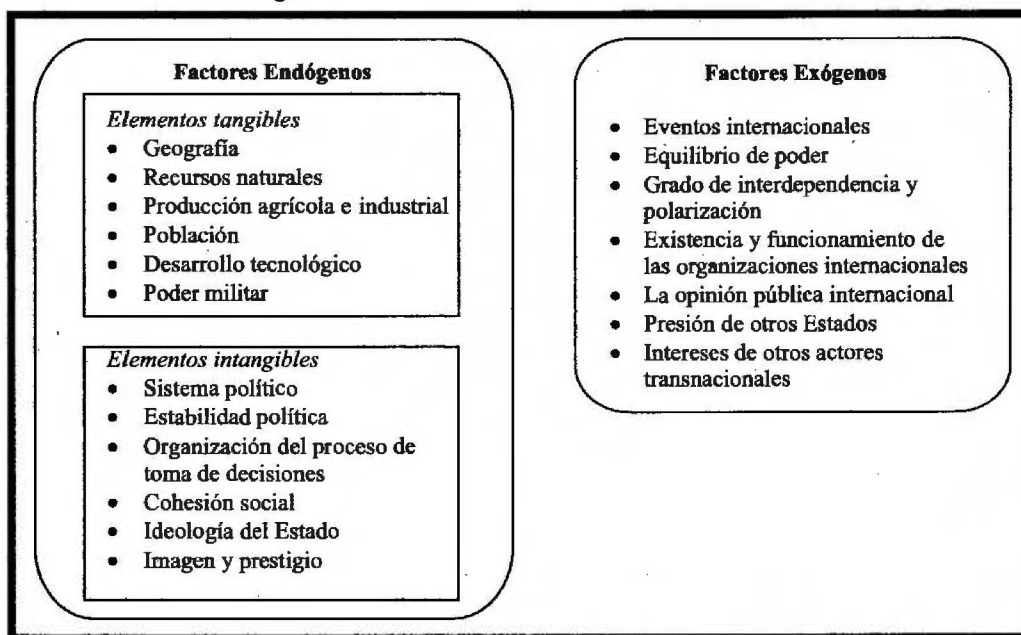


En el proceso de toma de decisiones de política exterior, un paso fundamental es la **evaluación** de la capacidad de negociación que tiene un país para poder alcanzar su interés nacional. De hecho, uno de los objetivos permanentes de los Estados es maximizar dicha capacidad. Son varios los elementos que determinan esta capacidad; entre ellos destacan: el **poder militar**, el **desarrollo económico**, el **tamaño**

y la **posición geográfica**, la **población**, las **bases tecnológico-materiales**, los **recursos naturales**, el **prestigio internacional**, la **cohesión social**, la **estabilidad política interna**, entre otros.

Una forma de clasificarlos es a partir de los factores **tangibles** e **intangibles**. Los primeros se pueden cuantificar fácilmente y abarcan el poder militar, el desarrollo económico, el tamaño y la posición geográfica, la población, las bases tecnológico-materiales y los recursos naturales. Los segundos son más difíciles de medir cuantitativamente, e incluyen la moral nacional, el prestigio internacional, la cohesión social, la estabilidad política interna, entre otros factores. Los elementos anteriores son de carácter **endógeno**, es decir son internos. También hay elementos **exógenos** (externos), como son los eventos internacionales, el equilibrio del poder global, el grado de interdependencia y polarización del sistema mundial, la existencia y funcionamiento de las organizaciones internacionales, la opinión pública internacional, la presión que ejercen otros Estados y los intereses de otros actores transnacionales (ver cuadro 1). Cada uno de estos elementos será explicado a profundidad más adelante.

Cuadro 1. Factores que determinan la capacidad de negociación internacional de los Estados



Fuente: Elaboración propia.

Algunos especialistas, como Joseph Nye, han propuesto que el poder de los Estados se puede dividir en “duro” y “blando”. El primero es el que está sustentado en el poderío militar, tecnológico y económico que tiene un país. El segundo se basa en elementos de carácter ideológico, cultural, social, de imagen y de prestigio, que le otorgan a los Estados poder de negociación e influencia sin necesidad de recurrir a la fuerza. Incluso, la combinación de estos dos tipos daría como resultado el poder **inteligente**. Desde esta perspectiva, esta mezcla sería más efectiva para lograr los objetivos propuestos.

Objetivos, estrategias, instrumentos y acciones de política exterior

Los **objetivos** de política exterior son aquellos **propósitos** que un gobierno establece más allá de sus fronteras para satisfacer las necesidades de la población y no sólo de un grupo de interés. De manera general, buscan modificar una situación previamente establecida o mantenerla tal y como está. Por ejemplo, si un país mantiene una relación dependiente en términos económicos con otro, entonces un objetivo sería diversificar las relaciones económicas para reducir esa dependencia. Al contrario, también puede buscar evitar cambios en el sistema internacional, como Estados Unidos conteniendo el comunismo al final de la Segunda Guerra Mundial.

Los **objetivos** deben ser **formulaciones concretas** derivadas del interés nacional y de la situación global prevaleciente en relación con la capacidad de negociación internacional del Estado. Deben ser claros y dirigidos a la solución de un problema o al logro de un fin específico. Además, los objetivos deben ser



realistas ya que es inútil proponerse metas imposibles de alcanzar. La política exterior de un Estado debe partir del principio de que su objetivo primordial es el de crear o encontrar, en el exterior, los elementos que pueden satisfacer las necesidades internas, con el propósito de que el Estado logre sus metas de seguridad, desarrollo económico, político y social. Recapitulando, el interés nacional es la principal fuente para establecer los objetivos de política exterior. Otros factores que afectan la definición de estos objetivos son la situación interna y externa, eventos nacionales e internacionales, el proyecto nacional y la agenda de política exterior del gobierno en turno.

Por otra parte, las **estrategias** de política exterior son **actividades específicas** que ayudan a alcanzar los objetivos de política exterior. En general, las estrategias son más concretas que los objetivos. Sin embargo, muchas veces, por su carácter oculto, las estrategias son difíciles de identificar. En el proceso del establecimiento de las estrategias, los diseñadores de la política exterior establecen quién, cuándo y cómo se llevará a cabo una acción. Es decir, las estrategias se encuentran en la mente de los tomadores de decisiones antes de tomar una acción. Por ejemplo, si el objetivo es diversificar las relaciones económicas, entonces una estrategia puede ser la firma de acuerdos comerciales con otros países.

Los **instrumentos** de política exterior son aquellos **mecanismos institucionalizados** y reconocidos por la comunidad internacional que ayudan al logro de los objetivos y determinan el tipo de relación entre dos o más Estados. Existen instrumentos de poder duro (militar), intermedio (comercial y coercitiva) y suave (diplomacia pública, cultural, deportiva, académica, de principios, así como la cooperación internacional para el desarrollo). Los instrumentos, al igual que las estrategias, son muy variados. La **negociación diplomática** es una de las más utilizadas y, en ocasiones, de las más efectivas. Antes de llegar al conflicto, los Estados prefieren usar canales diplomáticos para arreglar sus diferencias o para alcanzar esquemas de cooperación. Los **principios** son también instrumentos de la política exterior. Muchos países los usan como una guía de conducta en sus contactos con el exterior.

La **guerra** también es uno de los instrumentos de política exterior más utilizados a través de la historia de las relaciones internacionales. Inclusive, algunos opinan que la guerra es la continuación de la negociación por otros medios. Si la negociación es el instrumento pacifista, la guerra es entonces el violento. Cuando los Estados ya no pueden negociar, entonces el camino de la guerra se abre para resolver sus diferencias. Aunque es un

instrumento muy utilizado, la guerra es la peor opción por el costo en vidas humanas y en términos económicos.

¿Qué guía la política exterior de México?

En primer lugar, la consecución del interés nacional. Sin embargo, los principios normativos de la política exterior de México son la principal guía de actuación del país. Fueron forjados por la experiencia histórica y se encuentran consagrados en la Constitución mexicana. Los más importantes son: la no intervención, la autodeterminación de los pueblos, la igualdad jurídica de los Estados, la solución pacífica de las controversias, la cooperación internacional para el desarrollo, la promoción de la paz y seguridad internacionales y la defensa de los derechos humanos.

La **diplomacia coercitiva** es también otro instrumento de la política exterior. Ubicándose entre la negociación y la guerra, la diplomacia coercitiva es el uso de amenazas y promesa de premios para conseguir un fin específico. En el marco de la diplomacia coercitiva, también están las **sanciones económicas** y la **ayuda** externa. Estos dos instrumentos

también han sido muy utilizados en la política exterior. Las **alianzas** representan también un mecanismo muy recurrido por los Estados para incrementar sus capacidades y alcanzar objetivos de política externa. Los países fuertes hacen alianzas para aumentar su poder, mientras que los débiles para defenderse de los demás. Al igual que en las estrategias, el uso de un instrumento conlleva ventajas y riesgos. De hecho, la decisión de utilizar un instrumento u otro dependerá de los beneficios y costos que conlleve cada opción.

Finalmente, las **acciones** de política exterior son el **resultado final** del complejo proceso de toma de decisiones en política exterior. Antes de llevar a cabo una acción, los encargados de ejecutarla eligen la opción que consideran más adecuada para conseguir el objetivo deseado, de entre varias alternativas. Antes de elegir una, los funcionarios evalúan cada una de las diferentes opciones que se tienen de acción. Cada opción tiene **ventajas y desventajas**; por lo regular, se escoge la que más beneficios puede traer, la que menos costos represente, la que pueda alcanzar mejor los objetivos y la que responda mejor al interés nacional. La alternativa seleccionada debe ser realista de acuerdo con la naturaleza del asunto y a la capacidad de negociación internacional del Estado. Estos pasos representan la parte central del proceso de toma de decisiones. Una vez realizada la acción, entonces viene inmediatamente la evaluación y la retroalimentación. Estas actividades son importantes porque se puede reconsiderar la decisión o mantenerla, de acuerdo con los resultados obtenidos.

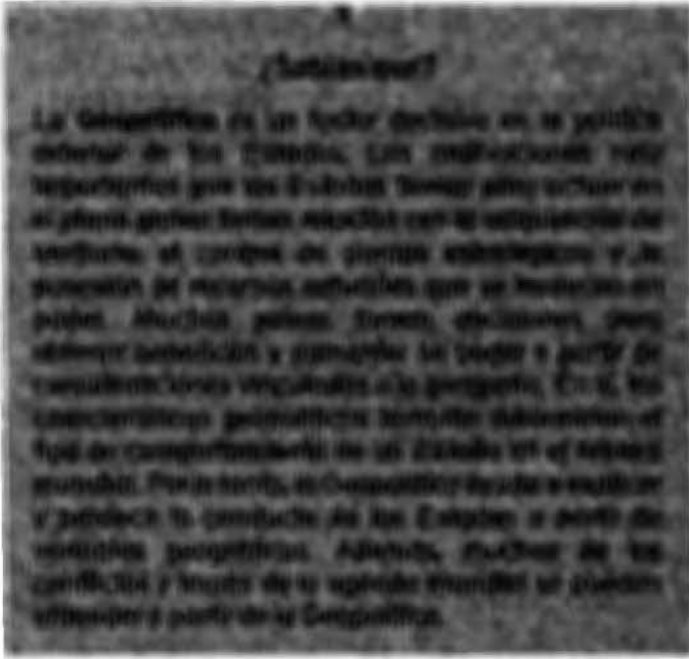
3. Factores de la política exterior



Existen diversos factores que determinan el proceso de formulación y ejecución de la política exterior. En primer lugar, es importante hacer una clasificación entre las variables **internas** y **externas**. Las primeras se refieren a aquellos elementos que se encuentran dentro de las fronteras del Estado y que tienen un peso determinante en las decisiones de política externa. También es necesario distinguir los factores **tangibles** e **intangibles**. Entre los primeros están los **geográficos**, los **demográficos**, los **económicos**, los **tecnológicos** y los **militares**. Los factores **político-ideológicos** y los **socioculturales** son los intangibles.

Los **factores geográficos** son fundamentales en la confección de la política exterior. De hecho, la **Geopolítica** es una variable de mucho peso para el comportamiento de los Estados en el tablero mundial. Por ejemplo, el **tamaño** del país y su **posición geográfica** pueden influir determinadamente en el tipo de relaciones que van a tener. Por ejemplo, países grandes como Rusia, China o Brasil tienen fronteras con varios países. Este rasgo puede provocar diversos conflictos fronterizos o al mismo tiempo puede traer mayores esquemas de cooperación. Países que tienen una posición geográfica estratégica pueden tener ventajas o desventajas en sus relaciones con otras naciones. Por ejemplo, Cuba tiene una posición clave para la política de seguridad de Estados Unidos y ello ha determinado la relación bilateral a través de la historia. En el caso de México, al ser la frontera sur de Estados Unidos, potencia hegemónica a nivel regional desde finales del siglo XIX y mundial tras la desintegración de la Unión Soviética, ha sido el factor que más ha impactado a la política exterior nacional.

Dentro de las variables geográficas, el **clima**, el **acceso al mar**, así como las **características hidrográficas** (posesión de ríos y lagos) y **orográficas** (terreno) pueden influir en el tipo de comportamiento internacional de los Estados. En esta misma lógica, la posesión de **recursos naturales** o su escasez confieren a los países ventajas y desventajas. Normalmente una amplia posesión de estos recursos mejora el margen de negociación exterior. Sin embargo, pueden existir países con grandes riquezas naturales, pero que no tienen la tecnología para explotarlas. En este caso, esta característica representa una desventaja por el factor de dependencia.



Los elementos **demográficos** también inciden de manera importante en el comportamiento de los Estados. Las variables más importantes son el **número** de población, su **localización** (rural, urbana, en las fronteras o en las costas), su **edad** y **salud**, las tasas de **nacimiento** y **mortalidad**, entre otras. Normalmente, los países con alta población pueden tener ventajas porque ello representa mayor mano de obra, más poder adquisitivo y la posibilidad de tener un número amplio de efectivos militares. Sin embargo, si un país es altamente poblado, pero sus habitantes no tienen acceso a fuentes de empleo u oportunidades de educación, entonces el rasgo se convierte en una desventaja.

La situación anterior es la receta perfecta para un país con altas tasas de **migración**. Como la población no puede encontrar opciones de empleo en su país, entonces tiene que emigrar a otro lugar en búsqueda de mejores oportunidades. Esta realidad también crea una situación de dependencia hacia el exterior y, por lo tanto, los asuntos migratorios ocupan una parte central de la agenda de política exterior de estos países. Asimismo, si la mayor parte de la población es **joven** entonces hay ciertas ventajas en términos de producción económica. Países con un alto número de personas mayores de edad tendrán que establecer estrategias para atraer población puesto que no habría posibilidades de financiar las pensiones por la carencia de mano de obra joven. En esta misma lógica, la localización de la sociedad también es importante. Una población altamente **urbanizada** podría representar ventajas en las negociaciones externas de un país. Asimismo, países que tengan una población mayormente sana tendrán mayores beneficios. De igual forma, altas tasas de natalidad o mortalidad podrían representar problemas demográficos y ello representaría desventajas en las negociaciones internacionales y obligaría a un Estado a buscar cooperación internacional para resolverlos.

Los **factores económicos** también determinan la conducta de los Estados en el plano global. Por ejemplo, el **modelo de desarrollo económico** que establece un gobierno también está íntimamente ligado a las estrategias de política exterior. Un país con un modelo abierto al comercio y a la inversión extranjera tendrá una política exterior de mayor presencia en el sistema internacional. En cambio, las naciones con un esquema cerrado y proteccionista ejecutarán acciones internacionales más apegadas al **aislacionismo**. Por lo tanto, un cambio profundo en el modelo de desarrollo económico puede implicar, también, un giro sustantivo en las acciones de política exterior. Por otra parte, el **nivel de desarrollo económico** de un país impacta de manera directa en su política exterior. Las naciones más poderosas económicamente poseerán mayor capacidad de negociación internacional. En cambio, los países menos desarrollados tendrán, generalmente, una posición más débil en su capacidad de actuar. Los países que presentan graves problemas de deuda externa, crisis económicas, inestabilidad monetaria y que tienen que importar productos básicos, tendrán una relación de dependencia hacia el exterior.

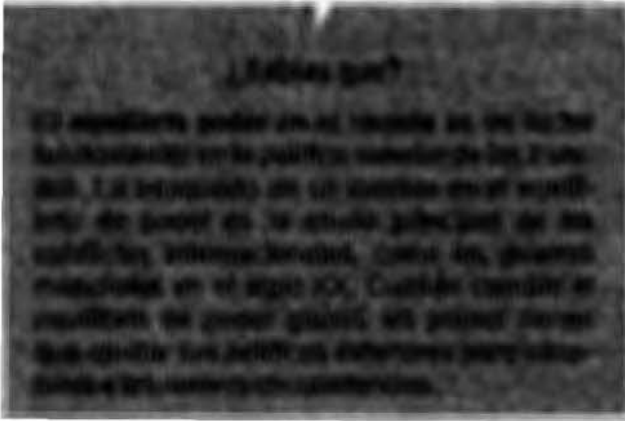
Los **factores tecnológicos** también son relevantes. Países con alto desarrollo científico y tecnológico pueden tener una mejor posición negociadora. Las naciones que no invierten en estos aspectos están destinados a tener una relación de dependencia. Asimismo, la infraestructura urbana es importante. Los Estados que cuenten con amplias comu-

nicaciones tienen ventajas. Las **carreteras, vías férreas, puertos marítimos y aeropuertos** son clave para un mayor comercio. La posesión de satélites, radares, antenas, redes de telecomunicación, son muy importantes incluso para una guerra.

El último factor tangible es el **militar**. No hay duda de que el poderío bélico de un país tiene un alto impacto en su tipo de comportamiento. Las variables más importantes en este punto son el número de **efectivos militares**, el **tipo y cantidad** de armas, la posesión de **bases militares**, el **presupuesto** destinado al sector, el número de aviones, barcos, submarinos, portaaviones, tanques y otros implementos bélicos. Normalmente los países fuertes militarmente buscan imponerse en las negociaciones y tienden a defender su seguridad nacional de manera estricta. Ellos también adquieren armas de alto poder para que sirvan de mecanismo **disuasivo** y así evitar que otros actores los ataquen. Las naciones débiles en este aspecto tienen desventajas en sus relaciones internacionales. En este sentido, las naciones que cuentan con tecnología militar avanzada podrán influir con mayor efectividad en el sistema internacional. Los países con poder militar reducido tendrán que desempeñar en papel secundario en la política mundial. Sin embargo, el poder militar es **relativo**. Países poderosos han perdido guerras frente a naciones débiles, como fue el caso de Estados Unidos frente a **Vietnam**. Además, los Estados que poseen armas nucleares no pueden usarlas porque ello implicaría la **mutua destrucción**. Pero muchos están interesados en tenerlas para ampliar su capacidad de negociación y evitar ser atacados.

Entre los factores intangibles internos están los **político-ideológicos**. Aquí se pueden considerar, en primer lugar, las características y funcionamiento del **sistema político**. Como ya se mencionó, una democracia puede tener una política exterior distinta en comparación con una dictadura. Por ejemplo, Kant planteaba que entre democracias era más difícil recurrir a la guerra. Por otro lado, la estabilidad política es muy importante. Un país políticamente fuerte tendrá un mayor margen de negociación en sus relaciones internacionales. En cambio, un país inestable se hace más vulnerable a las amenazas externas. La **cohesión social** es fundamental también. La ausencia de polarización política y el apoyo de la población a su gobierno pueden fortalecer la capacidad de negociación en temas globales. Los factores **ideológicos** también pueden determinar el tipo de comportamiento internacional. Países con ideología liberal y democrática tendrán una actuación distinta a regímenes totalitarios o de poder centralizado. En la literatura de las Relaciones Internacionales, existe el planteamiento que entre países democráticos las posibilidades de cooperación son mayores y las opciones de conflicto se reducen.

Los **factores socioculturales** también son determinantes en la política exterior de los Estados. Las variables más destacadas son las **costumbres**, la **identidad nacional**, los **valores**, el **carácter nacional**, y los elementos **culturales** de un pueblo. Muchos países buscan proyectar las riquezas propias de la nación como un elemento distintivo de su política exterior. Esta actividad puede mejorar su **imagen** en el exterior y ello genera un importante **poder blando** que puede utilizarse como instrumento para lograr los objetivos externos. La música regional, los bailes folclóricos, el cine, la literatura, la pintura, la idiosincrasia, el idioma, la religión, los platillos típicos y las costumbres son parte fundamental e inherente del **carácter nacional** de un Estado y ello se reflejan nítidamente en las acciones hacia el exterior. Como ya se mencionó, la **identidad nacional** es una variable determinante en la política exterior de los Estados. Normalmente los países que se identifican mutuamente desarrollan vínculos de solidaridad y cooperación. Los que no, pueden generar interacciones conflictivas. Finalmente, las naciones buscan proyectar sus **valores socioculturales** hacia el exterior. Un valor es también una guía de conducta. Muchos Estados actúan en función de principios jurídicos como la No Intervención, la Autodeterminación de los Pueblos, la Igualdad Jurídica de los Estados, la Solución Pacífica de las Controversias y la Cooperación Internacional para el Desarrollo, entre otros. Este posicionamiento lleva, nor-



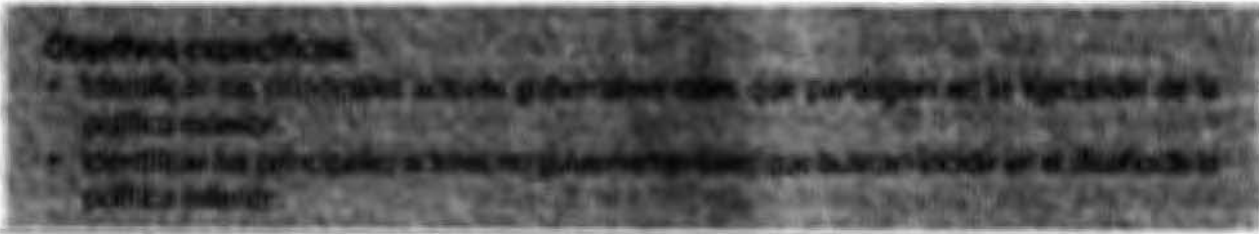
malmente, a relaciones armónicas y colaborativas. El objetivo es evitar el conflicto entre las naciones y fomentar la paz.

Dentro de los factores **externos**, existen dos elementos que son fundamentales. El primero es el **equilibrio poder** que existe en el sistema internacional. Este aspecto se refiere a cómo el poder y la riqueza están distribuidos en el mundo. Éste puede ser **unipolar, bipolar o multipolar**. El balance de poder determina las **reglas y procesos** que se adoptan en el juego de la política

internacional. En este caso, el papel de las organizaciones internacionales es fundamental para mantener cierto equilibrio de poder. El planteamiento aquí es que un cambio profundo en la estructura de poder impacta de manera directa en las acciones de política exterior de los Estados.

Por otra parte, el segundo elemento incluye los objetivos y los intereses que tengan **otros actores** en el plano internacional. En muchas ocasiones, algunos países más fuertes ejercen una presión importante sobre los países más débiles para actuar de una manera determinada. En el caso de México, no se puede negar que el factor de la vecindad con **Estados Unidos** ha sido un elemento que ha influido de manera especial en el diseño de la política exterior. No se afirma aquí que Washington dicte la política exterior mexicana, pero es evidente que las relaciones de México hacia otros países y regiones están influidas por el peso que tiene la relación con el vecino del norte.

4. Actores de la política exterior



Existen diversos actores involucrados en la política exterior, tanto de carácter gubernamental como no gubernamental. En la mayoría de los casos, los **jefes de Estado o gobierno** son los actores que inciden de manera determinante en las decisiones de política exterior porque, en general, tienen poderes formales e informales que los coloca como líderes de los demás actores gubernamentales. Sus principales poderes para ejecutar la política exterior están contenidos generalmente en la Constitución y otras leyes secundarias. Otros poderes se derivan de la costumbre y del funcionamiento del sistema político. En general, los jefes de Estado o gobierno pueden tener una visión más amplia de lo que puede ser el interés de la nación. Además, ellos cuentan con una compleja estructura para obtener información que proviene del interior del país, así como del exterior, a diferencia de otras ramas gubernamentales. En términos generales, las principales funciones de los jefes de Estado o de gobierno son: **dirigir** la política exterior, **firmar** tratados, **nombrar** agentes diplomáticos, ser **comandante supremo** de las fuerzas militares, entre otras.

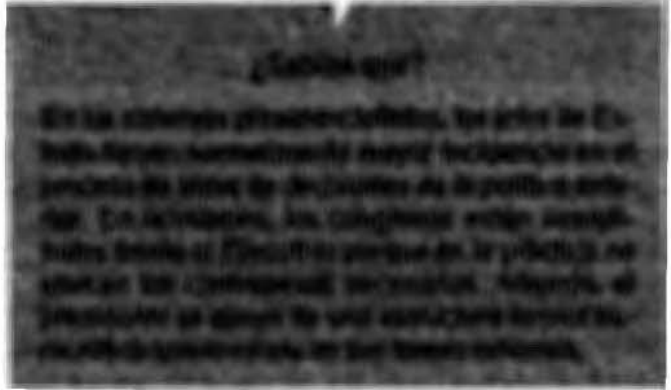
Otros actores clave en el diseño de la política exterior son las **agencias burocráticas**; es decir, aquellas estructuras e instituciones administrativas que apoyan a los jefes de Estado y gobierno, y que participan en el proceso de formulación y ejecución de las decisiones.

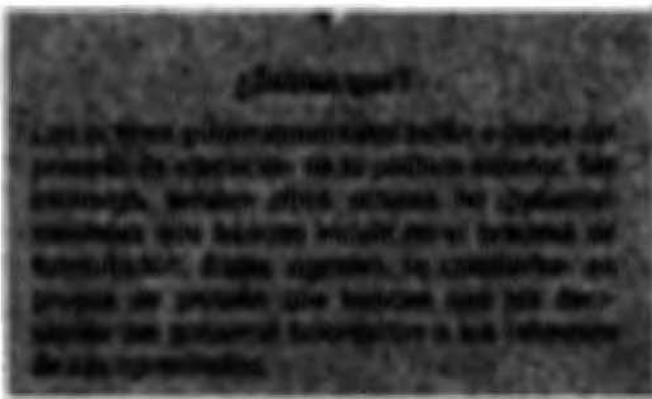
En otras palabras, son las personas encargadas de ejecutar las instrucciones de los jefes de Estado o gobierno. Como un mecanismo de consulta en asuntos internacionales, muchos países cuentan con una agencia u oficina con la función de asesorar al jefe de Estado o gobierno en la toma de decisiones. Por ejemplo, en Estados Unidos existe el **Consejo de Seguridad Nacional**, el cual asiste al presidente en asuntos de política exterior. Generalmente, las estructuras burocráticas tienen sus propias preferencias de política y buscan promoverlas. Por ejemplo, los ministerios de defensa tratarán de orientar las decisiones hacia el aspecto militar, mientras que los de relaciones exteriores enfatizarán la diplomacia. Un problema de las burocracias es que, a veces, no siguen al pie de la letra las indicaciones o los compromisos adquiridos por los jefes de Estado o gobierno, y esto puede generar conflictos diplomáticos.

En el marco del poder Ejecutivo, los ministerios o secretarías de **relaciones exteriores**, también conocidas como **cancillerías**, están a cargo de diseñar y ejecutar la política exterior de los Estados. Al interior de estos órganos, existen los **servicios exteriores**, los cuales representan el servicio profesional de carrera encargado de asesorar, proveer información, ejecutar las instrucciones, promover al país en el extranjero y proteger los intereses y derechos de los ciudadanos que se encuentran fuera del país. Sin embargo, también existen otras secretarías que tienen vínculos con el exterior. Por ejemplo, los ministerios del **interior** y de **defensa** tienen facultades relacionadas con el exterior puesto que velan por la seguridad del país y las amenazas pueden provenir del exterior. Los ministerios de **economía** y de **hacienda** tienen también facultades para actuar en el exterior puesto que están encargados de negociar los acuerdos comerciales, regular las inversiones externas, administrar la deuda externa y controlar las aduanas. Las instancias burocráticas arriba mencionadas son **agencias de primer nivel** (ver figura 1) puesto que tienen una relación directa con los temas de política exterior. Asimismo, existen agencias de **segundo nivel** como son los ministerios de educación, turismo, salud, seguridad social, protección del medio ambiente, comunicaciones y otros. Estas oficinas tienen funciones indirectas en la política exterior de los Estados.

Además del Ejecutivo, el poder **Legislativo** es también un actor destacado en el proceso de toma de decisiones de la política exterior. En muchos países, los congresos se constituyen como un sistema de pesos y contrapesos para que el Ejecutivo no se exceda en sus atribuciones. Las principales funciones de los parlamentos son: **aprobar** los tratados internacionales, **ratificar** los nombramientos más importantes de sus respectivos servicios exteriores, **autorizar** la salida de tropas y, en algunas ocasiones, **declarar** la guerra a propuesta del Ejecutivo. Los legislativos tienen, por lo regular, una visión más localista y, por ello, son menos efectivos para identificar intereses más generales, como los externos. Además, no cuentan con un grupo permanente de asesores, como normalmente lo tiene el Ejecutivo con el servicio exterior diplomático. Este rasgo le representa desventajas para influir en las decisiones de política exterior de manera más efectiva.

Como se mencionó anteriormente, el encargado de elaborar y ejecutar la política exterior es el gobierno del Estado. Sin embargo, los **grupos de presión**, la **opinión pública**, los **partidos políticos**, las **organizaciones empresariales**, los **sindicatos**, los **grupos étnicos**, la **iglesia**, la **academia**, las **organizaciones no gubernamentales** y otras asociaciones civiles, ejercen una influencia extrainstitucional en la elaboración de la política exterior. La parte institucional, entonces, es el poder Ejecutivo y su ministerio o Secretaría de Rela-





ciones Exteriores, quienes son los que formulan y ejecutan y la política exterior, así como el Legislativo, quien es el responsable de analizar, aprobar y autorizar aspectos importantes de esta política.

Regularmente, **las empresas** son los actores no gubernamentales más influyentes en la política exterior debido a su poder económico y su capacidad para cabildear. Por sí solas o en asociaciones, las empresas buscan incidir en el proceso de

tomas de decisiones para dar respuesta a sus propios intereses económicos. Muchos de los acuerdos de libre comercio que firman los países se deben a la presión que las empresas ejercen sobre el gobierno para facilitar el ingreso de sus productos a otros mercados.

Los **partidos políticos** también buscan promover sus preferencias internacionales en sus plataformas políticas para ganar más adeptos. Por lo regular, el partido político que obtuvo la presidencia busca defender y justificar las acciones de política exterior del gobierno. Por otro lado, los partidos de oposición regularmente critican la conducta externa del gobierno en turno porque ello les puede reeditar ganancias electorales. Muchas veces, los gobiernos modifican sus políticas para evitar la crítica de los partidos de oposición.

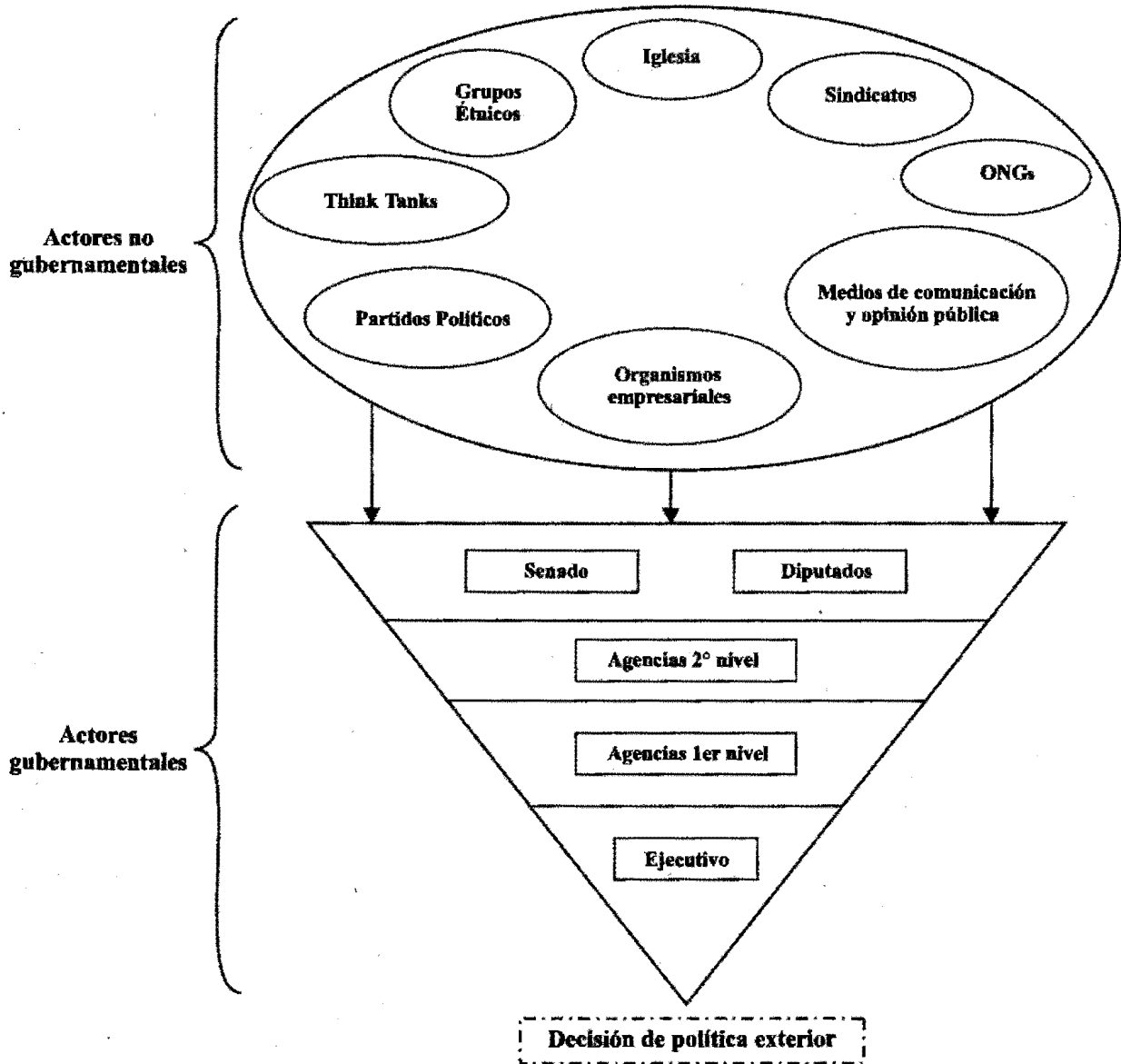
La **opinión pública** también puede incidir en el proceso de toma de decisiones. Regularmente existen dos tipos de públicos. El primero está compuesto por las personas que no tienen mucho interés y tienen poca información sobre los eventos internacionales. Este grupo tiene una influencia reducida. Solamente en casos de guerra o en acontecimientos de alto impacto, este grupo puede llegar a tener interés en los temas internacionales y buscar el cambio de la política exterior a través de protestas o por medio del voto. Un ejemplo fue la Guerra de Vietnam. Cientos de estadounidenses salieron a las calles a exigir el término del conflicto. El gobierno de Estados Unidos tuvo que modificar su política hacia Vietnam cuando la presión popular aumentó. El otro grupo está compuesto por las personas que tienen interés y están informadas sobre asuntos internacionales. Por lo regular, este grupo es bastante reducido, pero en ocasiones es más efectivo para influir en las decisiones. Los **medios de comunicación** también pueden incidir en el diseño de la política exterior. Muchas veces, los gobiernos toman una decisión hacia el exterior en función de las noticias que aparecen en estos medios.

Los **grupos étnicos** pueden llegar a tener una influencia considerable en las políticas públicas, dependiendo del país que se trate. Por ejemplo, la política exterior de Estados Unidos hacia el Medio Oriente y Cuba se explica, en parte, por el cabildeo que hacen los grupos de presión judíos y cubano-estadounidenses. Los centros de investigación (*think tanks*) también buscan influir en el proceso de toma de decisiones de la política exterior a través de sus investigaciones y opiniones sobre temas particulares. Los **sindicatos** presionan para que los gobiernos adopten medidas acordes a los intereses de las clases trabajadoras y sus agremiados. Algunos sindicatos muy poderosos pueden llegar a ejercer tanta presión que logran modificar algunas veces la política externa. Por ejemplo, con la entrada en vigor del **Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)**, Estados Unidos tenía que permitir que los camiones mexicanos cruzaran la frontera. Sin embargo, el sindicato de transportistas estadounidense logró que su gobierno pospusiera esta medida. Las **ONGs** también tratan de influir en el diseño de las políticas públicas, especialmente en temas de derechos humanos, medio ambiente y democracia, entre otros. La **iglesia** también se puede convertir en un actor muy influyente. Por ejemplo, en los países musulmanes, la esencia de la política está dada por la religión. Es decir, no se puede entender la política exterior de esos países si no se toman en cuenta los elementos religiosos que componen

a esos países. Finalmente, la **academia**, a través de sus investigaciones y publicaciones, así como de las conferencias y participación en medios de comunicación de sus expertos, también busca influir en la definición y ejecución de la política internacional.

En el **diseño de la política exterior**, los gobiernos deben considerar las preferencias de la sociedad civil tomando en cuenta la opinión de los sectores privado, sindical, social, no gubernamental y académico. Una política exterior que no toma en cuenta las necesidades de la población y no escucha a la sociedad civil es una política con rasgos antidemocráticos. Hay que reconocer, sin embargo, que actores externos, básicamente empresas transnacionales, llegan a influir determinadamente en la política exterior de un país.

Figura 1. Actores tradicionales de la política exterior



Fuente: Elaboración propia.

Resumen del capítulo

- **Política exterior:** Es el conjunto de acciones y decisiones que lleva a cabo un Estado en el sistema internacional y que están basadas en el interés nacional.
- La política exterior está determinada por los **condicionantes internos y externos** en un momento específico; por la **capacidad de negociación internacional** que tenga el Estado; por el **proyecto de nación** definido por el grupo en el poder; por la **identidad nacional** del país en cuestión; por los **valores y normas** de conducta previamente establecidas; entre otros.
- La política exterior incluye una serie de **objetivos, estrategias e instrumentos** que establecen los distintos actores gubernamentales y no gubernamentales vinculados al proceso de toma de decisiones. El diseño de dicha política está determinado por **factores** de diversa naturaleza, como los geográficos, económicos, políticos, sociales, demográficos y tecnológicos, entre otros.
- **Interés nacional:** Es la principal motivación de la política exterior de los Estados y busca **garantizar tres objetivos centrales:** 1) la **sobrevivencia** del Estado (seguridad y estabilidad), 2) su **bienestar** (crecimiento y desarrollo económicos), y 3) la **promoción de sus valores** (principios), en ese orden de prelación.
- **Proyecto de nación:** Es un conjunto de aspiraciones que tiene una nación proyectadas hacia el futuro. Sus principales vertientes son el tipo de sistema político, el modelo de desarrollo económico y los rasgos socioculturales.
- **Capacidad de negociación internacional:** Es el poder que tiene un Estado para alcanzar sus objetivos de política exterior.

Preguntas guía

1. ¿Cómo se define la política exterior?
2. ¿Cuál es el principal motor de la política exterior desde el punto de vista teórico?
3. ¿Cuál es la diferencia entre interés nacional, seguridad nacional y proyecto de nación?
4. ¿Cuáles son los componentes esenciales de la política exterior?
5. ¿Qué es la capacidad de negociación internacional y cómo se determina?
6. ¿Qué son los objetivos, estrategias e instrumentos de política exterior?
7. ¿Cuáles son los principales factores internos y externos de la política exterior?
8. ¿Qué actores participan en el proceso de formulación y ejecución de la política exterior?

Bibliografía recomendada

- Allison, Graham, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little Brown, 1971.
- Borja, Arturo, *Enfoques para el estudio de la política exterior de México*, México, CIDE, 1992.
- Ojeda, Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1984.
- Velázquez, Rafael, *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*, México, Plaza y Valdés, 2010.
- Velázquez, Rafael y Jorge A. Schiavon, "La política exterior de los Estados", en Jorge A. Schiavon *et al.*, *Teorías de Relaciones Internacionales en el Siglo XXI: Interpretaciones críticas desde México y América Latina*, México, CIDE, 2021.

Capítulo 2

Modelos de análisis y enfoques teóricos que explican la política exterior

Objetivos del capítulo:

- Describir los principales modelos de análisis que explican la política exterior de los Estados.
- Describir los principales enfoques teóricos que explican la política exterior.
- Establecer una tipología de las políticas exteriores.

En la disciplina de las Relaciones Internacionales, existen diferentes modelos y enfoques teóricos que han sido contruidos y utilizados para explicar el comportamiento de los Estados en el plano global. El objetivo de este capítulo es describir sus contenidos e identificar las fortalezas y debilidades de cada uno de ellos.

1. Los modelos de análisis



En la literatura existente, hay diversos modelos de análisis que han sido utilizados para explicar el proceso de toma de decisiones en materia de política exterior. Este capítulo describe los más importantes, tales como los modelos de Graham Allison, los tres niveles de análisis y el modelo del doble nivel de Robert Putnam, así como la teoría del “vínculo” de James Rosenau y la “segunda imagen invertida” de Peter Gourevitch.

Los modelos de Graham Allison

En su influyente obra *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, **Graham Allison** buscó explicar la crisis de los misiles de 1962 a partir de tres modelos: el actor racional, el burocrático y el organizacional.

El modelo del Actor Racional

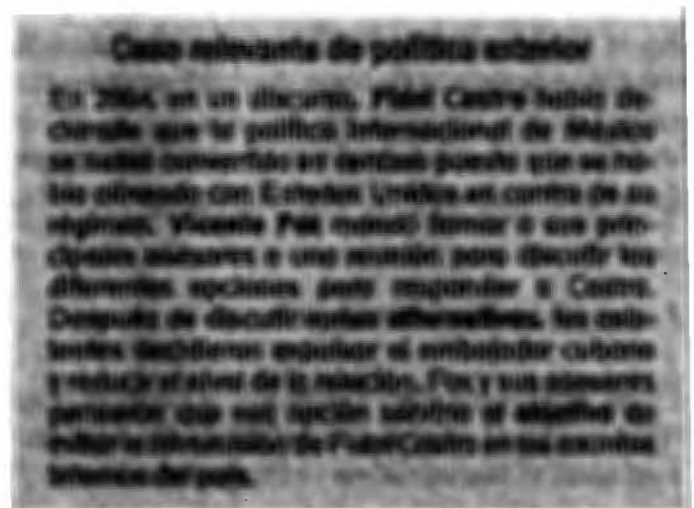
El modelo del actor racional establece que, en sus relaciones internacionales, el Estado es **racional y unitario**. Es racional porque el comportamiento de los países en la arena internacional está determinado por sus intereses y por sus objetivos nacionales. Es unitario porque implica que el Estado actúa como un solo ente; es decir, no contempla los intereses y preferencias de los distintos actores gubernamentales nacionales y subnacionales. En este sentido, este modelo explica la política exterior como una actividad racional dirigida a tomar la mejor opción de política exterior y promueve la idea del Estado como un agente racional y no emocional. El modelo de Allison consta de cuatro puntos esenciales que son:

1. El Estado selecciona los objetivos y valores que una política o decisión debe alcanzar y maximizar. Es decir, el tomador de decisiones debe tener una idea clara de cuál es el objetivo que se quiere alcanzar. Tales objetivos deben, según este modelo, promover el interés nacional, la seguridad nacional y la supervivencia del Estado.
2. El gobierno establece los distintos mecanismos o medios para alcanzar los objetivos establecidos. En este punto, el tomador de decisiones identifica las diferentes alternativas que pueden servir para alcanzar los objetivos y, a su vez, toma en cuenta el entorno internacional.
3. En el tercer punto, el grupo en el poder evalúa y calcula el posible impacto de cada alternativa. En un ejercicio prospectivo, determinan las ventajas y desventajas de cada opción. La idea es alcanzar los mayores beneficios y tratar de reducir los costos.
4. Finalmente, los tomadores de decisiones seleccionan la mejor alternativa que les permita alcanzar sus objetivos. Esta etapa es, en sí, la más importante porque implica el proceso de toma de decisiones.

En el caso de la crisis de los misiles, Allison explica el modelo de la siguiente forma:

1) El grupo responsable de las decisiones determinó que el objetivo a alcanzar era el retiro de los misiles nucleares en Cuba. 2) Las diferentes alternativas fueron: a) no hacer nada, b) invadir Cuba, c) un acercamiento diplomático bilateral o multilateral, d) un ataque aéreo quirúrgico a las bases, e) un bloqueo naval y f) un intercambio de misiles. 3) Después de analizar las diferentes alternativas, la administración del presidente **John F. Kennedy** optó por el bloqueo naval, el cual implicaba una combinación entre una negociación diplomática y una amenaza si no se respetaba esa medida.

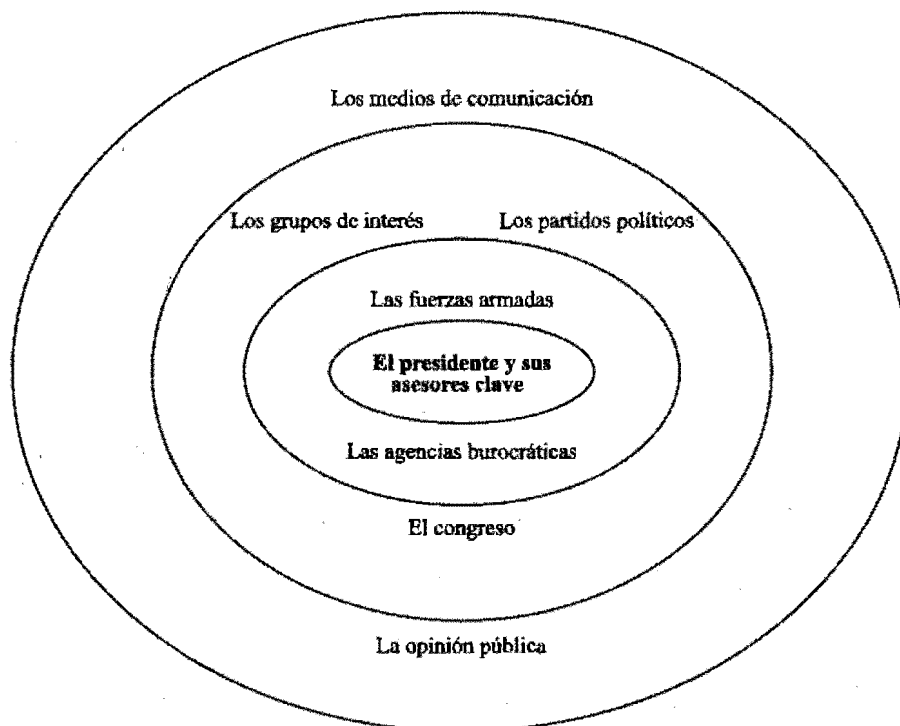
Este modelo es muy útil para explicar el proceso de toma de decisiones de la política exterior para diferentes casos. Sin embargo, tiene algunas deficiencias. Por ejemplo, no es posible que los Estados hoy en día sean completamente unitarios puesto que existe una gran diversidad de actores nacionales y subnacionales que tienen distintos intereses y preferencias. Muchas veces, el curso de la acción externa responde a los intereses del grupo en el poder y no necesariamente al interés nacional. Otro problema que tiene este modelo es que muchas veces es difícil prever las consecuencias de cada una de las alternativas. Además, en ocasiones, los tomadores de decisiones actúan a partir de criterios emocionales, dejando de lado el factor racional.



El modelo Burocrático

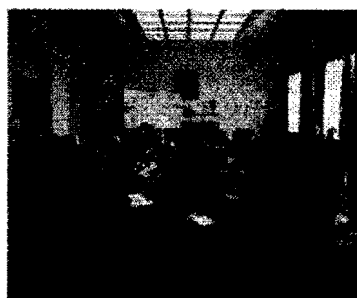
El segundo modelo de Allison es el **burocrático**, el cual explica a la política exterior a partir de las **preferencias** de los distintos actores nacionales y subnacionales. En este marco explicativo, los Estados no son actores unitarios. Esto significa que están compuestos por un conjunto de actores, los cuales poseen diferentes intereses, visiones y percepciones sobre el curso a seguir en un asunto en particular. Cada actor es importante en el proceso de toma de decisiones y trata de imponer su punto de vista. El objetivo final es que, después de un proceso de negociación, los actores lleguen a un **consenso** sobre la decisión final, la cual será respetada por todos. La idea es que esa decisión contenga algún elemento mínimo de cada preferencia. Según este modelo, los actores están organizados jerárquicamente dentro del proceso de toma de decisiones. La jerarquía de estos actores puede observarse en los círculos concéntricos del poder (ver figura 2).

Figura 2. Los círculos concéntricos del poder del modelo burocrático



Fuente: Joshua Goldstein, *International Relations*, Nueva York, Pearson-Longman, 2006.

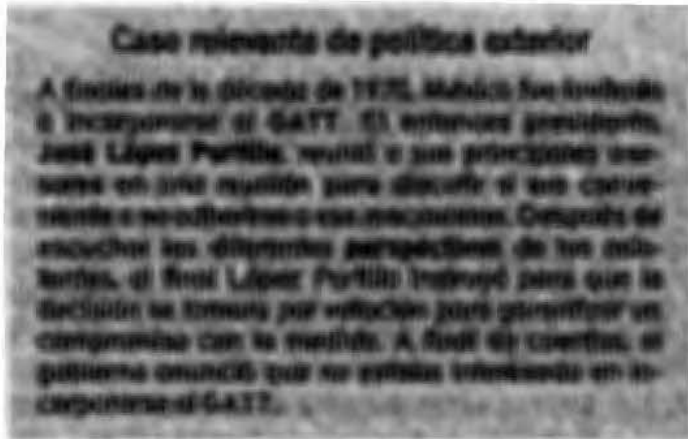
1. El círculo central está integrado por el presidente y sus asesores más importantes, como el secretario o ministro de Relaciones Exteriores, el consejero de Seguridad Nacional y el secretario o ministro de la Defensa. Este círculo incluye a los actores con más poder en el proceso de toma de decisiones de la política exterior.



Fuente: www.uspresidentialhistory.com

2. El segundo círculo está compuesto por las fuerzas armadas y las agencias burocráticas de menor grado, como el ministerio del interior, de economía, del tesoro, de energía, de comercio, entre otros.

3. El tercer círculo está constituido por los grupos de interés, los partidos políticos y el congreso. El círculo más distante incluye a los medios de comunicación y la opinión pública en general. Estos actores son los que menos poder tienen en la toma de decisiones de política exterior, según el modelo burocrático.



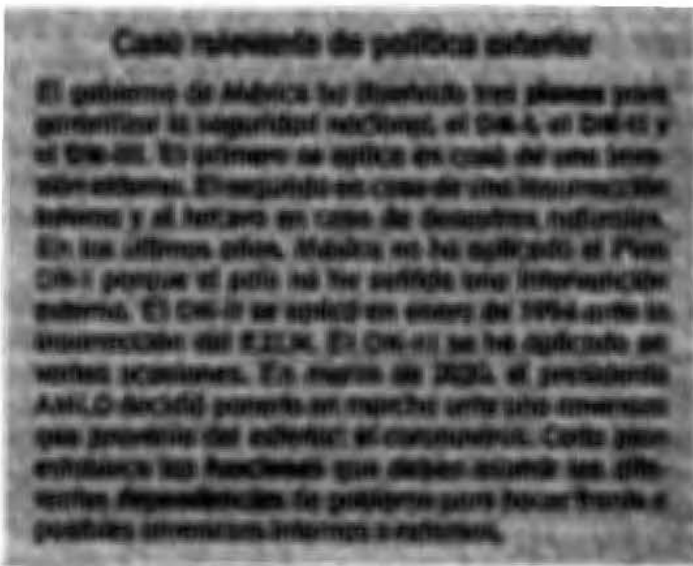
Durante la crisis de los misiles, las fuerzas armadas estadounidenses trataban de imponer su preferencia: un ataque militar sobre Cuba para destruir las bases y alejar la amenaza. Sin embargo, otros actores buscaban una opción menos agresiva para evitar un enfrentamiento violento con la **Unión Soviética**. La opción del bloqueo naval contenía parte de las dos preferencias porque, por un lado, buscaba negociar un acuerdo y, por el otro, la medida se enmarcaba en el lenguaje bélico. Al

final, los distintos actores estuvieron de acuerdo y se comprometieron a acatar la decisión.

El modelo Organizacional

El tercer modelo de Graham Allison es el **organizacional**. Este esquema establece la existencia de un **proceso operativo estandarizado** (SOP por sus siglas en inglés) ante cualquier contingencia o crisis internacional. Dentro de este modelo, cada actor tiene una función determinada. Por ello, los líderes tienen la expectativa de que cada organización cumplirá con la tarea asignada. Este modelo evita el proceso de identificar o calcular las consecuencias de las posibles alternativas, pues sigue una especie de manual con respuestas estandarizadas que se adoptan ante cualquier caso. Cada parte trabaja en conjunto y cumple la función que le fue asignada.

Por lo tanto, todos esperan que la crisis se resuelva.



Si bien fueron propuestos a partir de una crisis muy significativa, los tres modelos de Allison tienen un poder explicativo muy amplio para identificar el comportamiento de los distintos actores involucrados en el proceso de toma de decisiones de la política exterior en situaciones normales. No existe un acuerdo de cuál es el mejor y más completo. Los tres se pueden aplicar dependiendo de las condiciones y del tema, así como de la información disponible para analizar el caso de interés.

Los tres niveles de análisis de Kenneth Waltz

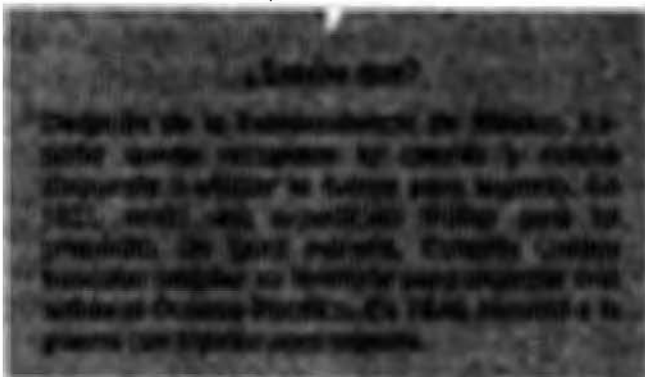
Para encontrar las causas que originan el conflicto a nivel internacional, **Kenneth Waltz** propuso el modelo de los **tres niveles de análisis o imágenes**: el individual, el estatal y el sistémico. Más tarde, los tres niveles fueron utilizados para explicar el comportamiento de los Estados en la arena internacional. El primero de ellos es el "**nivel internacional o sistémico**" o "**tercera imagen**" que explica la conducta de un Estado a partir de las características del sistema internacional. El segundo se conoce como "**nivel nacional o estatal**"

o “segunda imagen” y analiza las acciones estatales a partir de la estructura política interna y de la actuación de diferentes actores nacionales y subnacionales. Por último, el tercer nivel es el “individual” o “primera imagen” y explica las acciones de los Estados como resultado de las características personales y psicológicas de los líderes encargados del diseño de la política exterior.

El nivel sistémico

El nivel sistémico o tercera imagen asume que los Estados son actores **unitarios** que responden a incentivos externos. Bajo este nivel, cada Estado puede establecer ampliamente sus preferencias nacionales y sus procedimientos de toma de decisiones. De esta manera, los Estados se distinguen sólo por su poder relativo en el sistema internacional. Ante este contexto, el nivel sistémico supone que los Estados y otros actores internacionales operan en un ambiente social, económico, político y geográfico global en donde las características específicas del sistema ayudan a determinar el modelo de interacción entre los actores.

Para entender el nivel de análisis sistémico existen cinco variables a considerar. La primera es la naturaleza de los **actores y del sistema internacional**. Aquí, el propósito es identificar los principales jugadores internacionales que existen e inciden en el sistema mundial. Este marco explicativo asume que el principal actor es el Estado, pero reconoce la existencia e influencia de otros actores, tales como las organizaciones internacionales, las empresas transnacionales, la opinión pública internacional, los individuos con presencia mundial, e incluso el crimen organizado y los grupos terroristas. Entre las diferentes formas de interacción de los actores, los dos escenarios de mayor importancia en la arena internacional son el económico y el político. La característica esencial del sistema internacional, es decir su **principio ordenador**, es la **anarquía**. Esto significa que no existe un actor central o gobierno mundial que garantice la paz y seguridad internacionales. Siendo así, este sistema internacional es de **autoayuda**, lo cual significa que cada Estado es responsable de su propia seguridad y sobrevivencia.



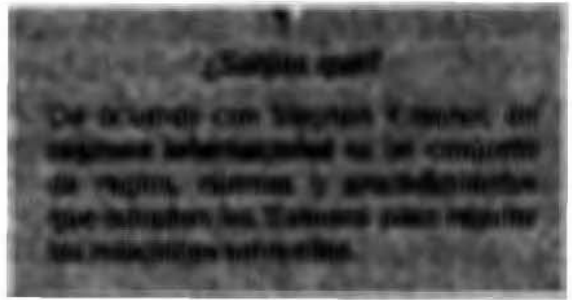
Caso relevante de política exterior

A principios de la década de 1990, el entonces presidente **Carlos Salinas de Gortari** concretó el cambio de modelo económico de México, pasando de una economía cerrada a un mercado abierto. Al inicio de su administración, realizó algunas giras a Europa y Asia para buscar financiamiento a su proyecto de modernización de México. Sin embargo, las potencias de la época estaban más interesadas en los cambios que estaban ocurriendo en el mundo. En ese entonces, el Muro de Berlín había caído y la Unión Soviética había desaparecido. Salinas de Gortari tuvo que cambiar de estrategia y buscar la integración con América del Norte. En los siguientes años, México, Estados Unidos y Canadá negociaron y firmaron el TLCAN, el cual entró en vigor el 1 de enero de 1994. Siendo así, los cambios en el **nivel sistémico** impactaron de manera definitiva en la política exterior de México.

La segunda variable incluye los **intereses y objetivos** de los actores, así como

los medios o poder con los que cuentan para alcanzarlos. La tercera variable es el grado de **interdependencia y polarización** que exista en el sistema en un momento determinado. La cuarta variable es la **distribución del poder y la riqueza**. De hecho, la **maximización del poder relativo** es la meta central de la política internacional, mientras que la maximización de la riqueza es el objetivo más importante de la economía internacional. Parafraseando a **Tucídides**, un cambio en el equilibrio del poder es la causa más profunda de las guerras. De

acuerdo con la teoría del balance del poder, el equilibrio entre los diferentes actores permitirá mantener la paz y la seguridad. La última variable es la presencia y alcance de los regímenes internacionales, así como del desarrollo de las reglas y normas del sistema internacional.



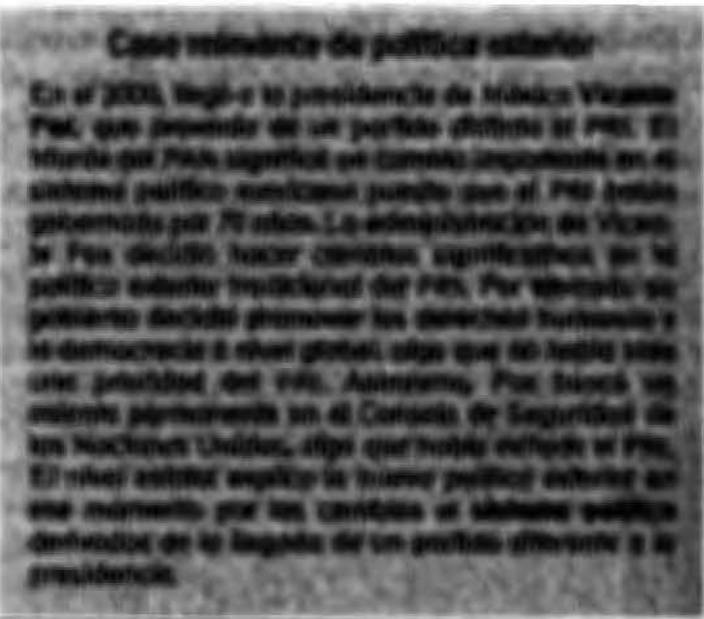
Cuando un Estado conduce sus acciones de política exterior con base en estos elementos, entonces es posible afirmar que las decisiones de política externa se enmarcan en el nivel sistémico. Por lo tanto, este nivel opera cuando el elemento externo es el predominante y el más influyente. En otras palabras, una política exterior que reacciona a los estímulos externos puede ser clasificada en el nivel sistémico.

El nivel estatal

El segundo nivel de análisis o segunda imagen es el nacional o estatal. Este nivel localiza los determinantes de la política exterior dentro de los márgenes del propio Estado-nación. En este sentido, la conducta del Estado no responde al sistema internacional, sino a las características del sistema interno. Actualmente, las teorías para estudiar la política exterior con un enfoque estatal pueden ser divididas en tres subcategorías. La primera es “la centrada en la sociedad” que enfatiza la presión de los grupos sociales nacionales por medio

de legislaturas, grupos de interés, elecciones y la opinión pública. La segunda es la denominada “Estado-céntrica” que localiza las decisiones de política exterior dentro del aparato administrativo y de la rama ejecutiva del Estado. La tercera es la de “relaciones Estado-sociedad” que hace énfasis en las instituciones de representación, educación y administración que enlazan al Estado con la sociedad.

En el proceso de formulación de política exterior, el nivel estatal contempla tres grupos de elementos. El primero incluye los factores políticos, ideológicos, económicos, tecnológicos, geográficos, militares, sociales y culturales del Estado. El segundo



comprende los actores nacionales y sub-nacionales gubernamentales y no gubernamentales. El tercero considera el interés, los objetivos, el proyecto y la identidad nacionales, así como la capacidad de negociación internacional.

El nivel estatal es el más completo porque las decisiones 1) responden a los intereses y objetivos nacionales; 2) son producto de un proyecto y consenso nacional; 3) están influenciadas por actores gubernamentales y no gubernamentales que buscan respuesta a sus demandas; 4) están basadas en los diferentes factores que caracterizan al Estado; y 5) son acordes con las capacidades de negociación internacional de los Estados. La desventaja es que el nivel estatal no considera los elementos externos ni individuales. Es decir, solamente observa una parte de la realidad.

El nivel individual

El tercer nivel de análisis o primera imagen es el individual. En este nivel, el papel del individuo en la política exterior puede ser visto desde cuatro diferentes perspectivas: la naturaleza humana, el estilo de toma de decisiones, el comportamiento organizacional y las características personales de los tomadores de decisiones.

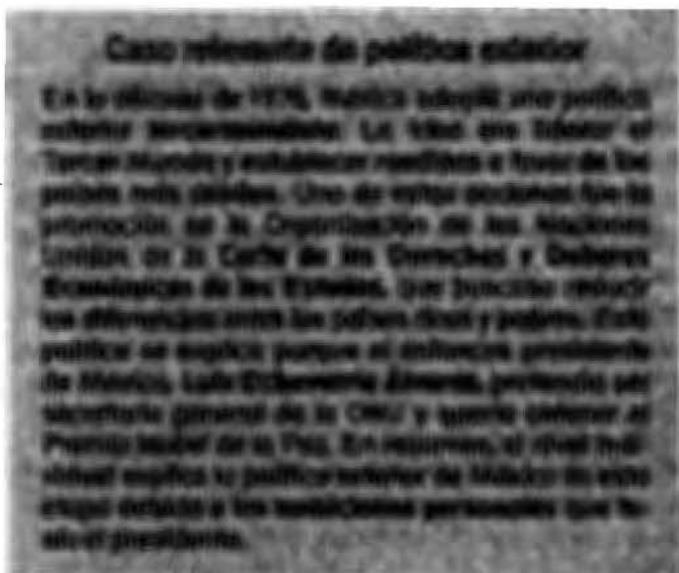
De acuerdo con John Rourke, la perspectiva de la naturaleza humana incluye los factores **cognitivos, psicológicos y biológicos**. El autor sostiene que las características emocionales y las limitaciones del hombre afectan directamente sus decisiones. El factor cognitivo reconoce que los seres humanos necesariamente toman decisiones dentro de los límites que ellos conscientemente conocen y quieren considerar. El ser humano busca tomar decisiones en un marco racional, pero siempre enfrenta límites cognitivos, puesto que es posible que una persona con todo el conocimiento y habilidades necesarias, así como con la información completa, pueda tener problemas para tomar una decisión. Para atenuar estas limitaciones, los tomadores de decisiones de política exterior recurren a ciertas estrategias: 1) la consistencia cognitiva, 2) los buenos deseos, 3) la limitación del alcance de las decisiones y 4) los atajos mentales.

La **consistencia cognitiva** significa evitar información o ideas que van en contra de las interpretaciones aceptadas o los pensamientos propios. Simplemente se trata de ignorar los obstáculos cuando se tiene un plan delineado, sin estar consciente de que esto puede llevar al fracaso. Un ejemplo es cuando el presidente **Andrés Manuel López Obrador (AMLO)** no quiso reconocer el triunfo de **Joe Biden** en noviembre de 2020 una vez que los medios de comunicación habían reconocido que el candidato demócrata contaba con los colegios electorales suficientes para convertirse en presidente. A pesar de que varios jefes de Estado lo felicitaron ese día, el mexicano prefirió esperar hasta que las instancias legales confirmaran el triunfo. En 2006, AMLO había perdido la elección presidencial por un margen muy pequeño frente a **Felipe Calderón** y argumentó un fraude en las urnas. Sin embargo, varios jefes de Estado felicitaron a Calderón sin haber esperado el resultado oficial, lo que molestó a AMLO. El entonces candidato perdedor pensó que los líderes mundiales estaban cometiendo un error. El no reconocimiento a Biden era consistente con su forma de pensar.

Por otra parte, los tomadores de decisiones recurren a los **buenos deseos** para justificar las decisiones tomadas, esperando que el resultado sea el deseado. Por ejemplo, un objetivo del entonces presidente **Vicente Fox** era llegar a un acuerdo migratorio con su homólogo **George Bush**. En un principio, el estadounidense mostró interés en el arreglo. Sin embargo, los ataques del 11 de septiembre de 2001 prácticamente cancelaron la posibilidad. Fox mantuvo el deseo de concretar el pacto migratorio y aceptó apoyar a Estados Unidos en su lucha contra el terrorismo pensando que ello sería suficiente. Sin embargo, el proyecto quedó solamente en buenos deseos.

El limitar el **alcance de las decisiones** es simplemente no tomar grandes decisiones en lo inmediato para evitar sufrir las consecuencias de un cambio drástico. Es decir, los funcionarios de gobierno toman decisiones de menor perfil para que, de manera gradual, se puedan alcanzar los objetivos. Un ejemplo de esto ocurrió en 2004 en México. **Vicente Fox** reunió a sus principales asesores para plantearles que quería romper relaciones diplomáticas con Cuba debido a que un día antes **Fidel Castro** había ofendido a los mexicanos al decir que su política exterior se había convertido en cenizas. Sin embargo, sus colaboradores le aconsejaron no romper relaciones porque ello tendría consecuencias negativas. Entonces le recomendaron expulsar al embajador cubano en México y reducir la relación con Cuba a nivel de encargado de negocios. Es decir, la decisión fue de alcance limitado, pero buscaba lograr el objetivo de que Castro no se entrometiera en los asuntos internos de México.

Los **atajos mentales** son herramientas o marcos de referencias que ayudan a los individuos a procesar la información más rápidamente y tomar decisiones. Ejemplos de ellos son los sistemas de **creencias nacionales**, los **estereotipos** y las **analogías**. Los primeros son el conjunto de ideas que los funcionarios tienen que normalmente están sustentadas en la historia o en el nacionalismo. Por ejemplo, AMLO llegó a la presidencia en 2018 y declaró que las administraciones anteriores habían proyectado una política exterior lejana al nacionalismo mexicano. Entonces prometió que cambiaría esa política y la basaría en función de los principios tradicionales de la **No Intervención**. Los estereotipos son ideas infundadas sobre otras personas. Por ejemplo, **Donald Trump** pensaba que todos los migrantes mexicanos eran violadores y narcotraficantes. A partir de esta idea errónea, Trump planteó la necesidad de construir un muro a lo largo de la frontera sur. Finalmente, las analogías ocurren cuando un gobernante recurre a solucionar un problema de la misma forma que lo hizo otro actor cuando hay ciertas similitudes. Por ejemplo, AMLO le concedió asilo político a **Evo Morales** porque varios presidentes anteriores lo habían hecho en el pasado, como fue el caso del asilo que le otorgó **Lázaro Cárdenas** a **León Trotsky**.



El **factor psicológico** ayuda a explicar la conducta política de los individuos. Según este marco interpretativo, algunas personas que llegan al poder están cargadas de sus frustraciones pasadas, que los hacen ser muy agresivos. Un jefe de Estado o de gobierno puede llegar a tomar una decisión en un momento de cólera, lo que puede traer graves consecuencias. Por ejemplo, la determinación de un presidente de invadir a otro país puede darse en este contexto, afectando miles de vidas humanas. De acuerdo con Rourke, el **factor biológico** también proporciona elementos para explicar la conducta humana. Dentro de este enfoque, el debate principal se centra

en la cuestión de si el hombre hereda los rasgos de su carácter a través de los genes o los adquiere a través de la socialización. De acuerdo con el autor, la **biopolítica** examina la relación entre la naturaleza física y el comportamiento político de los humanos. Dos enfoques pueden ilustrar esta relación: la **etiología** y el **género**. La primera compara el comportamiento humano con el de los animales. Al igual que el instinto animal, el hombre fija su territorio y establece su espacio a través de las fronteras. En política exterior, esta conducta es fuente de diversos conflictos territoriales. En el segundo enfoque, algunos estudiosos de la conducta humana creen que el sexo masculino tiene una tendencia natural a la búsqueda del poder y a solucionar los problemas a través de la fuerza. Bajo esta perspectiva, el conflicto internacional se derivaría de la lucha entre los hombres.

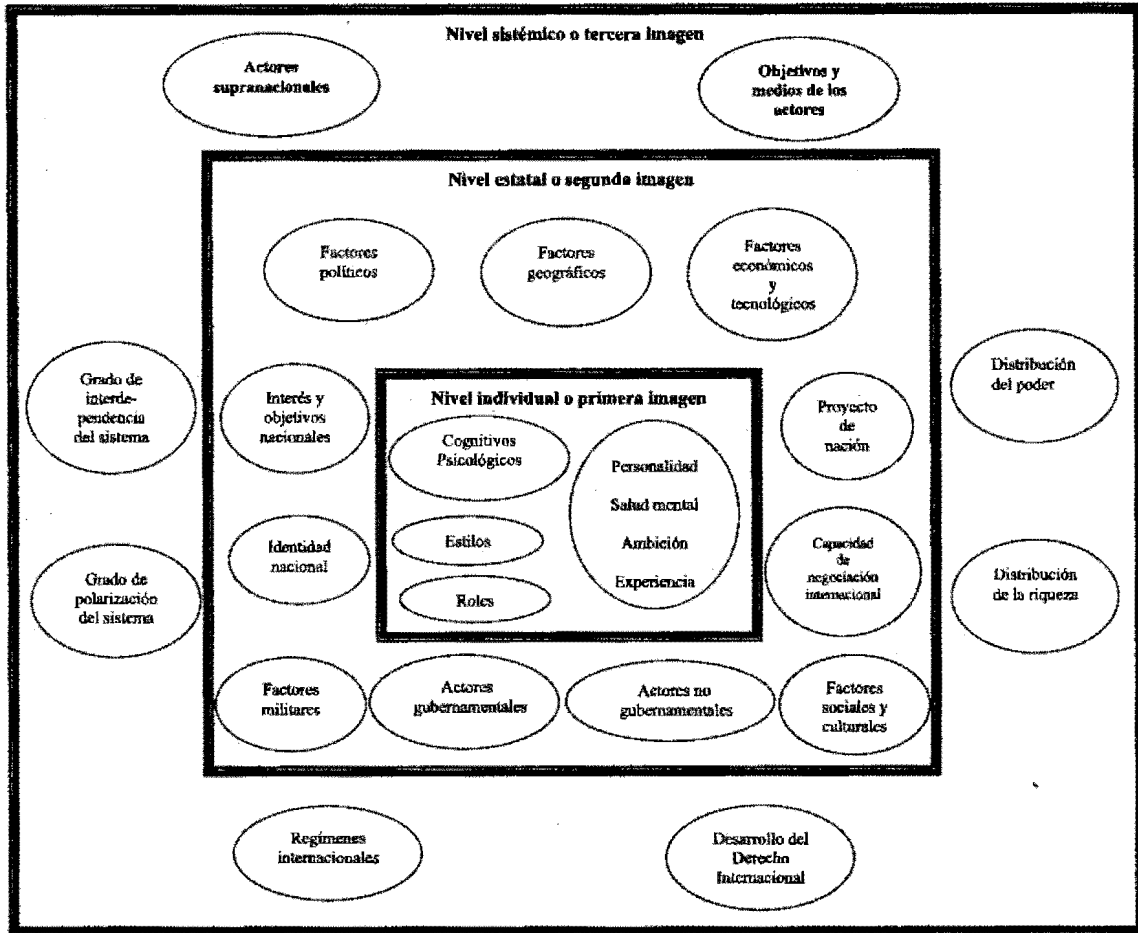
El siguiente aspecto del nivel individual es el **estilo personal** de los líderes en la toma de decisiones. No hay duda de que la forma de tomar decisiones también afecta el curso de la política exterior. En general, estos estilos son un conjunto de preferencias, disposiciones y habilidades que las personas utilizan para tomar decisiones. Las **preferencias** implican los gustos y las posibilidades de elección entre varias alternativas. Una preferencia regularmente es un gusto consciente controlado por la voluntad del individuo. En política exterior, muchos jefes de Estado o de gobierno tienen una marcada preferencia para usar la violencia o la negociación para alcanzar sus objetivos. Por otra parte, una **disposición** es el estado físico o psicológico de una persona para realizar (o no) una acción determinada. Al igual

que las preferencias, las disposiciones están sujetas a la voluntad y a la motivación del individuo. En muchas ocasiones, los encargados de tomar las decisiones de política exterior no están suficientemente motivados para tomar una acción ante un asunto particular, o muchas veces están demasiado motivados. Incluso, en algunos casos tienen enfermedades y ello afecta la decisión que tomen. Finalmente, las **habilidades** son capacidades físicas e intelectuales para desarrollar ciertas actividades. El proceso de toma de decisiones de la política exterior requiere de muchas habilidades intelectuales para no cometer costosos errores.

En asuntos internacionales, cada individuo o líder tiene su propio **estilo** para tomar decisiones. No hay un estilo perfecto. Por lo tanto, son neutrales; es decir, no hay buenos ni malos. A pesar de que presentan una relativa estabilidad, los estilos pueden variar de acuerdo con el contexto y a las circunstancias. Es decir, no son absolutos. Existen diversos tipos de estilos que se pueden identificar en el área de la política exterior. Una clasificación incluiría: **pasivos-activos, reflexivos-impulsivos, abiertos-cerrados, dependientes-independientes, racionales-emocionales**. En el primer caso, existen persona que tienen mucha motivación y son altamente activos. Ello puede impactar en el curso de acciones de un país. Lo contrario sería un individuo con poco interés en los temas exteriores y, entonces, ello afectaría las decisiones. En el segundo caso, hay tomadores de decisiones que reflexionan por mucho tiempo lo que van a hacer. En cambio, hay quienes toman la decisión de manera inmediata. Asimismo, hay individuos que son cerrados a escuchar a los asesores y otros que son abiertos a la discusión e incluso a la crítica. En esta misma lógica, hay personas que necesitan consultar con alguien la decisión y buscan el visto bueno de los demás. En cambio, hay otros que actúan de manera independiente para tomar sus propias decisiones. Finalmente, hay quienes son racionales para tomar decisiones y otros son más emocionales. No es posible decir que un estilo es mejor que otro. Por ejemplo, una persona activa, independiente o racional puede tomar una mala decisión. Igualmente, un individuo pasivo, dependiente o emocional puede tener un resultado positivo en su opción.

Otro de los componentes del nivel individual es el **comportamiento organizacional**. Este elemento estudia la forma en que los individuos actúan dentro de las organizaciones. Bajo este esquema, la cultura global influye en el comportamiento individual al presentarse diferentes presiones, posiciones e intereses de grupo. Así, el comportamiento organizacional impacta significativamente en el proceso de toma de decisiones de los gobiernos. En este marco, el rol que asumen los individuos es determinante. Una persona con un puesto de trabajo muy importante actuaría de manera distinta si no lo tuviese.

Figura 3. Los tres niveles de análisis



Fuente: Elaboración propia.

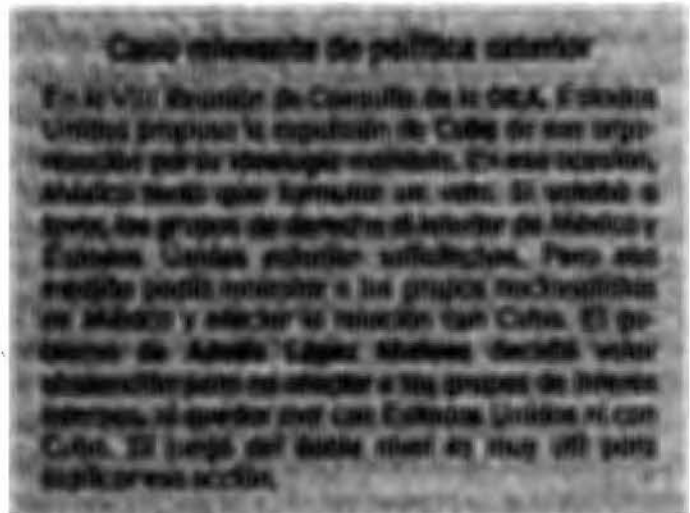
Finalmente, el nivel individual considera las **características personales** de los tomadores de decisiones. Bajo este enfoque, los sujetos seleccionan las alternativas de acuerdo con ciertos rasgos psicosociales: la **personalidad**, el **código de valores**, la **salud mental y física**, el **ego** y la **ambición**, la **historia política** y las **experiencias personales**, así como la **percepción**. Esta última es de suma importancia. La forma en que un jefe de Estado o de gobierno percibe la realidad será determinante en su elección de política. Una percepción errónea puede llevar a cometer errores estratégicos. En este punto, la información que los asesores le hacen llegar es fundamental. A veces aquéllos mismos canalizan información falsa con el propósito de manipular a su jefe. El caso de la invasión estadounidense a Cuba en **Bahía de Cochinos** en 1961 es un claro ejemplo de lo anterior. La Agencia Central de Inteligencia (CIA por sus siglas en inglés) le proporcionó al presidente **John F. Kennedy** datos inexactos y ello llevó al fiasco ya conocido. También existen casos en que los principales tomadores de decisiones recurren a psíquicos para consultarlos. Por ejemplo, el presidente **Ronald Reagan** en alguna ocasión firmó un acuerdo el día y la hora que le había aconsejado una vidente.

Una decisión de política exterior tomada en el nivel individual puede ser riesgosa porque 1) está basada en elementos **subjetivos** que pueden provocar consecuencias **inde-seables**; 2) carece del consenso que le pudiera dar solidez; y 3) está determinada por **intereses personales** o de grupo y, en muchos casos, por ambiciones soterradas. El problema con este nivel es que tiene grandes inconvenientes para sustentarse de manera científica. Además, no considera los factores internos y externos. A pesar de lo anterior, el nivel de análisis es muy útil porque ayuda a explicar el proceso de toma de decisiones de la política exterior de los Estados.

El juego del doble nivel de Robert Putnam

A finales de la década de 1980, **Robert Putnam** desarrolló el enfoque del **juego del doble nivel** para analizar la política exterior. Para este teórico, los factores internos influyen en los asuntos internacionales y viceversa. En el **nivel I**, los gobiernos nacionales buscan maximizar sus propias capacidades para satisfacer las presiones internas, mientras minimizan las consecuencias adversas de los acontecimientos externos. Pero al mismo tiempo, tratan de no contrariar a sus contrapartes externas para no poner en riesgo la **cooperación internacional**. En el **nivel II**, los gobiernos buscan satisfacer los intereses de los **grupos internos**, quienes están interesados en que se adopten políticas favorables a ellos. Aquí, los políticos buscan el poder construyendo coaliciones entre esos grupos.

Para Putnam, el proceso de negociación en política exterior considera esos dos niveles. El primero consiste en negociar un acuerdo en el ámbito internacional que luego tendrá que ser ratificado en el nivel nacional. Se busca encontrar un acuerdo internacional que sea aceptable para los actores nacionales relevantes que deben ratificarlo. Tomar una decisión externa y luego buscar el consenso interno es riesgoso y en muchas ocasiones desgastante. Para Putnam, una adecuada revisión de los factores internos de la política exterior y las relaciones internacionales debe enfati-



zizar los intereses de los diferentes actores nacionales: partidos, clases sociales, grupos de interés (económicos y no económicos), legisladores, la opinión pública y elecciones, no simplemente la opinión de los funcionarios del Ejecutivo. La credibilidad de un compromiso internacional puede ser baja si no se toman en cuenta las preferencias de los grupos internos.

El modelo de Putnam es un tanto **pragmático** porque los gobiernos tienen que buscar satisfacer los intereses de los actores internos sin poner en riesgo la cooperación internacional. Esta disyuntiva puede traer un doble discurso e inclusive una política contradictoria porque, frente al público nacional, puede haber una posición y, ante el escenario internacional, una distinta. Por ejemplo, un presidente puede decir ante una audiencia extranjera que su país dará facilidades de inversión, mientras que dice a los actores nacionales lo contrario para no amenazar sus intereses. Según el modelo de Putnam, los gobiernos se esfuerzan por tomar una decisión que, por un lado, complazca a los grupos internos y, al mismo tiempo, sea aceptable en el exterior. En suma, el modelo es muy útil cuando en un tema en particular hay intereses internos muy altos y la influencia del factor externo es muy significativa.

Una de las principales aportaciones de Putnam para el análisis de la política exterior es la noción de los **“win-sets”** (conjuntos ganadores). Para el autor, un **“win-set”** es la alternativa que resulta más favorable a ambas partes en una negociación en el nivel I y que contará con un amplio apoyo en el nivel II. Es decir, es la opción que significa mayores beneficios mutuos al llegar a un acuerdo con un gobierno extranjero, pero que a la vez satisfaga los intereses de los grupos internos. Por ejemplo, en la negociación de un tratado comercial, un gobierno buscará mejores condiciones frente a su contraparte; pero, al mismo tiempo, tratará de que el contenido del acuerdo beneficie a los sectores internos y la ratificación sea viable ante las instancias formales o informales correspondientes. En otras

palabras, un *win-set* será mayor si el arreglo beneficia a la contraparte externa y a los grupos internos al mismo tiempo. Para Putnam, los determinantes del tamaño del *win-set* son básicamente tres: a) las **preferencias y coaliciones** en el nivel II; b) las **instituciones formales e informales** en el nivel II; y c) Las **estrategias** de los negociadores en el Nivel I.

En el primer punto, el tamaño del *win-set* depende de las **preferencias y las coaliciones** posibles entre los grupos comprendidos en el nivel II. Es decir, una decisión de política exterior puede depender de la correlación de fuerzas de los principales actores del sistema político, ya sean funcionarios de gobierno, congresistas, partidos políticos, sectores empresariales, organizaciones sociales u opinión pública. Asimismo, el curso de acción está determinado por las preferencias de política pública de cada uno de ellos. Finalmente, el proceso está condicionado por las posibles **alianzas** que puedan construir esos actores. Es decir, el tamaño del *win-set* aumentará si hay **consenso** interno. En el segundo punto, el planteamiento de Putnam es que los procedimientos de ratificación afectan el tamaño del *win-set*. Por ejemplo, si el poder legislativo requiere de dos tercios para ratificar un acuerdo, entonces el tamaño del *win-set* es más pequeño. Pero si solamente se requiere mayoría simple, entonces el *win-set* es de mayor tamaño. Incluso, el margen de maniobra puede aumentar frente a la contraparte si se argumenta que una cesión no podría ser aceptada por el aparato legislativo o la circunscripción interna. Además, no todos los acuerdos son ratificados de manera formal. Por ejemplo, la disciplina rígida de los partidos políticos incrementa el tamaño del *win-set*. Un gobierno tendrá mayor margen de maniobra si es altamente probable que el acuerdo negociado sea ratificado. Por el contrario, una débil disciplina partidaria reduce las posibilidades de cooperación internacional. En el último punto, el tamaño del *win-set* puede variar dependiendo de las **estrategias** que adopten los negociadores en el nivel I. Es decir, la dimensión puede ser mayor o menor en función de las opciones que se presenten en la negociación entre los actores internacionales.

Teoría del “vínculo” (linkage) de James Rosenau

James Rosenau desarrolló la **Teoría del Vínculo** para describir el entrecruzamiento de la política exterior y la interior. En su tiempo, el profesor Rosenau se quejaba de que el vínculo entre lo nacional y lo internacional no se había estudiado de manera “sistemática, sostenida

y comparada” debido principalmente a la falta de comunicación entre la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales y a que cada disciplina tenía sus propios problemas que atender. La Teoría del Vínculo de Rosenau plantea una sofisticada clasificación de actores, procesos, instituciones y escenarios internacionales para analizar el eslabón entre la política interna y la externa, lo cual representó un importante avance en el estudio de la política exterior. Asimismo, la formulación teórica era que las dos áreas (política interna y externa) se entrecru-

zan. Entre más grande es la zona de interconexión, mayor será la congruencia entre ambas políticas (ver figura 4). Si la conexión es mínima, entonces existe incoherencia entre las dos.

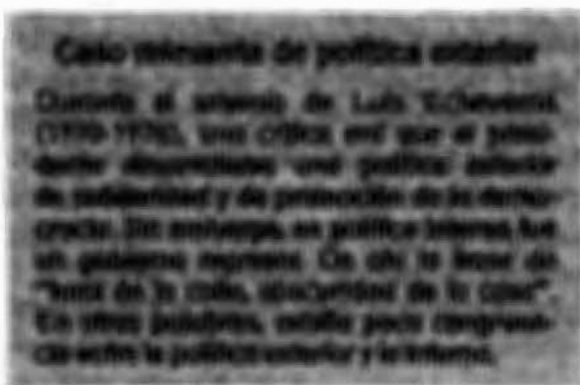
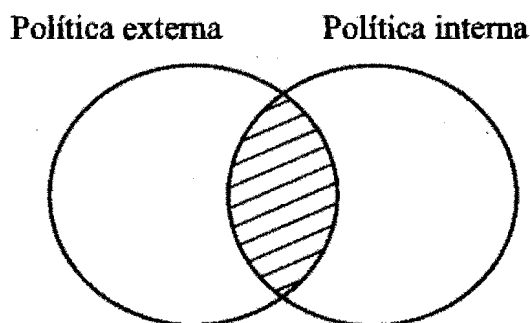


Figura 4.



Fuente: Elaboración propia.

Rosenau contribuyó de manera significativa en el surgimiento de una subdisciplina que conecta la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales: **Análisis de Política Exterior** (APE). El propósito principal es aportar elementos para la interpretación y el análisis de la política exterior a partir de bases científicas. Rosenau también se destacó por su trabajo en el desarrollo de la **Política Exterior Comparada** (PEC). El autor planteaba una propuesta para el estudio comparativo de las políticas exteriores. En primer lugar, clasificó a los Estados por **tamaño** (grande o pequeño), **sistema político** (abierto o cerrado) y **desarrollo económico** (desarrollado o subdesarrollado). Al mismo tiempo, propuso cinco variables para el análisis de la política exterior: la variable **social**, la del **rol**, la **gubernamental**, la **individual** y la **sistémica**. Estas variables pueden ser utilizadas para el análisis y la comparación de la política exterior de varios Estados.

La segunda imagen “invertida” de Peter Gourevitch

Como ya se ha visto, la segunda imagen de Waltz plantea que la política exterior de los Estados está fundamentada en las características específicas de los sistemas políticos nacionales. Por ejemplo, hay casos que son presidencialistas, totalitarios, monárquicos, o parlamentaristas. La lógica aquí es que las particularidades y diferencias de cada sistema determinan el tipo de política exterior que un Estado va a proyectar. Algunos países van a defender la democracia; otros buscarán cambios en el sistema internacional (revisionistas) y otros tratarán de que haya continuidad y de que las cosas se mantengan tal como están (*pro-status quo*).

Por otro lado, Peter Gourevitch planteó la noción de la segunda imagen “invertida”. El planteamiento básico aquí es que el sistema internacional también influye en la conformación de los sistemas políticos internos y ello, de manera natural, también impactará en el tipo de política exterior que un Estado lleve a cabo. Un ejemplo puede ser el triunfo de la **Revolución cubana** en 1959 cuando **Fidel Castro** instaló un sistema marxista. Este evento internacional trajo cambios en el sistema político mexicano. Por ejemplo, el Partido Popular cambió su nombre a **Partido Popular Socialista** (PPS). Además, también como efecto de esa revolución, diversos grupos crearon el **Movimiento de Liberación Nacional** (MLN), el cual aglutinaba a los diferentes partidos de izquierda de México y era encabezado por el expresidente **Lázaro Cárdenas**. Este grupo apoyaba al régimen de Castro. Más tarde, la política exterior de México estuvo determinada por ese evento internacional pues tenía que adoptar una posición en el marco de la **Guerra Fría**. En este ejemplo es claro que la Revolución cubana tuvo impactos significativos en el sistema político mexicano y sus interacciones externas.

Otros modelos

Existen otros modelos teóricos que también buscan explicar el comportamiento internacional de los Estados. Thomas Brewer ha propuesto algunos modelos alternativos, como el de la “**decisión incremental**”, el “**democrático**”, el “**pluralista**”, el “**elitista**”, el “**transnacional**” y el “**establecimiento de agenda**”. El primero sugiere que muchas veces los gobernantes no quieren tomar decisiones muy importantes y, entonces, van tomando medidas de menor importancia de manera **incremental** hasta alcanzar la “gran decisión”. El modelo **democrático** asume que las políticas reflejan las preferencias del público. Es decir, los funcionarios gubernamentales toman sus decisiones de política exterior a partir de los procesos electorales y las instituciones representativas. El modelo **pluralista** establece que el público generalmente no tiene mucho interés en tratar de influir en la conducta exterior de un país, pero que los **grupos de interés** organizados sí tienen una participación activa en ello. En este modelo, los principales actores que participan el proceso de toma de decisiones son el poder Ejecutivo, el congreso, las agencias burocráticas, los grupos de presión, los académicos y los medios de comunicación. En otras palabras, solamente los interesados e informados participan; el público general es simplemente testigo.

El **modelo elitista** asume que el proceso de toma de decisiones es antidemocrático. Bajo este modelo, el poder se concentra solamente en algunas clases dominantes, tales como grandes empresarios, militares y dictadores. Entonces, solamente ellos pueden influir en la política exterior a partir de sus propios intereses. El **modelo transnacional** enfatiza las acciones de los actores no gubernamentales y las interacciones que se realizan a través de las fronteras nacionales más que en las relaciones entre los gobiernos. Este énfasis es el resultado del desarrollo tecnológico, comercial e industrial que ha impulsado una mayor interdependencia internacional. Finalmente, el modelo del **establecimiento de agenda** se centra en los grupos de poder que tienen la posibilidad de controlar la agenda nacional. El modelo indica que los grupos de élite tienen la capacidad de seleccionar los temas que serán tratados en la agenda de política exterior, para de esta manera satisfacer sus intereses.

2. Enfoques teóricos para el estudio de la política exterior

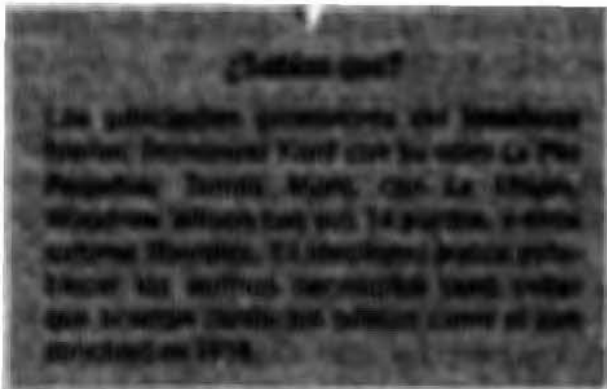


La literatura existente presenta diversos enfoques teóricos para explicar la política exterior de los Estados. La mayoría de los libros y los ensayos que abordan el estudio de la política exterior de México describen y explican esta temática desde diferentes enfoques. En este sentido, esta sección busca aportar algunos elementos teóricos para explicar las relaciones internacionales de México.

Idealismo

El idealismo, como parte de la teoría de las Relaciones Internacionales, es un enfoque que fue desarrollado después de la **Primera Guerra Mundial**. Está basado en ciertos principios e ideales derivados de diferentes escuelas de pensamiento, entre ellas el liberalismo. Su preocupación central es el bienestar de los individuos y reclama que el principal objeti-

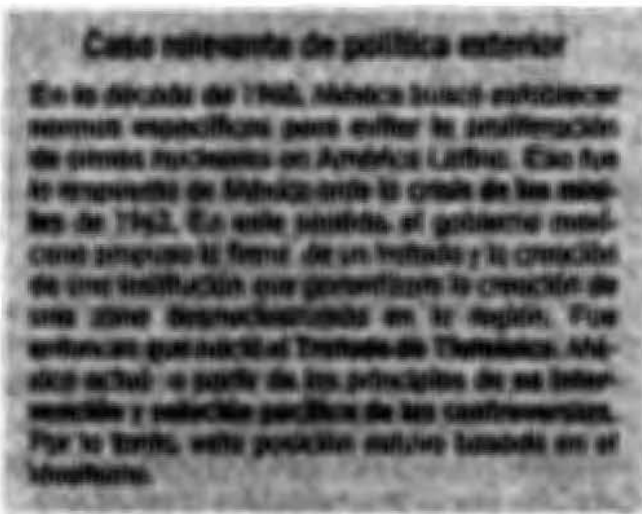
vo de la toda política debe ser garantizar la prosperidad y la paz en las relaciones entre personas y Estados. Basado en el pensamiento **wilsoniano**, el idealismo surge como un instrumento para resolver la condición de anarquía del sistema internacional después de la Primera Guerra Mundial, a través de la búsqueda de una seguridad colectiva, la creación de instituciones in-ternacionales y la autodeterminación de los pueblos.



El idealismo mantiene diferentes ópticas respecto a la realidad internacional. Sin embargo, lo que une a sus proponentes es una serie de supuestos acerca de la política exterior. De manera general, una política exterior basada en el idealismo tendría una o más de las siguientes características: 1) Los **Estados** pueden alcanzar la ayuda mutua y la cooperación a través de la política exterior; 2) los Estados deben conducir sus relaciones exteriores de acuerdo al **derecho internacional** y las **organizaciones internacionales**; 3) la

guerra es evitable si los Estados se lo proponen; 4) para la solución de los principales problemas mundiales, los Estados deben buscar medidas colectivas o **multilaterales** en lugar de decisiones unilaterales; 5) los Estados deben organizarse a través de instituciones internacionales para mitigar la anarquía y reducir los enfrentamientos bélicos; 6) la política exterior debe estar basada en **principios doctrinales** que guíen la conducta de los Estados; 7) los gobiernos deben respetar la **soberanía** de otros Estados. En resumen, los países que asuman varios de estos puntos estarán proyectando una política exterior basada en el idealismo.

El idealismo es un enfoque útil para explicar la política exterior de los Estados porque muchos asumen los puntos arriba planteados. Sin embargo, la debilidad es que tiene limitaciones para explicar las relaciones de poder y el conflicto internacional. Algunos especialistas lo critican por su naturaleza normativa ya que solamente plantea cómo *deben ser* las cosas y no cómo *son* en realidad. Si su debilidad es la falta de elementos para hacer un diagnóstico de las causas de un conflicto, su ventaja es que plantea soluciones a los problemas.



El idealismo es un enfoque útil para explicar la política exterior de los Estados porque muchos asumen los puntos arriba planteados. Sin embargo, la debilidad es que tiene limitaciones para explicar las relaciones de poder y el conflicto internacional. Algunos especialistas lo critican por su naturaleza normativa ya que solamente plantea cómo *deben ser* las cosas y no cómo *son* en realidad. Si su debilidad es la falta de elementos para hacer un diagnóstico de las causas de un conflicto, su ventaja es que plantea soluciones a los problemas.

Realismo

El **realismo** es un enfoque que nace un poco antes de la **Segunda Guerra Mundial** que planteaba que la política internacional era una lucha por el poder. Por lo tanto, los Estados debían buscar aumentar su poder como principal objetivo de su política exterior. **Edward H. Carr** fue uno de los autores que contribuyeron ampliamente a la visión realista. En su libro *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939*, Carr se propuso analizar las causas fundamentales y profundas del conflicto internacional y no los motivos inmediatos o personales. Este autor criticó al idealismo como el enfoque dominante de las relaciones internacionales después de la **Primera Guerra Mundial** por su fracaso para mantener la paz veinte

años después, ante el inicio de la Segunda Guerra Mundial.

Después de la **Segunda Guerra Mundial**, **Hans Morgenthau** escribió un libro muy influyente, titulado *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. Su propósito principal era crear una teoría científica de las relaciones internacionales. Su trabajo ha sido considerado como el fundador de la visión realista de las relaciones internacionales contemporáneas. Su teoría pronto se convirtió en el enfoque dominante de la posguerra, prin-

cipalmente en Estados Unidos luego de emerger como una de las principales potencias. En su libro, Morgenthau propone seis principios del realismo político:

- 1) El realismo asume que la política obedece a **leyes objetivas** que están enraizadas en la naturaleza humana; 2) El principal mecanismo que permite analizar las acciones de los Estados en los asuntos mundiales es el concepto de interés definido en términos de poder; 3) El realismo supone que el **poder** es una categoría objetiva de vigencia universal; 4) El realismo considera que las acciones de los Estados son **amorales**, es decir, que no siguen un criterio de moralidad; 5) El realismo se niega a identificar las aspiraciones morales de las naciones, en particular los preceptos morales que gobiernan el mundo; y 6) La diferencia entre el realismo y otras escuelas de pensamiento es profunda. Por lo tanto, la política internacional implica una lucha por el poder; entonces, el poder será siempre un objetivo inmediato.

En general, los siguientes son los supuestos básicos del realismo que se aplican a la política exterior: 1) Los **Estados** son los actores primarios de las relaciones internacionales; 2) Los Estados son **racionales** y **unitarios** (racionales porque su comportamiento en la arena internacional está determinado por sus intereses y por sus objetivos nacionales y unitario porque implica que actúa como un solo ente; es decir, no contempla los intereses y preferencias de los distintos actores nacionales y subnacionales); 3) Los Estados consideran el **interés nacional** en términos de poder, ya sea como un medio o como un fin; por lo tanto la política internacional es una lucha por el poder; 4) El sistema internacional es **anárquico** por naturaleza y el poder es el único medio para controlarlo; por lo tanto, los Estados necesitan adquirir capacidades militares suficientes para inhibir cualquier ataque de un enemigo potencial; 5) La obligación primaria de cualquier Estado en un ambiente de anarquía es promover el interés nacional; 6) La **seguridad nacional** siempre está a la cabeza de la agenda de la política exterior; 7) El **factor económico** es menos relevante para la seguridad nacional que para el poder militar y es solamente importante como un medio para adquirir prestigio internacional y poder; 8) Los estados no pueden confiar la tarea de su protección a **organizaciones internacionales** o al **Derecho Internacional**, y 9) Los estados recurren a la **diplomacia coercitiva** para influir en las decisiones de

otros Estados. El uso de uno o varios elementos anteriores indicaría que la política exterior desplegada tiene como base el enfoque realista.

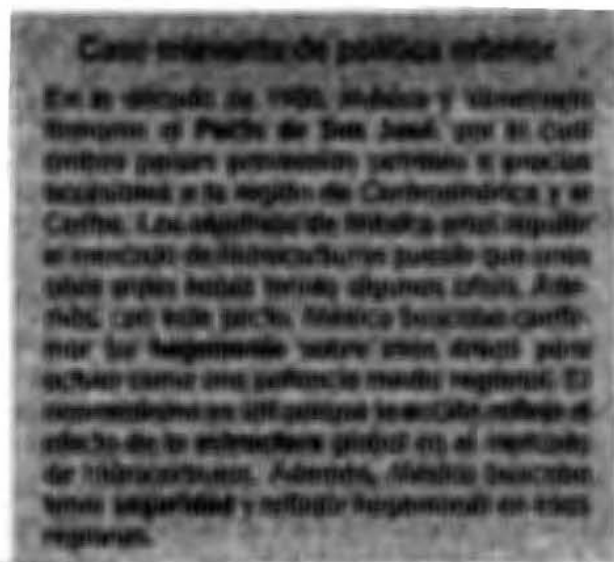
La fortaleza del realismo es que contiene elementos importantes para hacer un diagnóstico de la realidad. Puede explicar las causas de los conflictos y las principales motivaciones que tienen los Estados para actuar en el plano internacional. Sin embargo, el enfoque carece de propuestas concretas para la solución de los problemas.

Neorrealismo

Si bien muchos expertos reconocían algunas imprecisiones en el enfoque realista para explicar de manera efectiva la realidad de las relaciones internacionales, el realismo fue el paradigma dominante después de la Segunda Guerra Mundial. Aunque sus principales supuestos proveían un importante conjunto de herramientas teóricas para los observadores de las relaciones internacionales, el realismo no establecía propuestas que vincularan las causas con los efectos. A mitad de la década de 1970, algunos teóricos empezaron a desarrollar nuevos elementos para mejorar y revitalizar la visión realista tradicional. No rechazaban el realismo; pero, como el sistema internacional había cambiado, nuevos factores tenían que ser tomados en cuenta. Esto fue considerado como los primeros pasos del neorrealismo.

El principal promotor del neorrealismo, o realismo estructural como también fue conocido, fue **Kenneth Waltz**. Los neorrealistas, en general, están interesados en explicar la conducta de los **Estados** bajo condiciones de **anarquía** como una variable inmutable. También enfatizan la importancia de la **estructura** del sistema internacional, definida como “la **distribución de poder** entre las unidades”, siendo estas unidades los **Estados**. Ellos exploran cómo la estructura puede influir y constreñir la política exterior de los Estados. En el realismo clásico, el Estado determinaba la estructura. Sin embargo, en la noción neorrealista, la estructura puede determinar el comportamiento de los Estados. Con el neorrealismo se agregan conceptos que antes el realismo no consideraba, como el desarrollo económico, las fuerzas sociales y la cultura.

El neorrealismo no rechaza al realismo tradicional. Al contrario, ambos se complementan para establecer un enfoque más coherente de las relaciones internacionales. Están de acuerdo en la naturaleza anárquica del sistema internacional y en la primacía del Estado como principal actor. El **poder** y el **equilibrio del poder** son todavía conceptos clave en ambas nociones.



Neoliberalismo

El neoliberalismo es un enfoque teórico que busca contrarrestar al neorrealismo. Sin embargo, el neoliberalismo admite algunos supuestos neorrealistas, tales como la primacía del **Estado** en las relaciones internacionales y la **naturaleza anárquica** del sistema internacional. Sin embargo, los defensores del neoliberalismo critican algunos supuestos del neorrealismo. Por ejemplo, los liberales no están de acuerdo en que la **cooperación**

entre los Estados sea difícil debido al ambiente anárquico. Ellos creen que las instituciones pueden promover la cooperación porque en un sistema anárquico los Estados enfrentan intereses comunes.

Respecto a las consecuencias de la anarquía, el neoliberalismo establece que la principal motivación de la política exterior es la cooperación, mientras que los neorrealistas asumen que es la **seguridad** nacional. En cuanto a las ganancias **absolutas** y **relativas** de la cooperación, los liberales creen que, aún en un sistema anárquico, la cooperación es posible y lo que importa a los Estados es las ganancias absolutas, es decir ganar algo sin importar cuánto ganen los demás. En este sentido, el neoliberalismo enfatiza los asuntos de la agenda de la economía política, mientras que los realistas los de la seguridad nacional.

Para los liberales, lo que cuenta es la **intención** y no la **capacidad** en términos de recursos materiales, como lo asumen los neorrealistas. Finalmente, los liberales ven a las **instituciones** como instrumentos para mitigar la anarquía internacional.

Como es posible observar, el neorealismo y el neoliberalismo tienden a converger teóricamente. La diferencia básica se encuentra en las posibilidades para la cooperación. Mientras que el neorealismo tiene una visión pesimista, el neoliberalismo se inclina por el establecimiento de esquemas de cooperación. Un punto de coincidencia es que ambos enfoques incluyen factores económicos como base teórica. El debate entre el neorealismo y el neoliberalismo no está terminado y es previsible que en el futuro se mantenga en los foros académicos.



Interdependencia compleja

Luego del fracaso de la **Guerra de Vietnam** y la crisis económica de principios de la década de 1970, los teóricos de las Relaciones Internacionales buscaron otros marcos explicativos porque el realismo no podía explicar la realidad internacional en este momento. **Robert Keohane** y **Joseph Nye** comenzaron a desarrollar la noción de poder e interdependencia como un marco interpretativo útil para el análisis de las Relaciones Internacionales. No rechazaron el realismo, pero dado que el sistema internacional había cambiado, estos autores propusieron nuevos elementos para el análisis.

Keohane y Nye definieron el concepto de interdependencia como una **dependencia mutua**, es decir, la interdependencia en política mundial se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre naciones o entre actores de diferentes países. Al decir esto, establecían uno de los supuestos básicos de la interdependencia que difería con el realismo: los Estados ya no eran los únicos actores en las Relaciones Internacionales; existían actores supranacionales, nacionales y subnacionales que no eran controlados por el Estado.

Esta interdependencia se deriva de ciertas transacciones internacionales, tales como flujos de capital, bienes, servicios, y personas a través de las fronteras políticas. No todos

los países desarrollan el mismo grado de interdependencia. Ello depende de los **costos** y las **oportunidades** de tales interacciones. Si hay efectos recíprocos y costosos, aunque no necesariamente simétricos, entonces hay interdependencia. Si estos costos no son tan altos, entonces hay simplemente una interconexión, según Keohane y Nye. Estos autores agregan que, como la interdependencia puede ser asimétrica (uno de los actores es más dependiente del otro), las verdaderas relaciones de poder en el sistema internacional se dan por esta interdependencia asimétrica, ya que el actor menos dependiente perdería menos en caso de un rompimiento de la relación entre ellos.

Además, Keohane y Nye desafían el concepto clásico de **poder**. Tradicionalmente, al poder se le asociaba con la capacidad militar. Por ello, aquellos Estados con mayor poder militar serían más influyentes en los asuntos internacionales. Ahora, Keohane y Nye establecen que los recursos que producen capacidades de poder son más complejos, incluyendo capacidades económicas y diplomáticas. Así, el poder puede ser definido como la habilidad de un actor para poder controlar a otros actores o eventos, pero es muy difícil evaluar el poder en tales términos. De esta manera, sugieren que la **interdependencia asimétrica** es una fuente de poder; es decir, como control sobre los recursos, o el potencial para afectar resultados.

En su libro, Keohane y Nye consideran a los **regímenes internacionales** como un elemento importante para la política exterior. Aunque muchos observadores no los consideran relevantes debido a la debilidad de las organizaciones internacionales y a los problemas para cumplir con las normas del **Derecho Internacional**, Keohane y Nye afirman que ciertos regímenes internacionales específicos tienen efectos importantes en las relaciones interdependientes que involucran a unos cuantos países, o muchos, en un asunto específico. Es decir, el nivel de interdependencia de un Estado también determina su política exterior.

Los principales supuestos de la interdependencia compleja aplicables a la política exterior son los siguientes: 1) existen **múltiples canales de comunicación**, que incluyen lazos formales e informales entre élites y corporaciones tanto gubernamentales como no gubernamentales; 2) **Ausencia de una jerarquía** entre los temas internacionales; en otras palabras los asuntos militares no están siempre a la cabeza de la agenda de política exterior; y 3) La utilidad y eficacia de la **fuerza militar ha declinado** en un mundo con interdependencia compleja.

Constructivismo

En los últimos años, un enfoque que ha tomado fuerza entre los teóricos de las Relaciones Internacionales es el constructivismo. Esta teoría asume que la realidad está solamente en la mente de los individuos y que, por lo tanto, las relaciones internacionales son una **construcción intersubjetiva** y cognitiva. Los constructivistas argumentan que el sistema internacional no es una entidad física, sino que es una creación mental humana. Si las ideas o percepciones respecto al sistema internacional se modifican, entonces el sistema internacional también cambia.

El constructivismo es un enfoque de las Relaciones Internacionales que postula los siguientes supuestos: 1) Las relaciones internacionales consisten esencialmente en pensa-



mientos, **percepciones** e ideas, no en fuerzas físicas. 2) El elemento central que gira en torno del constructivismo es el conjunto de ideas, supuestos y percepciones que son ampliamente compartidas entre la gente. 3) Esas ideas y supuestos se componen y se expresan a partir de los intereses e **identidad nacionales**. 4) Los constructivistas se enfocan en la manera en que las relaciones se forman y se expresan a través de instituciones colectivas, tales como la soberanía, la cual no tiene una realidad material, pero existe solamente porque la gente colectivamente piensa que existe.

Los teóricos que defienden este enfoque aseguran que la **anarquía** es lo que los Estados quieran que sea. Es decir, si la gente de manera colectiva piensa que hay anarquía, entonces existe; en otras palabras, todo está en la mente humana. Para los constructivistas, el **interés nacional** se construye a partir de la identidad nacional. Entonces, ésta resulta una motivación fundamental para la conducta exterior de los Estados. Si un Estado se **identifica** exclusi-

vamente consigo mismo, entonces hay anarquía. Pero si el Estado se identifica con una sociedad de naciones, entonces no hay anarquía. En otras palabras, la **estructura internacional** se compone por la distribución de las identidades, no por la distribución del poder.

Como los realistas, los constructivistas también consideran el **poder** como un factor importante. La diferencia es que los primeros ven al poder en términos materiales y los segundos lo ven en términos de la capacidad para crear una idea preponderante del sistema internacional. Según los constructivistas, la fuente principal del poder está en las ideas. El papel de esta teoría es relevante porque cuestiona a las principales corrientes teóricas de las Relaciones Internacionales, especialmente las de corte positivista. Bajo el enfoque constructivista, las ideas y percepciones que tengan los gobernantes sobre la realidad nacional e internacional serán fundamentales para el proceso de toma de decisiones de la política exterior.

Otros enfoques

Existen otros enfoques que han sido utilizados para explicar la política exterior de los Estados. Luego del debate entre el idealismo y el realismo surgió una escuela llamada **conductivismo**. Estos teóricos criticaban al realismo y al idealismo porque no tenían bases científicas y no eran efectivos para identificar las causas y efectos de las acciones de los Estados. Su propuesta fue incluir una metodología basada en observaciones rigurosas, establecimiento de hipótesis y verificación de éstas; inclusive propusieron el uso de fórmulas matemáticas para explicar la conducta externa de los Estados. Así surgieron la teoría general de los sistemas, la teoría de juegos, la teoría del proceso de toma de decisiones y otras.

Otro enfoque que también ha sido utilizado para explicar la política exterior de los Estados es el **marxismo**. Este marco explicativo enfatiza las diferencias de la estructura económica internacional. Por lo tanto, un objetivo fundamental de la política exterior de los Estados bajo la ideología comunista es tratar de reducir esas grandes diferencias. Desde el enfoque marxista, los Estados no son autónomos; es decir, actúan de acuerdo con los intereses de la clase dominante. Por lo tanto, los conflictos entre naciones se desarrollan en un contexto económico de competencia entre las clases capitalistas de los diferentes Estados. Para evitar este antagonismo, un objetivo de la política exterior es la exportación del comunismo en el mundo. Tradicionalmente, el enfoque marxista ha derivado en otras perspectivas teóricas, como son el **imperialismo** y la **teoría de la dependencia**. El primero sugiere que, en una economía capitalista global, los mercados nacionales no son suficientes y por lo tanto las naciones tienden a buscar el dominio de otros mercados en la esfera internacional. El segundo se caracteriza por la existencia de lazos formales e informales de naturaleza política y económica, que constituirían los cauces directos para que una potencia hegemónica pudiera ejercer presiones efectivas para limitar la libertad de acción de los gobiernos periféricos; así, el mundo se divide en centro (potencias capitalistas poseedoras de los medios de producción, capital y poder), que explotan a la periferia (países en desarrollo, proveedores de materias primas y con poco poder internacional).

En suma, los enfoques teóricos anteriormente descritos ayudan a explicar la conducta de los Estados en el plano internacional. Son herramientas teóricas que pueden apoyar a los analistas de la política exterior e, inclusive, son guías que pueden orientar a los tomadores de decisiones.

Cuadro 2. Enfoques teóricos en la política exterior

Enfoque	Actores principales en política exterior	Principales objetivos	Principales estrategias e instrumentos	Principales motivaciones	Nivel de análisis predominante	Visión del sistema internacional
Realismo/ Neorealismo	El Estado como ente racional y unitario	Aumentar el poder, mantenimiento del status quo y defensa de la seguridad nacional.	Uso de la fuerza, alianzas, sanciones económicas y diplomacia coercitiva.	Interés nacional	Sistémico y Estatal	Es anárquico con pocas posibilidades de cambio
Idealismo/ Neoliberalismo	Considera otros actores nacionales y organizaciones internacionales	Defensa de la soberanía, el mantenimiento de la paz internacional, respeto a los derechos humanos, promoción de la democracia y el impulso del desarrollo económico	La negociación diplomática. El Derecho Internacional junto con las doctrinas y los principios de política exterior. En general, las instituciones pueden mitigar la anarquía.	El bienestar humano	Sistémico y Estatal	Es anárquico. El cambio es probable y deseable. La anarquía puede ser mitigada por las instituciones internacionales.
Interdependencia compleja	Considera otros actores no estatales	No existe jerarquía en la agenda de las relaciones internacionales	Disminuye la efectividad y el uso de la fuerza en relaciones de interdependencia compleja	Bienestar económico de los actores involucrados	Sistémico y Estatal	Interdependiente: el sistema cambia si el nivel de interdependencia se modifica.
Constructivismo	Individuos y élites	Promoción de ideas y valores propios a nivel internacional	Las ideas	Identidad nacional y valores	Sistémico, Estatal e Individual	El sistema internacional se conforma a partir de las ideas y percepciones que se tengan. Si cambian las ideas de las élites, el sistema internacional se transforma.

Fuente: Elaboración propia.

3. Tipología de las políticas exteriores

A partir de los modelos y los enfoques teóricos que explican la conducta externa de los Estados, es posible hacer una tipología de las políticas exteriores más tradicionales. El cuadro 3 explica una clasificación que incluye diferentes tipos. El propósito es que el lector tenga una idea clara de las diversas formas de política exterior que existen.

Cuadro 3. Tipología de las políticas exteriores

Tipo	Características
Activa	Esta política se caracteriza en que el país busca mantener una presencia constante en el sistema internacional. La visión es que una intensa actividad en el plano externo puede traer beneficios internos. Normalmente hay una planeación a corto y mediano plazo. Asimismo, los gobiernos dedican amplios presupuestos a la acción internacional.
Pasiva	Es una política exterior con pocas iniciativas. El gobierno no tiene mucho interés en los asuntos globales. La capacidad de negociación internacional es limitada. No hay un proceso de planificación detallado.
Reactiva	No hay una planificación previa de la política exterior. El país solamente responde a los estímulos externos. Normalmente ocurre en países con problemas de estabilidad interna.
Pragmática	Es una política exterior que responde básicamente a los intereses de una nación. Estos países prefieren un beneficio práctico, principalmente económico o geopolítico, y sacrifican los elementos éticos.
Principista	Es una política exterior que está basada en una serie de principios, valores, normas jurídicas y doctrinas de carácter internacional. Las más importantes son la No Intervención, el respeto a la Soberanía, la Solución Pacífica de las Controversias, la Igualdad Jurídica de los Estados, la Autodeterminación de los Pueblos, la Promoción de la Paz y la Cooperación Internacional para el desarrollo, entre otros. Estos países no tienen un amplio poder militar. Son países pacifistas que usan la negociación diplomática como instrumento principal de su política exterior y optan por el poder blando. No cuentan con una amplia capacidad de negociación y recurren a los principios y doctrinas para ampliarla.
Nacionalista	Es una política exterior que promueve el nacionalismo de un país. Busca proyectar sus valores culturales, su historia, su identidad y sus costumbres. Normalmente refleja al exterior una política proteccionista de la industria nacional y busca controlar los sectores más dinámicos de la economía.
Defensiva	Es una política exterior que de manera regular está a la defensiva, especialmente frente a los ataques externos. La protección de la seguridad nacional es vital en este caso. Los países buscan un involucramiento limitado en los procesos de carácter global. Pero cuando lo hacen, normalmente promueven la paz y la cooperación para la solución de los problemas comunes. También optan por la negociación diplomática. No tienen una amplia capacidad de negociación internacional por lo que recurren al poder blando.
Ofensiva	Los países que la adoptan son normalmente agresivos. Tienden a usar la fuerza militar. Buscan imponer su interés sobre el de los otros. No confían en las instituciones internacionales y son escépticos de la efectividad del Derecho Internacional. Pueden invadir o atacar países para alcanzar sus fines. Justifican su actuación con base en su seguridad nacional y el interés geopolítico del gobierno. Cuentan con un poderío bélico amplio. La diplomacia coercitiva es una alternativa viable y basan su política en el poder duro. Normalmente tienen una amplia capacidad de negociación basada en el poder militar.
De Estado	Es una política exterior que es continua; es decir, a pesar de un cambio de gobierno, se mantienen las líneas generales. Además, esta política refleja los intereses de la población. En su elaboración participan diferentes actores tanto gubernamentales como no gubernamentales.
De gobierno	Es una política exterior que no tiene continuidad a través del tiempo. Una nueva administración puede modificar las líneas generales de acción. Normalmente representa los intereses del grupo en el poder y no de la población en conjunto; es decir, es una política elitista porque solamente un número pequeño de actores están involucrados en su diseño.
Neutral	Son países que normalmente proyectan una posición neutral en los conflictos o guerras internacionales. Normalmente no tienen un ejército propio ni participan en alianzas militares. En ocasiones, evitan participar en organizaciones internacionales o mecanismos de integración económica.
Regional	Son políticas exteriores que promueven los intereses de una región. Por ejemplo, un país puede proyectar una conducta externa europeísta o latinoamericanista.
Ideológica	Es una política que promueve alguna ideología en particular. Por ejemplo, algunos países adoptan una conducta anticomunista y otros impulsan una de naturaleza comunista.
Realista	Es una política exterior que tiene elementos de la pragmática y la ofensiva. Los países enfatizan la seguridad nacional y recurren a la diplomacia coercitiva y al poder duro en sus nexos con otros países.
Idealista	Es una política exterior que tiene elementos de la defensiva y la principista. Los países enfatizan los principios y las doctrinas y recurren a la negociación diplomática y al poder suave en sus contactos con otros países. Promueven la paz y la cooperación.

Fuente: Elaboración propia.

Los países no necesariamente se ajustan a un tipo de manera exclusiva. Una política exterior de un Estado puede tener diferentes tipologías al mismo tiempo. Los tipos dependen de la experiencia histórica, de los intereses del grupo en el poder y de las coyunturas internas y externas que se presenten en un momento determinado. El estudio de las tipologías ayuda a entender las decisiones y acciones que desarrollan los Estados en el tablero mundial.

Resumen del capítulo

- Los **tres modelos de análisis de Allison** son muy útiles para explicar el proceso de toma de decisiones de la política exterior, especialmente en situaciones de crisis. El **modelo del actor racional** contempla los intereses y objetivos de los Estados como fuente principal de las acciones. En el **modelo burocrático**, los encargados de tomar la decisión buscan posicionar sus propias preferencias de acción en un caso determinado. Al final, una vez que se toma la decisión, hay un consenso y un compromiso para llevar a cabo la acción. En el **modelo organizacional** existe un manual operativo que contempla las funciones y actividades que cada actor debe realizar en una situación determinada.
- Los **tres niveles de análisis** son de mucha utilidad para explicar sistemáticamente las acciones de política exterior porque toman en cuenta motivaciones que se generan a nivel del **sistema internacional**, del **nacional** o de las características de los líderes o **individuos**.
- El modelo del **juego del doble nivel de Putnam** es útil para explicar la política exterior de los Estados porque contempla los intereses de los grupos internos en combinación con las preferencias de los actores externos para llegar a una decisión que sea, en la medida de lo posible, aceptable para los actores en ambos niveles. El tamaño de los *win-sets* determinará las opciones óptimas en cada caso.
- La teoría del “**vínculo**” de Rosenau establece la relación entre política interna y externa. El espacio de coincidencia determina el nivel de congruencia entre ambas. La segunda imagen “**invertida**” de Gourevitch plantea que el sistema internacional es una variable que impacta en las políticas internas y externas de los Estados.
- El **idealismo** plantea que la política exterior de un Estado debe estar basada en las normas del Derecho Internacional, en los principios y en las doctrinas. Las instituciones internacionales son importantes para resolver conflictos y promover la cooperación. Las medidas multilaterales son preferibles para resolver problemas legales.
- El **realismo** asume que los Estados son actores racionales porque actúan a partir de intereses y su objetivo es maximizar su poder; los Estados son unitarios porque operan como si fuera un ente unificado. La principal motivación es el interés nacional en términos de poder. Es decir, los Estados deben buscar aumentar su poder en la arena internacional para garantizar su sobrevivencia. El principal tema de la agenda internacional es la seguridad.
- La **interdependencia compleja** reconoce un número importante de actores que interactúan de manera transnacional y que influyen en las decisiones de política exterior de los Estados. No hay una agenda jerarquizada en la política internacional y, a mayor interdependencia, es menos efectiva la fuerza militar.
- El **constructivismo** parte de conceptos e ideas que están arraigadas en el colectivo social. Es decir, los elementos internacionales no son físicos, sino que se trata de construcciones sociales. En política exterior, las percepciones de los tomadores de decisión son fundamentales para llevar a cabo una acción. El interés de una nación se construye a partir de la identidad nacional.

Preguntas guía

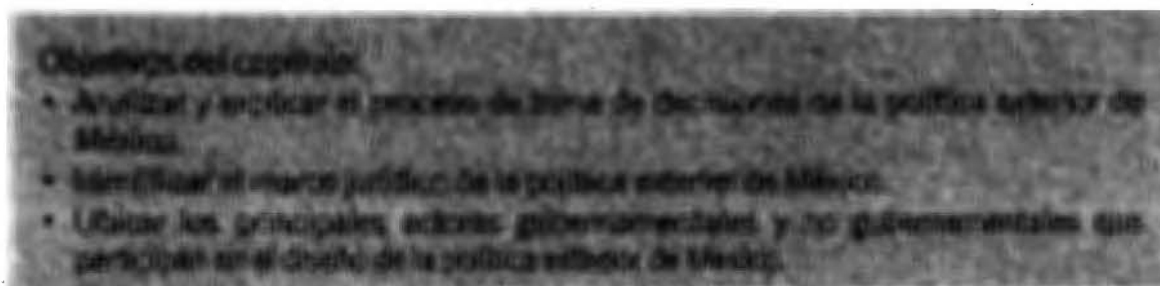
1. ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de los modelos de Allison y de los tres niveles de análisis para explicar la política exterior de los Estados?
2. ¿Cómo la noción de los *win-sets* del juego del doble nivel de Robert Putnam pueden explicar la política exterior de los Estados?
3. ¿Cuál es el impacto del sistema internacional en la situación interna y la política exterior, de acuerdo con la segunda imagen invertida?
4. ¿Cuáles son las diferencias entre el realismo y el idealismo para explicar la política exterior de los Estados?
5. ¿Cuáles son las fortalezas y debilidades del realismo e idealismo para explicar la política exterior de los Estados?
6. ¿Cuáles son los tres supuestos principales de la interdependencia compleja que están vinculados a la política exterior?
7. ¿Cómo explica el constructivismo las acciones de política exterior de los Estados?

Bibliografía recomendada

- Allison, Graham, *Essence of decision, Explaining the Cuban Missile Crisis*, Estados Unidos, Harper Collins, 1971.
- Baylis, John y Steve Smith, eds., *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, 2008.
- Brewer, Thomas, *American Foreign Policy: A Contemporary Introduction*, Estados Unidos, Prentice-Hall, 1997.
- Goldstein, Joshua, *International Relations*, Nueva York, Pearson-Longman, 2006.
- Gourevitch, Peter, "The second image reversed: The international sources of domestic politics", en *International organization*, 32(4), 1978.
- Keohane, Robert O. y Joseph S. Nye, *Power and Interdependence*, Boston: Little Brown, 1989.
- Lasagna, Marcelo, "Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior", en *Estudios Internacionales*, Año 28, No. 111, 1995.
- Mingst, Karen, *Fundamentos de las Relaciones Internacionales*, México, CIDE, 2006.
- Morgenthau, Hans J., *La Política Entre las Naciones: La Lucha por el Poder y la Paz*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1986.
- Osorno, Guillermo, "El vínculo entre los ámbitos interno e internacional. De la política de eslabones a la diplomacia de doble filo", en *Foro Internacional*, Vol. XXXV, 3 (141) julio-septiembre, 1995.
- Putnam, Robert, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", en Peters Evans, et. al., *Double-Edged Diplomacy*, Estados Unidos, University of California Press, 1993.
- Rosenau, James, (editor), *Linkage Politics*, Nueva York, The Free Press, 1969.
- Rourke, John, *International Politics on the World Stage*, New York, McGraw-Hill, 2002.
- Schiavon, Jorge A., et al., *Teorías de Relaciones Internacionales en el Siglo XXI: Interpretaciones críticas desde México y América Latina*, México, CIDE, 2021.
- Waltz, Kenneth, *The Man, the State, and the War. A Theoretical Analysis*, Nueva York, Columbia University Press, 2001.
- Velázquez, Rafael, *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*, México, Plaza y Valdés, 2010.
- Velázquez, Rafael, "El 'pragmatismo principista' de los votos de México sobre Cuba en la OEA (1962-1964): Un análisis desde el juego del doble nivel", en *Foro Internacional*, Vol. LXI, 3 (245), julio-septiembre, 2021.
- Velázquez, Rafael, "Modelos de análisis de política exterior: El caso de la crisis diplomática entre México y Cuba", en *Revista Mexicana del Caribe*, No. 18, 2006.

Capítulo 3

Proceso de toma de decisiones y marco jurídico de la política exterior de México



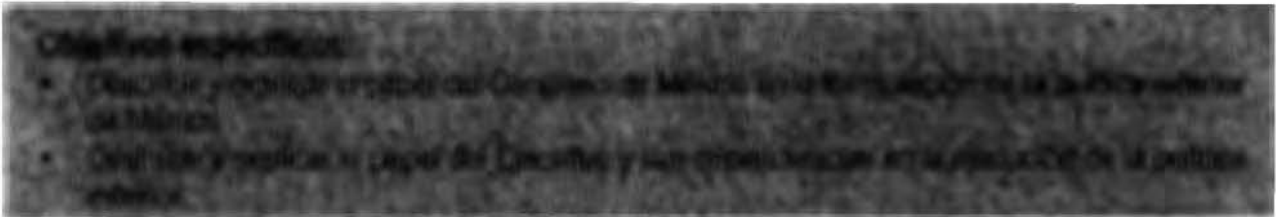
EL ANÁLISIS DEL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES de la política exterior es una tarea muy complicada debido a que muchos y variados actores participan en éste, a la vez que existen importantes variaciones entre países y en el tiempo. Es decir, prácticamente cada país tiene una forma particular de llevar a cabo el diseño y ejecución de las acciones dirigidas al exterior. Normalmente, dicho proceso está determinado por factores formales e informales. Los primeros incluyen el marco jurídico y las facultades que cada actor tiene en esta materia. Los segundos son las costumbres y prácticas específicas que existen en este tema. Normalmente hay muchas coincidencias en los factores formales entre los distintos países. Pero las variaciones existen en los segundos. Es decir, cada Estado tiene un estilo particular de formular su política exterior en el ámbito informal y aquí las variaciones pueden ser infinitas.

En México, el proceso de formulación de la política exterior ha estado determinado por elementos formales e informales que han estado presentes en diferentes etapas históricas. Es decir, no es el mismo caso en el siglo XIX, que en el XX o XXI. El argumento es que dicho proceso ha estado vinculado a sucesos y cambios en el funcionamiento del sistema político. Por ejemplo, en los primeros años de **Independencia**, tomar decisiones era algo altamente complicado debido a la lucha entre los conservadores y los liberales. Además, el país sufrió diferentes intervenciones y pérdidas de territorio. Por lo mismo, no existía un proceso formal de toma de decisiones y prácticamente lo que el país hacía era reaccionar a los embates externos. En el **Porfiriato**, la estabilidad política y la dictadura permitieron establecer un proceso más formalizado, pero que se centraba en las preferencias del dictador. La **Revolución** volvió a complicar las decisiones y acciones al exterior debido a la guerra civil.

Fue hasta la etapa del presidente **Lázaro Cárdenas** cuando el país empezó a gozar de estabilidad política y a tener una conducta exterior más estructurada e institucional. Cárdenas estableció las bases de la política exterior de los regímenes priistas, en donde la pieza central era el presidente. En esa etapa, el Congreso no representaba un contrapeso real a las decisiones del Ejecutivo debido al fuerte **presidencialismo** que caracterizó al sistema

político. Fue hasta el año 2000 cuando el **PRI** pierde la presidencia y entonces el proceso de toma de decisiones tiene variaciones significativas debido a que los presidentes **panistas** no tuvieron mayoría en el congreso. En el 2012 el **PRI** regresó a la presidencia, pero sin cambios importantes en el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, en el 2018 hay una variante significativa, porque llega a la presidencia un candidato proveniente de un partido político de izquierda. Los siguientes párrafos buscan analizar y explicar el proceso de toma de decisiones a partir de la llegada de **Andrés Manuel López Obrador** a la presidencia en 2018. Sin embargo, el capítulo utilizará algunos casos anteriores como referencia.

1. Los actores gubernamentales de la política exterior de México



En México, los principales órganos gubernamentales que intervienen en la formulación de la política exterior son el **Poder Ejecutivo** y el **Legislativo**. Si bien el **Poder Judicial** también participa en este campo, su colaboración no es tan relevante. El **artículo 104** de la Constitución mexicana establece que los tribunales superiores deben conocer de las controversias que surjan con motivo de los tratados celebrados con otros Estados y de los casos concernientes a los miembros del Cuerpo Diplomático y Consular. Además, la Constitución señala que los Estados Unidos Mexicanos son una República federativa, compuesta de estados libres y soberanos en lo que concierne a su régimen interior. Por lo tanto, los estados de la federación no tienen personalidad jurídica para participar en la formulación la política exterior mexicana, sino que es el gobierno federal el único sujeto de derecho internacional.

Bajo los preceptos constitucionales, existe una **separación de poderes** en el sistema político mexicano. Es decir, el Congreso mexicano debe fungir como el supervisor y el que ejerce control sobre el Ejecutivo en materia de política exterior. Pero en la realidad, durante los regímenes priistas, el Legislativo estuvo supeditado al primer mandatario. El **presidencialismo** era la característica principal del sistema político. La figura del presidente se fortaleció por razones históricas y legales. Si bien el Congreso tiene funciones específicas en esta área, el poder Ejecutivo es el órgano encargado del proceso de toma de decisiones y el instrumentador de la política exterior de México.

El papel del Congreso en la política exterior de México. Pesos y contrapesos y diplomacia parlamentaria



Salón de Plenos: Cámara de Diputados
Fuente: Cámara de Diputados

El Congreso mexicano está dividido en dos cámaras: la de Diputados y la de Senadores. De acuerdo al artículo 73 de la Constitución, las facultades del **Congreso de la Unión** en materia de política exterior son: 1) establecer las bases sobre las cuales el Ejecutivo puede celebrar y pagar **pres-tamos externos**; 2) **declarar la guerra**, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo; 3) expedir leyes relativas al **derecho marítimo de paz y guerra**; 4) levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión y decretar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la

Guardia Nacional; 5) dictar leyes sobre la **nacionalidad**, la condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, y migración; 6) decretar reglas para determinar el valor relativo de la **moneda extranjera**; 7) expedir las leyes de organización de los **cuerpos diplomático y consular**; 8) establecer contribuciones sobre el **comercio exterior** y la explotación de los **recursos naturales**; 9) emitir leyes en materia de **seguridad nacional**; y 10) formular disposiciones tendientes a la promoción de la **inversión extranjera** y la **transferencia de tecnología**. Como se puede observar, las facultades del Congreso en materia de política exterior son amplias. La constitución le otorga el derecho a participar indirectamente en la elaboración y formulación de la política exterior mexicana. Sin embargo, en la práctica, esto no ha sido así debido a que el Ejecutivo ha mantenido un casi total monopolio en esta materia. Es decir, el Congreso no se ha establecido todavía como un contrapeso real en política exterior.

La **Cámara de Diputados** no tiene funciones específicas en materia de política exterior, mientras que el **Senado** sí cuenta con atribuciones exclusivas. El **artículo 76** de la Constitución establece cuatro facultades: 1) **analizar** la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, con base en los informes anuales que el presidente de la República y el secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; 2) **aprobar** los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos; 3) **ratificar** los nombramientos que el presidente haga del secretario de Relaciones Exteriores, **embajadores** y **cónsules generales**; y 4) **autorizar** al Ejecutivo para que permita la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país y el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional. En general, la redacción de este artículo es muy ambigua. Si bien se especifica que el Senado tiene las funciones de analizar la política exterior, en la realidad el artículo 76 no le otorga poderes especiales para sancionar, modificar, formular o en su caso no autorizar las acciones de política exterior del Ejecutivo.

En la etapa priista, el Congreso no representó un contrapeso real frente al Ejecutivo, puesto que nunca rechazó la aprobación de un tratado ni negó un nombramiento diplomático. Prácticamente el Ejecutivo mantenía un control amplio de la política exterior. Tras la transición democrática en el año 2000, hubo algunos casos en los que había posibilidades de que el Senado no aprobara una designación diplomática. Para evitar el costo político de un rechazo, el presidente prefería cambiar al candidato y lo sustituía con otro para garantizar la aprobación. Un caso particular fue el del **Consulado General en Barcelona**. Como había posibilidades de rechazar el nombramiento de **Fidel Herrera**, el presidente Peña Nieto bajó de nivel ese consulado. Pasó de ser "general" a "de carrera", por lo que el Senado ya no tenía que ratificarlo. Solamente ha habido un caso en donde el Senado ha rechazado un tratado internacional, que fue el Acta Comercial Anti-Falsificación con Japón en el sexenio de **Felipe Calderón**.

Por otra parte, el **artículo 88** anteriormente le otorgaba una facultad especial al Congreso de la Unión: autorizar las salidas del presidente de la República al extranjero. Durante la etapa priista, el Congreso nunca le negó un permiso al presidente para salir del país. Sin embar-



go, en el sexenio de **Vicente Fox** los legisladores le negaron dos veces la autorización (ver el recuadro). Estos dos eventos modificaron de manera sustancial el proceso de toma de decisiones de la política exterior de México a partir del año 2000.

A raíz de los eventos anteriores, en 2008 hubo una reforma constitucional al artículo 88 y ahora el presidente solamente tiene que pedir permiso al Senado en caso de que el viaje dure más de 7 días. Solamente en 2014 existió una remota posibilidad de que los senadores rechazaran un permiso a **Peña Nieto**. El entonces presidente había programado un viaje de más de 7 días a **China** y **Australia**. Pero lo tuvo que recortar para no pedir permiso porque existía la posibilidad de un rechazo porque días antes había ocurrido el incidente de

Ayotzinapa. Por su parte **AMLO** realizó su primer viaje internacional hasta pasados 18 meses de su administración, haciendo una visita de trabajo al presidente **Donald Trump** en julio de 2020. Dado que el mismo sólo duró un par de días, no tuvo necesidad de solicitar permiso para ausentarse del país.

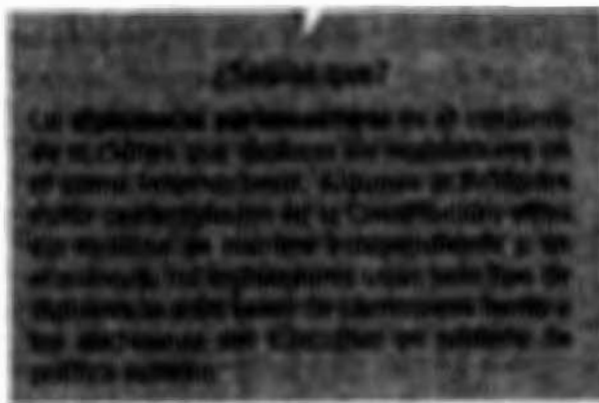
Para atender los asuntos de política exterior, ambas cámaras cuentan con comisiones especializadas en temas internacionales. Por ejemplo, las dos incluyen comisiones directamente abocadas a las relaciones exte-

riores de México. En el Senado hay cinco comisiones de relaciones exteriores, la **Comisión de Relaciones Exteriores**, la Comisión de Relaciones Exteriores América Latina y El Caribe, la Comisión de Relaciones Exteriores América del Norte, la Comisión de Relaciones Exteriores Europa y la Comisión de Relaciones Exteriores Asia-Pacífico-África. Existen también otras comisiones que tienen que ver directa o indirectamente con la política exterior mexicana, como son las de comercio, asuntos fronterizos (en la Cámara Baja se llama de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios), de defensa, y la de asuntos hacendarios, entre otras.

El congreso mexicano realiza **diplomacia parlamentaria**. El concepto engloba las actividades internacionales que realizan los legisladores. Esta labor es muy importante para la política exterior de México porque es un complemento a la diplomacia tradicional que lleva a cabo el Ejecutivo. En el caso mexicano, esta actividad se puede dividir en tres categorías. La primera es la **constitucional**, la que comprende las facultades otorgadas por

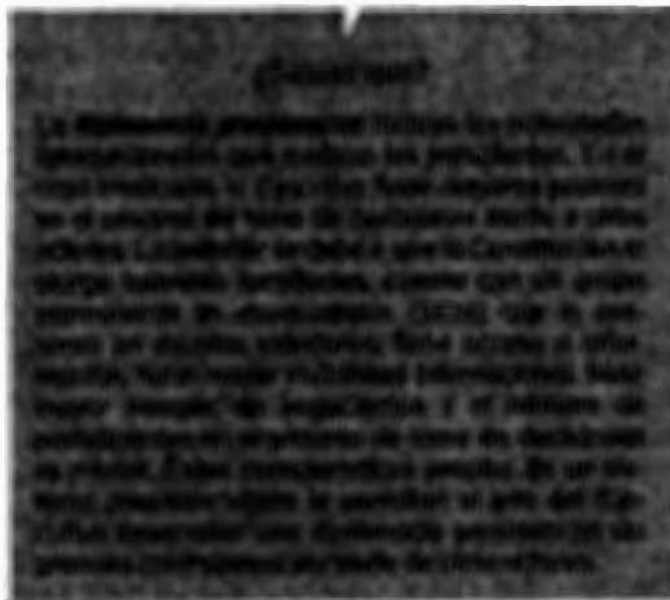
la Carta Magna, como son aprobar tratados, ratificar nombramientos y autorizar la salida de tropas. La segunda es la **independiente**, es decir, aquellas actividades que realizan los legisladores por cuenta propia, como son las visitas a otros países para intercambio de experiencias, la participación en **reuniones interparlamentarias**, como es el caso de la reunión interparlamentaria anual México-Estados Unidos. Cada año, representantes de ambos países se reúnen para discutir temas de interés mutuo. La tercera categoría es la de **control**. Como los diputados y senadores representan poco contrapeso en las decisiones de política exterior, entonces buscan otros mecanismos para ejercer mayor influencia. Ejemplos concretos son los "**puntos de acuer-**

do”, los cuales son mecanismos legislativos que buscan influir en las decisiones del poder Ejecutivo. Son exhortaciones, solicitudes de información o de comparecencia, pero no son vinculatorias. Es decir, el Ejecutivo, por ley, no está obligado a llevar a cabo esas recomendaciones. Otros mecanismos son las **reformas a leyes para aumentar las facultades del Congreso en materia de política exterior**. Por ejemplo, en 2004 el Congreso aprobó la Ley Sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica. El objetivo era aumentar la presencia e influencia del poder legislativo durante las negociaciones de acuerdos de libre comercio. Finalmente, otro instrumento para tratar de aumentar la influencia y el control es la aprobación o no del **presupuesto** para proyectos o actividades de naturaleza internacional. Es decir, el Congreso puede incidir en la política exterior controlando los recursos financieros del Ejecutivo o de la SRE.



El papel del Ejecutivo en la política exterior de México: Diplomacia presidencial

En materia de política exterior, el artículo 89 de la Constitución establece que las facultades y obligaciones del presidente son: 1) **nombrar** los embajadores y cónsules generales, con la aprobación del Senado; 2) nombrar, con el consentimiento del Senado, los empleados superiores de la Cancillería, del ejército mexicano y de hacienda; y 3) **disponer** de la totalidad de la Fuerza Armada permanente para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación; 4) **declarar** la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión; 5) celebrar, terminar, denunciar, suspender, modificar, y enmendar tratados internacionales con la aprobación del Senado; y 6) **dirigir** en general la política exterior del país. Con la reforma constitucional de 1987, el titular del poder Ejecutivo debe observar los siguientes **ocho principios normativos** en la conducción de la política exterior: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales y la promoción de los derechos humanos.



Para la formulación y ejecución de las acciones de política exterior, el presidente se apoya de diversas secretarías de Estado. La más importante es la **Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)**. Según el artículo 28 de la **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF)**, la SRE tiene las siguientes funciones: 1) **promover** y asegurar la **coordinación** de acciones en el exterior de las dependencias federales y conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte; 2) **dirigir** el servicio

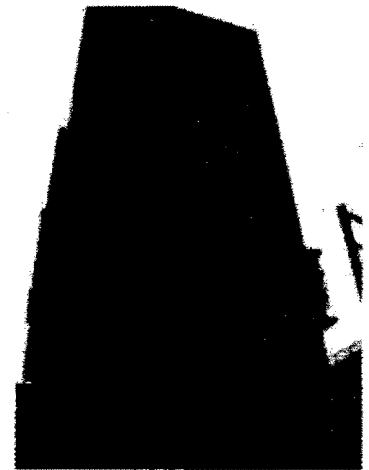
¿Qué guía la política exterior de México?

Los principios normativos de la política exterior de México son la principal guía de actuación del país. Fueron forjados por la experiencia histórica y se encuentran consagrados en la **Constitución mexicana**. Los más importantes son: la no intervención, la autodeterminación de los pueblos, la igualdad jurídica, la solución pacífica de las controversias, la cooperación internacional para el desarrollo, entre otros.

exterior en sus aspectos diplomático y consular, velar en el extranjero por el buen nombre de México e impartir protección a los mexicanos; 3) **coadyuvar** a la promoción comercial y turística del país; 4) **capacitar** a los miembros del Servicio Exterior Mexicano (SEM) en las áreas comercial y turística; 5) **participar** en los organismos internacionales de que el gobierno mexicano forme parte; 6) **intervenir** en las cuestiones relacionadas con los límites territo-

riales del país y aguas internacionales; 7) **conceder** a los extranjeros las licencias para adquirir el dominio de tierras en la República Mexicana; 8) **intervenir** en todas las cuestiones relacionadas con nacionalidad y naturalización; 9) **guardar y usar** el Gran Sello de la Nación; 10) **intervenir** en la extradición conforme a la ley o tratados, entre otras.

La estructura de la SRE ha sufrido cambios significativos durante las últimas administraciones. En el gobierno de Vicente Fox, la Secretaría llegó a contar con una Subsecretaría para Derechos Humanos y otra para Asuntos Económicos. Después, las funciones de estas oficinas se reacomodaron en otras subsecretarías. En su actual organigrama, vigente a partir de 2021, la SRE está dividida en tres subsecretarías, una oficialía mayor y tres unidades. La **Subsecretaría de Relaciones Exteriores** atiende los asuntos de las relaciones de México con África y Medio Oriente, Asia-Pacífico y Europa. La **Subsecretaría para América Latina y el Caribe** coordina los vínculos de México con esa región y sus respectivos organismos. La **Unidad de América del Norte** administra las relaciones de México con Estados Unidos y Canadá y, también, tiene a su cargo el **Instituto de los Mexicanos en el Exterior**. La **Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y de Derechos Humanos** coordina los temas globales, en general, y los de derechos humanos y democracia, en particular. También está encargada de la participación del país en el sistema de Naciones Unidas. Como se puede observar en esta estructura, los asuntos sobre América del Norte tienen mayor prioridad sobre los de otras regiones.

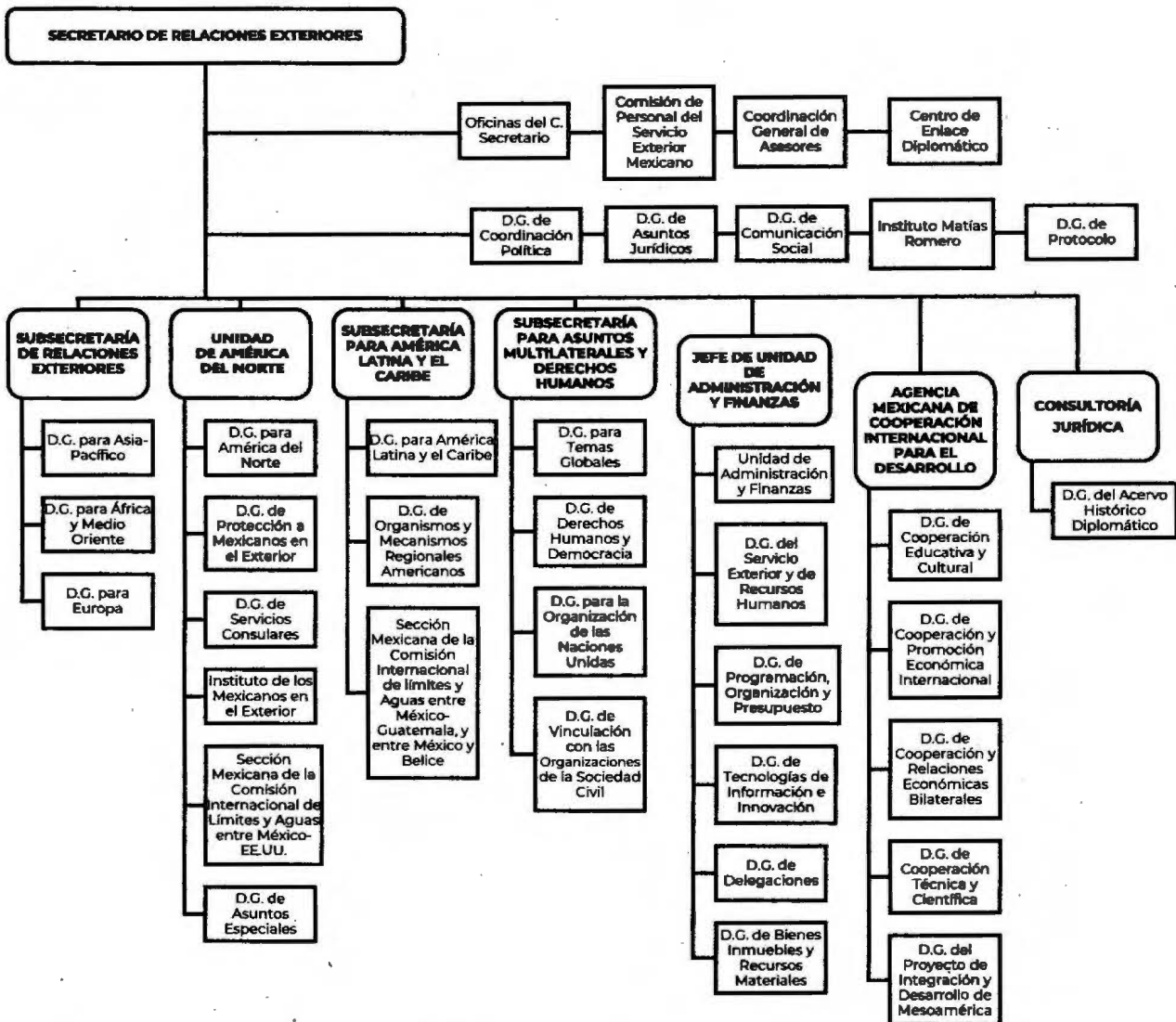


Edificio de la SRE
Fuente: Wikipedia

Por su parte, la **Unidad de Administración y Finanzas** se encarga de administrar los recursos humanos, materiales y financieros de la Secretaría, así como también de la informática y de las delegaciones regionales. En 2011 entró en vigor la **Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo**, la cual creó la **Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID)**, la cual se encarga de la cooperación técnica y científica de México. La **Consultoría Jurídica** está a cargo de todos los asuntos legales del país y administra el acervo histórico diplomático de la SRE. Las Direcciones Generales de Protocolo y la de Comunicación Social dependen directamente del titular del ramo.

Otra oficina importante dentro del organigrama de la SRE es la **Dirección General de Coordinación Política (DGCP)**. Esta área tiene dos funciones básicas. La primera es administrar las relaciones de la SRE con el Congreso, especialmente con los temas de los nombramientos diplomáticos. Es decir, promueve la **diplomacia parlamentaria**. La segunda función es coordinar y apoyar la labor internacional de los gobiernos locales (estados, municipios y ciudades). Es decir, está a cargo de promocionar lo que la literatura especializada denomina como **paradiplomacia** o **diplomacia local**. El concepto engloba las actividades internacionales de los gobiernos subnacionales, como son giras del gobernador

Figura 5. Organigrama SRE

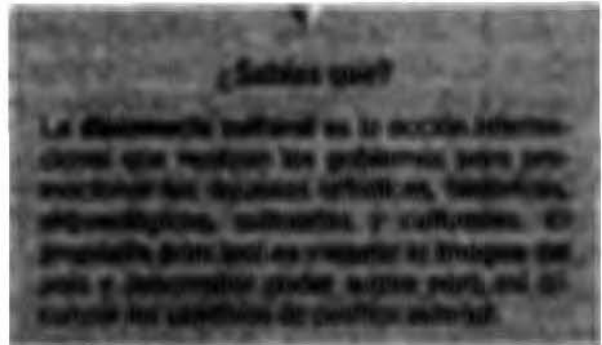


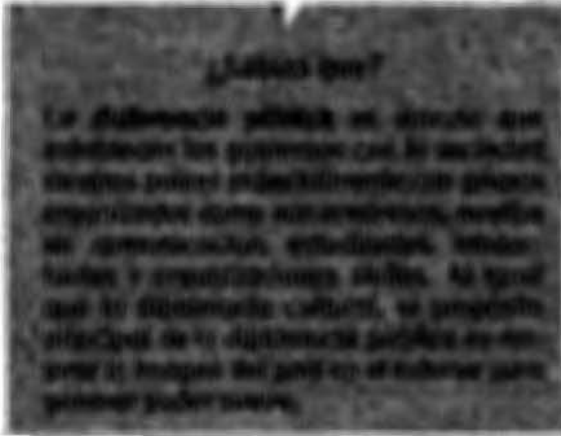
Fuente: Tomado de Juan Carlos Mendoza, "Trascendencia del Reglamento Interior de la SRE en la ejecución de la política exterior", en Laura Alicia Camarillo et al., *El Marco Jurídico de la Política Exterior de México*, México, UABC, 2020.

o presidente municipal, firma de acuerdos de hermandad, la gestión de recursos ante agencias de cooperación y organismos internacionales, entre otras actividades.

Con la llegada de Marcelo Ebrard como titular en 2018, la SRE creó dos oficinas importantes, una para la promoción de la **diplomacia cultural** y otra para la **diplomacia pública**. Esta decisión busca impulsar las riquezas culturales del país y establecer vínculos con las sociedades en otros países. Estas actividades ayudan a mejorar la imagen de México en el exterior, lo que puede incrementar el **poder suave**, un instrumento muy importante para el logro de los objetivos de política exterior. Asimismo, el canciller coordina de manera directa al **Instituto Matías Romero**, órgano desconcentrado de la SRE encargado de la formación diplomática de los miembros del Servicio Exterior.

Para la operatividad de la política exterior, la SRE cuenta con el **Servicio Exterior Mexicano (SEM)**. Su función es básica para la ejecución de la política exterior del país. El SEM es el servicio civil compuesto por todo el





personal de carrera que labora en las diversas embajadas, consulados y representaciones permanentes de México en el extranjero. De acuerdo con su ley, el SEM tiene las siguientes facultades: 1) promover y salvaguardar los intereses nacionales ante los Estados extranjeros y en los organismos y reuniones internacionales en los que participe México; 2) proteger, de conformidad con los principios y normas del derecho internacional, la dignidad y los derechos de los mexicanos en el extranjero; 3) mantener y fomentar las relaciones entre México y los miembros de la comunidad internacional e inter-

venir en todos los aspectos de esos vínculos que sean competencia del Estado; 4) intervenir en la celebración de tratados y cuidar el cumplimiento de los tratados de los que México sea parte; 5) velar por el prestigio del país en el exterior; 6) participar en todo esfuerzo regional o mundial que tienda al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, atendiendo en primer término los intereses nacionales; 7) promover el conocimiento de la cultura nacional en el exterior y ampliar la presencia de México en el mundo; y 8) coadyuvar a la mejor inserción económica de México en el mundo, entre otras. Actualmente, la SRE cuenta en el exterior con 80 embajadas, 67 consulados (de los cuales 55 están en América del Norte, 5 en Canadá y 50 Estados Unidos), 3 oficinas de enlace, 8 misiones permanentes y 47 delegaciones que se ubican en el territorio nacional. Como se puede apreciar, desde el punto de vista administrativo Estados Unidos absorbe la mayor atención del SEM. La SRE invierte aproximadamente el 50% de su presupuesto y recursos humanos en atender sus representaciones diplomáticas en América del Norte, teniendo la red consular más amplia que tiene un país en otro a escala mundial: 50 consulados en las principales ciudades de Estados Unidos, particularmente en los estados fronterizos de Texas y California, con 11 y 10 conslados en cada uno, respectivamente.

El SEM es un importante actor en el proceso de toma de decisiones por su marco legal y su experiencia en los temas globales. Además, es un órgano que genera la **información** necesaria para la toma de decisiones de política exterior, puesto que una de sus principales funciones es recopilar información de lo que ocurre en el mundo y enviarla a los principales agentes decisorios, como son el canciller y el presidente. En términos del proceso de decisión, la información es poder. Asimismo, el SEM es uno de los principales actores en operar las medidas que ya se tomaron. Es decir, sus miembros tienen que ejecutar las acciones de política exterior previamente definidas, así como dar **seguimiento** y **evaluar** su impacto. Estas etapas posteriores a la ejecución de las acciones son fundamentales dentro del proceso de toma de decisiones de cualquier política pública.

El secretario de Relaciones Exteriores

Un actor clave en la configuración de la política exterior de México es el secretario de Relaciones Exteriores. Destacados diplomáticos mexicanos han ocupado este importante puesto. Algunos han tenido mucha influencia en las decisiones que toma el presidente. En otros casos, los secretarios han sido disciplinados ante su jefe directo. En los últimos años, hubo un ganador del premio Nobel, como fue el caso de **Alfonso García Robles**, quien fue el segundo canciller del presidente **Luis Echeverría Álvarez**. Hubo también destacados juristas, como fue el caso del **Bernardo Sepúlveda Amor**, quien fue secretario de 1982 a 1988. Más tarde, Bernardo Sepúlveda fue juez y vicepresidente de la **Corte Internacional de**

Justicia. También el país ha tenido destacados políticos como fue el caso de **Fernando Solana Morales**, quien despachó de 1988 a 1993. Otros importantes diplomáticos que han ocupado el puesto en la historia reciente han sido: **Manuel Tello** (1993-1994), **Rosario Green** (1997-2000) y **Patricia Espinoza** (2006-2012). El cargo también ha sido ocupado por destacados economistas, como **José Ángel Gurría** (1994-1996), **Luis Ernesto Derbez** (2003-2006), **José Antonio Meade** (2012-2015) y **Luis Videgaray** (2017-2018). Estos últimos nombramientos reflejan la importancia que en los últimos años ha tenido el ámbito económico en las relaciones internacionales del país.

Un nombramiento muy cuestionado fue el de **Jorge G. Castañeda** (2000-2003). Él es un destacado intelectual mexicano que tuvo muchos roces con diferentes actores políticos. Fue uno de los principales operadores del incidente del “comes y te vas” en 2002 y de varias crisis diplomáticas con Cuba. Fue a raíz de su desempeño que aparecieron varias iniciativas de reforma de leyes para que el Congreso pudiera ratificar el nombramiento del canciller. La ley fue aprobada y, en 2018, fue la primera vez que el Senado ratificó el nombramiento del secretario de Relaciones Exteriores. En su momento, **Marcelo Ebrard** (2018-) contó con el voto unánime del Senado para ocupar el cargo.

En resumen, el encargado de la SRE ejerce una función clave en el proceso de toma de decisiones de la política exterior, tanto en el ámbito formal como el informal.

Su peso final en las decisiones depende mucho en el tipo de relación que tenga con el presidente. Su experiencia y sus contactos en el exterior son muy importantes para su labor. Su éxito o fracaso para lograr convencer al presidente de tomar una determinada decisión impactarán de manera directa en el proceso de toma de decisiones, puesto que el canciller es el funcionario más importante y cercano al presidente en estos temas. En la mayoría de los casos, el secretario tiene un lugar destacado en la formulación y ejecución de las decisiones de política exterior en México.



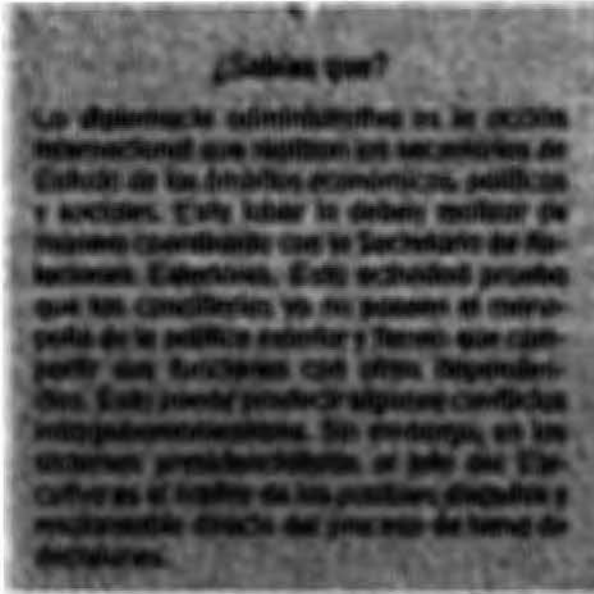
Marcelo Ebrard, secretario de Relaciones Exteriores 2018- Fuente: SRE

Diplomacia administrativa y multinivel

Otras secretarías de Estado también tienen funciones específicas en materia de política exterior. En el ámbito de la seguridad nacional, la **Secretaría de Gobernación (SEGOB)** tiene algunas funciones que tienen implicaciones con el exterior. Por ejemplo, debe 1) aplicar el **artículo 33** de la Constitución, por el cual el Ejecutivo tiene la facultad de hacer abandonar el territorio nacional a todo **extranjero** cuya permanencia se juzgue inconve-

niente; 2) ejercitar el derecho de expropiación por causa de utilidad pública; 3) formular y conducir la política de **población** del país; y 4) conducir la política de **seguridad nacional**.

La seguridad ha sido un tema central en la política nacional en los últimos años. A finales de la década de 1980, el gobierno mexicano creó el **Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN)** con la finalidad de tener un mejor control en los asuntos relacionados con la seguridad del país. Un avance importante en el sexenio foxista fue la creación de la **Ley de Seguridad Nacional**, la cual regula las actividades de las dependencias vinculadas al tema. Con la llegada de AMLO al poder en 2018, el CISEN cambió de nombre a **Centro Nacional de Inteligencia (CNI)**. Las principales atribuciones que el CNI tiene en



materia de política exterior son: 1) proponer y coordinar medidas de prevención, disuasión, contención y desactivación de amenazas y riesgos que pretendan vulnerar el territorio, la soberanía, las instituciones nacionales, la gobernabilidad democrática o el estado de derecho; y 2) fortalecer los sistemas de cooperación internacional, con el objeto de identificar posibles riesgos a la soberanía y seguridad nacionales.

El tema migratorio es también una función fundamental de la SEGOB. En su estructura está el **Instituto Nacional de Migración (INAMI)**. Sus principales funciones son regular el ingreso y salida de los extranjeros en el país. La SRE está a cargo de otorgar visas en sus diferentes representaciones en el exterior,

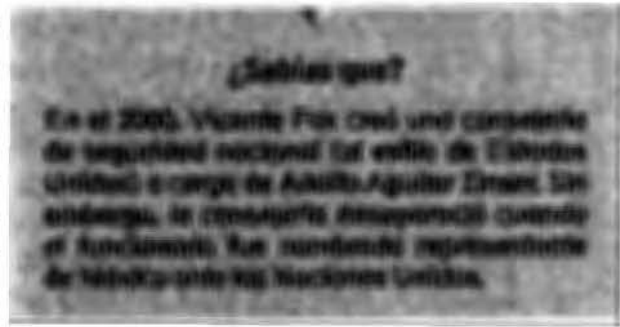
pero el INAMI autoriza el ingreso en el territorio nacional. Esta agencia ha sido fuertemente criticada por los casos de corrupción y abuso de poder, principalmente en contra de los migrantes centroamericanos en tránsito que buscan cruzar el territorio nacional para internarse en Estados Unidos. Las numerosas quejas han obligado al gobierno mexicano a establecer instituciones y leyes que tienen por objetivo el garantizar el respeto a los derechos humanos de los migrantes, como son la **Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)** y la **Ley de Migración** de 2011.

Por su parte, las secretarías de la **Defensa Nacional** y de **Marina** también se ocupan de asuntos exteriores, especialmente de seguridad nacional. Las funciones de la primera son: 1) planear, dirigir y manejar la movilización del país en caso de guerra; y 2) formular y ejecutar los planes y órdenes para la defensa del país, entre otras funciones. Asimismo, la Secretaría de Marina debe 1) ejercer la soberanía en aguas territoriales; 2) vigilar las costas del territorio, vías navegables, islas nacionales y la zona económica exclusiva, entre otras.

En el ámbito de la competencia **económica**, también existen varias secretarías que apoyan el diseño de la política exterior mexicana. Según la LOAPF, la **Secretaría de Hacienda y Crédito Público** tiene como prerrogativas, por ejemplo: dirigir los servicios aduanales; manejar la deuda externa; y dirigir la política monetaria y crediticia. Por su parte, la **Secretaría de Economía (SE)** también tiene funciones en materia de política exterior. En su organigrama existe una **Subsecretaría de Comercio Exterior** cuyas funciones son: formular y conducir las políticas de comercio exterior; fomentar, en coordinación con la SRE, el comercio exterior del país; determinar los aranceles y las restricciones a la importación y exportación; Aunque la SE tiene una amplia estructura encargada de negociar los acuerdos de libre comercio, la SRE es la facultada para concretizarlos.

En el ámbito económico, existen dos leyes que le dan forma al marco jurídico de la política exterior de México. La **Ley de Comercio Exterior**, que fue reformada en 1993

para adecuarse al TLCAN, estableció nuevas funciones para el poder Ejecutivo: 1) crear, aumentar, disminuir o suprimir aranceles; 2) regular, restringir o prohibir la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías, cuando se estime urgente; 3) conducir negociaciones comerciales internacionales, sin perjuicio de las facultades que corresponden a otras dependencias del Ejecutivo Federal; y 4) coordinar la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los gobiernos de los estados en las actividades de promoción del comercio exterior, entre otras. En cuanto a la **inversión extranjera**, la Ley que también fue reformada en 1993 siguió contemplando la existencia de la **Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras**, la cual tiene las siguientes atribuciones: 1) dictar los lineamientos de política en materia de inversión extranjera y diseñar mecanismos para promover la inversión en México; 2) resolver sobre la procedencia y, en su caso, sobre los términos y condiciones de la participación de la inversión extranjera en las actividades o adquisiciones con regulación específica; 3) ser órgano de consulta obligatoria en materia de inversión extranjera; entre otras.



Existen otras dependencias de la administración federal que de alguna manera tienen competencia en los asuntos exteriores. Tal es el caso de la **Secretaría de Educación Pública**, que interviene en materia de cooperación y de intercambios educativos y culturales internacionales. Por su lado, la **Secretaría de Energía** regula la industria petrolera, la petroquímica básica, la industria minera, eléctrica y nuclear. Estos temas están estrechamente vinculados a la política exterior en esta área. Por su parte, la **Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)** también tiene funciones relacionadas con la cooperación internacional ambiental y la lucha global contra el cambio climático. Asimismo, la **Secretaría de la Salud (SS)** tiene un área de asuntos internacionales para promover la cooperación internacional en la materia. En el 2009 y 2020, esta oficina realizó una labor importante la epidemia de la influenza y la pandemia del Covid-19, respectivamente. Por su parte, la **Secretaría de Comunicaciones y Transportes** participa en las actividades sobre su competencia a nivel internacional como es la administración de puertos y aeropuertos, los cuales son un vínculo muy importante con el exterior. La **Secretaría del Trabajo** y la de **Bienestar** tienen también áreas de asuntos internacionales relacionadas con temas sociales, como son convenios en materia laboral y de desarrollo humano.

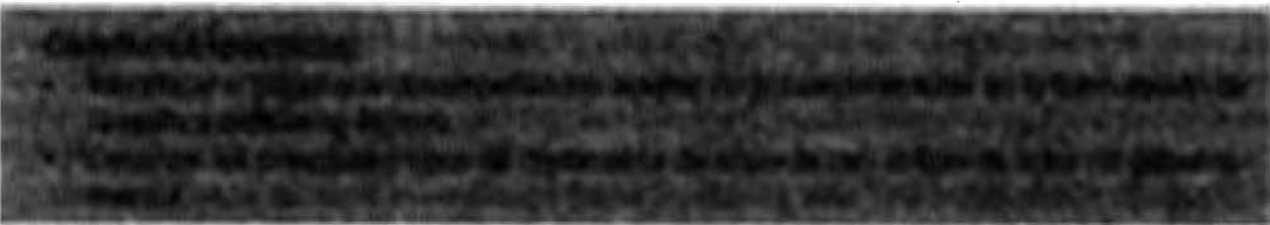
En lo que respecta a la actividad turística, la **Secretaría de Turismo** está a cargo de la formulación y conducción de la política de desarrollo turístico. Su función es primordial en los casos en que la inversión extranjera concorra en proyectos de desarrollo hotelero, así como de la promoción de las riquezas turísticas de México en el exterior, en coordinación con la SRE. La **Secretaría de la Cultura** también tiene una oficina de asuntos internacionales cuya principal función es promover la riqueza cultural y artística de México. Estas dos secretarías, en coordinación con la SRE, tienen una función muy importante para la **diplomacia cultural** cuyo objetivo esencial es mejorar la imagen del país. Como se ha dicho anteriormente, un mayor prestigio genera “poder suave”, lo que fortalece las capacidades de política exterior del país.

Con todo ello, es posible concluir que el proceso de toma de decisiones de la política exterior de México no solamente es conducido por la **Secretaría de Relaciones Exteriores**, sino que también otras entidades de la administración pública federal participan en la formulación y ejecución de las acciones en esta materia. Esta realidad ha dado lugar a lo que en la literatura se conoce como **diplomacia administrativa**. Es decir, se trata de la actividad internacional que realizan otras estructuras burocráticas y que se enmarcan en el

diseño de la política exterior. Aunque todas las dependencias federales tienen que coordinarse con la SRE para llevar a cabo actividades externas, la Cancillería cada vez más pierde funciones que antes se enmarcaban en los límites de su competencia, especialmente en las negociaciones de acuerdos comerciales y otras áreas.

En general, el Ejecutivo y sus dependencias son los actores clave en el proceso de toma de decisiones de la política exterior de México. Hay dos tipos de decisiones que es importante señalar. La primera incluye decisiones de muy alto impacto que pueden tener consecuencias importantes para la vida nacional. La segunda comprende decisiones de menor perfil que tal vez no tengan un impacto trascendental. Para los casos de alto perfil, es común que el presidente se reúna con sus principales funcionarios y asesores para tomar la decisión. Los ejemplos pueden ser el inicio de una negociación para la firma de un tratado de libre comercio, el voto de México en un tema vital en una organización internacional, la obtención de la sede para un foro muy importante a nivel global en territorio nacional, la invitación de un personaje de alto perfil mundial, el otorgamiento de un asilo político a un personaje importante, el ingreso a una organización internacional, el inicio o rompimiento de relaciones diplomáticas, eventos que amenacen la seguridad nacional del país y, en general, un tema que sea del mayor interés nacional. En este caso, es común que el presidente cite al Canciller y a los secretarios involucrados en el tema para escuchar las diferentes alternativas, evaluar cada una de ellas y, al final, tomar una decisión, tal como lo plantean los modelos del **actor racional** y el **burocrático** de **Graham Allison**. Pero el peso más fuerte de la decisión recae principalmente en el jefe del Ejecutivo debido a que el presidencialismo es central en el sistema político mexicano. Para los casos de menor trascendencia, es común que el proceso de toma de decisiones quede a cargo de las burocracias de menor nivel. Es probable que esas decisiones no pasen por el tamiz presidencial y queden en el marco de los funcionarios encargados del tema.

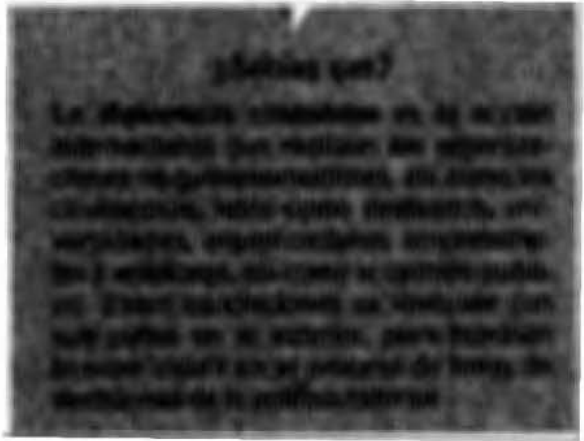
2. Los actores no gubernamentales: Grupos de presión y diplomacia ciudadana



Anteriormente, las instituciones no gubernamentales y la sociedad civil organizada ejercían muy poca influencia en el proceso de formulación de la política exterior. Esto se debía a que México contaba, en la etapa priista principalmente, con una sociedad civil débil y pasiva frente a un gobierno centralizado, fuerte, corporativista y autoritario. La sociedad mexicana tenía escaso interés en los temas de política exterior debido a, por un lado, la complejidad del tema y, por el otro, al bajo grado de educación e información que los mexicanos tenían en promedio. En los regímenes priistas, la política exterior en México se concebía, se formulaba y se ejecutaba básicamente por los órganos gubernamentales correspondientes y principalmente en el Ejecutivo pues, como ya se mencionó, el Congreso tenía poca participación.

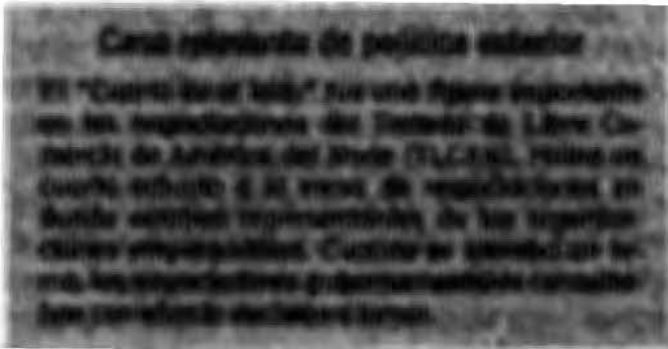
Sin embargo, a partir de la apertura comercial y la transición democrática, los actores no gubernamentales empezaron a ejercer una mayor influencia en el proceso de toma de decisiones de la política exterior. Después de que México modificó su modelo de desarrollo económico en la década de 1980, la política exterior empezó a adquirir un carácter económico preponderante con la firma de acuerdos de libre comercio, atracción de inversiones y negociación de deuda externa. A partir de entonces, los sectores empresariales empezaron a tener mayor interés de participar en la formulación de la política exterior puesto que las

decisiones los afectaban de manera directa. Un segundo acontecimiento que impactó este tema fue la derrota del PRI en el 2000. El hecho modificó sustancialmente el funcionamiento del sistema político mexicano y abrió las puertas para una sociedad civil más participativa, con mayor interés en los asuntos internacionales. En los últimos años, los actores no gubernamentales que buscan incidir en el proceso de formulación de la política exterior son los grupos empresariales, los partidos políticos, los sindicatos, los medios de comunicación, las organizaciones no gubernamentales, los centros de investigación (*think tanks*), los grupos étnicos y la iglesia. Todos estos actores forman parte de lo que en la literatura se conoce como **diplomacia ciudadana**.



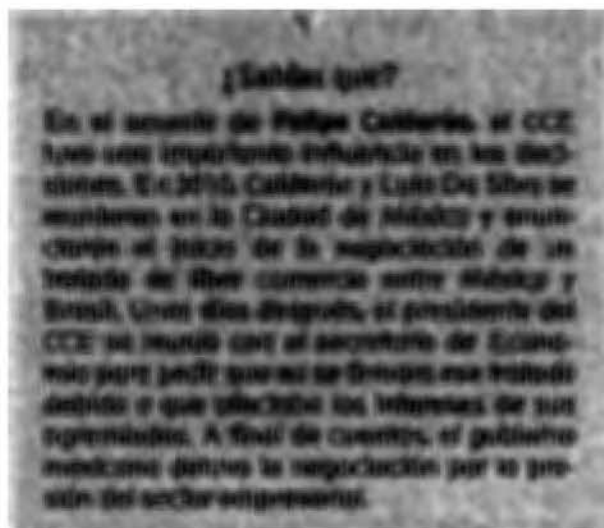
Las organizaciones empresariales: Grupos de presión

A partir del fin de la **Segunda Guerra Mundial**, el gobierno mexicano puso especial énfasis en la industrialización del país. Para ello, otorgó facilidades a los inversionistas, tanto nacionales como extranjeros, para promover la modernización económica. Los empresarios nacionales se vieron beneficiados con un modelo proteccionista y con incentivos fiscales. De acuerdo con la **Ley de Cámaras de Comercio e Industria** de 1941, las corporaciones empresariales fungían como asesores en materia económica del gobierno. En consecuencia, las relaciones entre los grupos empresariales y el gobierno fueron sanas hasta 1970. Sin embargo, en el sexenio de **Luis Echeverría**, la relación se tornó tensa debido a algunos acontecimientos que afectaron los intereses de los empresarios, como la expropiación de tierras al norte del país y el secuestro y muerte de algunos de los líderes empresariales. A partir de 1982, el gobierno mexicano buscó reconciliarse con los empresarios



porque formaban parte importante del proyecto económico que **De la Madrid** inició. Con **Salinas de Gortari**, la relación mejoró en gran medida. Inclusive los empresarios participaron en la negociación del TLCAN en lo que se denominó el “**cuarto de al lado**”.

Las organizaciones empresariales son las que tienen más probabilidades de influir en la política exterior de México, principalmente en los asuntos económicos. Durante las negociaciones del TLCAN, el sector empresarial en México estuvo muy activo, especialmente porque el acuerdo los impactaría de manera directa y las firmas más importantes obtendrían mayores beneficios del libre comercio. En México existen varias organizaciones empresariales que buscan influir en las políticas públicas para beneficiar a sus agremiados. El organismo cúpula es el **Consejo Coordinador Empresarial (CCE)**, que fue fundado en 1976 para dirigir la participación de sus agremiados en actividades sociales y políticas. La mayoría de las otras organizaciones son miembros directos o están vinculadas con la CCE. En la política exterior económica mexicana, el organismo ha sido muy influyente y ha apoyado la mayoría de las políticas de liberalización comercial. El CCE es un puente permanente entre el sector privado y el gobierno para mantener abiertos los canales de comunicación.



Otra organización que tiene fuertes vínculos con el exterior es la **Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana (ANIERM)**, la cual promueve el comercio exterior de las empresas afiliadas. Fundado en 1944, esta asociación ha firmado acuerdos con organizaciones similares en otros países. Como organismo especializado, la ANIERM participa en los diversos comités gubernamentales que sugieren estrategias para reforzar el sector internacional y discuten las políticas comerciales, instrumentos y mecanismos que activan el intercambio internacional para beneficiar a todo el país. Otros organismos que participaron e

influyeron en la negociación de algunos acuerdos comerciales fueron: el **Consejo Empresarial Mexicano para Asuntos Internacionales (CEMAI)** y el **Consejo Nacional de Comercio Exterior (CONACEX)**, que a partir de 1999 se fusionaron en el **Consejo Empresarial Mexicano de Comercio Exterior, Inversión y Tecnología, A.C. (COMCE)**, como iniciativa de los organismos cúpulas del sector privado para crear un ente dedicado a la promoción del comercio exterior, la inversión extranjera y el desarrollo de tecnología; y el **Consejo Consultivo Estratégico de Negociaciones Internacionales (CCENI)**, en el que participan los principales organismos del sector empresarial, y más de 300 empresarios y expertos en negocios internacionales, que dan acompañamiento al gobierno en la negociación de tratados y acuerdos comerciales, como lo fue la renegociación del TLCAN, ahora T-MEC.

Con la alternancia en el poder en México en el 2000, el papel de los empresarios y sus organizaciones cambió considerablemente. Antes, ellos participaban de manera indirecta tratando de incidir en las decisiones para favorecer sus intereses. Con la llegada de Fox al poder, él mismo uno de ellos, la situación cambió. El gabinete de **Vicente Fox** incluyó a varios empresarios, quienes participaron directamente en la toma de decisiones. Ello los colocó como un grupo de interés muy importante y privilegiado para la política exterior foxista. En el sexenio de **Enrique Peña Nieto**, la relación entre gobierno y empresas se consolidó. Incluso hubo algunos casos de corrupción en esa administración y algunas empresas transnacionales, como fue el caso de **Odebrecht**.

Las organizaciones empresariales representan intereses económicos muy poderosos. Por ser un motor en el crecimiento económico y fungir como consejeros para el gobierno en turno, su influencia en la política es notoria. En la práctica, son grupos de presión que buscan incidir en la política pública para que las decisiones del gobierno favorezcan a sus agraviados. Las últimas administraciones en México han tendido más a favorecer los intereses de estos grupos de poder. Por lo tanto, es evidente que las organizaciones empresariales influyen de manera determinante en la formulación de la política exterior de México, pero básicamente en la política económica.

En los últimos años ha existido una relación simbiótica entre la política y los intereses económicos. Ambos se beneficiaron mutuamente. AMLO está buscando cambiar esta tendencia y, por ello, ha tenido algunos enfrentamientos con el sector empresarial. Sin embargo, en algunos temas, ambos actores han coincidido, como fue el caso de la negociación del T-MEC. El presidente y los empresarios apoyaron el proceso y trabajaron de manera conjunta. De hecho, la figura del “cuarto de al lado” se volvió a instaurar mostrando coordinación entre ambas partes para la negociación y ratificación de ese acuerdo en 2018 y 2019.

Los partidos políticos: el juego político

Durante mucho tiempo, México contó con un sistema de partido dominante. El **Partido Revolucionario Institucional (PRI)**, fundado en 1929 como el Partido Nacional Revolucionario, había ganado todas las elecciones presidenciales del México posrevolucionario y, hasta 1989, había triunfado en todas las gubernaturas estatales. En consecuencia, la plataforma política del PRI gobernó a México por más de setenta años y, lógicamente, sus postulados en materia de política exterior influyeron en gran medida en el proceso de toma de decisiones de la política externa. El partido dominante ejerció una importante influencia en los asuntos exteriores mientras que las otras organizaciones políticas no tuvieron mucha incidencia debido a su debilidad política. Las cosas cambiaron significativamente cuando el **Partido Acción Nacional (PAN)** venció en el 2000 al candidato del PRI, luego de haber estado más de 70 años en el poder.

Con la llegada de Vicente Fox a la presidencia, el mapa político cambió significativamente. Los partidos políticos también tuvieron que hacer ajustes importantes. El PRI, perdedor de la contienda, tuvo que adaptarse a su nueva realidad como partido de oposición. Durante el sexenio foxista, el PAN regularmente defendía la política exterior del presidente, mientras que el PRI ahora la criticaba. En el mismo sentido, el **Partido de la Revolución Democrática (PRD)** y el PRI se opusieron a varias iniciativas y decisiones del presidente Fox que tenían que ver con los asuntos exteriores, entre las que destacan una reforma para abrir el **sector energético** a la inversión privada; la posición de México frente a **Cuba**; y la participación del país en tareas militares conjuntas con otras naciones, incluyendo **Operaciones para el Mantenimiento de la Paz (OMP)** de las **Naciones Unidas**. Por su parte, el PAN llegó inclusive a proponer la eliminación de la **Doctrina Estrada** y del principio de la **No Intervención**. Este partido apoyó la posición del gobierno de Fox frente a Cuba y en algunas ocasiones tuvo que defender públicamente al secretario de Relaciones Exteriores, **Jorge G. Castañeda**, de los ataques de la oposición. En el sexenio de **Felipe Calderón**, el juego político fue muy similar. El PAN defendía las decisiones del presidente y el PRI y PRD las criticaban. En el 2012, el PRI regresó al poder. Un hecho novedoso fue que **Enrique Peña Nieto** logró sentar en la mesa de negociaciones a las tres principales fuerzas políticas del país. Como producto de esta negociación surgió el **Pacto por México**. Este acuerdo consiguió generar el consenso necesario para impulsar reformas estratégicas en diversos sectores, principalmente en el energético, fiscal, laboral y educativo. Un grupo disidente del PRD no estuvo de acuerdo con esa medida y decidió separarse del partido. Como producto del desacuerdo, surgió el **Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA)**, el cual más tarde se convirtió en un partido político formal. El líder del movimiento fue **Andrés Manuel López Obrador**, quien ganó la elección presidencial en 2018. El hecho fue muy significativo para el sistema político porque era la primera vez que un partido de izquierda llegaba al poder. Además, AMLO obtuvo el 53% de los votos, muy por delante del segundo lugar. Ese resultado le confirió una amplia legitimidad democrática al presidente.

A continuación, esta parte del trabajo presenta las principales propuestas y preferencias de las tres principales alianzas contenidas en sus plataformas políticas del 2018. En la campaña electoral, tres coaliciones compitieron por la presidencia: **Todos por México**, encabezada por el PRI (José Antonio Meade), **Por México al Frente** liderada por el PAN y el PRD (Ricardo Anaya), y **Juntos Haremos Historia**, dirigida por MORENA (Andrés Manuel López Obrador). El tema de la política exterior fue de poca prioridad en las campañas. Aun cuando hubo un debate presidencial dedicado exclusivamente al tema, la discusión sobre asuntos internacionales se centró prácticamente en la migración de mexicanos hacia Estados Unidos, un tópico importante en la agenda nacional. En materia de propuestas de política exterior, las tres coaliciones tuvieron grandes coincidencias. Por ejemplo, todas enfatizaban una política exterior de Estado que respondiera al interés nacional; que estu-

viera basada en los **principios tradicionales** consagrados en la Constitución; que apoyara el desarrollo interno de México; que tuviera como eje la cooperación internacional para el desarrollo y que enfatizara la protección a los **migrantes** mexicanos que viven en el extranjero, especialmente en **Estados Unidos**.



Muchos objetivos planteados por las tres plataformas coincidieron también, entre ellos estaba el lograr la diversificación de las relaciones comerciales de México; el mantener relaciones amistosas con Estados Unidos, **Latinoamérica, Europa, Asia** y las otras regiones geográficas; el buscar un liderazgo efectivo en América Latina y **Centroamérica**; el reforzar las relaciones con **África** y el **Medio Oriente**; el proteger el medio ambiente y enfrentar los retos del cambio climático; el impulsar el respeto a los derechos humanos en la esfera internacional; y el participar activamente en las principales organizaciones mundiales, entre otros objetivos.

Lo interesante es que en ninguna plataforma había una crítica aguda a la política exterior del gobierno de Peña Nieto. Tampoco hubo enfrentamientos significativos entre los candidatos por temas internacionales. Estos rasgos reflejaban cierto grado de consenso entre las principales fuerzas políticas del país en temas globales.

También había propuestas interesantes y novedosas. Por ejemplo, proponían una **diplomacia pública** activa y planteaban desarrollar el concepto de “**poder suave**” para mejorar la imagen de México en el exterior y alcanzar mayores objetivos. También la coalición Por México al Frente propuso la creación de un **Consejo Consultivo Ciudadano** para involucrar a la sociedad civil en la toma de decisiones. La propuesta era muy importante. Sin embargo, no era la primera vez que se presentaba. En anteriores ocasiones los partidos han sugerido la creación de dicho consejo, pero ningún gobierno lo ha hecho realidad. Otras sugerencias novedosas e importantes fueron: la creación de un sistema de planeación de la política exterior; la ampliación de las facultades del Senado en la materia; el impulso al cabildeo en el Congreso estadounidense y empoderamiento de los migrantes mexicanos en Estados Unidos para que puedan influir en el sistema político; y el destinar mayores recursos económicos para las embajadas y consulados, entre otras.

También es importante mencionar que hubo ausencias en las plataformas. Por ejemplo, ninguna de las tres coaliciones mencionó el caso de **Venezuela**. Es decir, ninguna presentó propuestas específicas de lo que México debía hacer frente a la crisis de ese país. Otra ausencia importante en las tres plataformas fue el **muro** que **Trump** pretendía construir. Ninguna lo mencionó explícitamente. Asimismo, ninguna de las tres alianzas partió de un diagnóstico de la situación internacional. En el proceso de toma de decisiones de cualquier política pública, un análisis del contexto tanto interno como externo es indispensable.

La diferencia sustantiva que hubo fue que dos coaliciones planteaban una política exterior **proactiva** y **protagónica**; mientras que la propuesta de Juntos Haremos Historia, de AMLO, era que México desarrollara relaciones internacionales “**no protagónicas**” y “**prudentes**”. Efectivamente es mejor para un país proyectar una política exterior sensata;

pero también es necesario desarrollar una actividad intensa en el plano mundial. La función principal de toda política exterior es encontrar, en el ambiente internacional, aquellos elementos que ayuden a satisfacer necesidades internas. Por lo tanto, en un mundo altamente globalizado y crecientemente interdependiente, es necesario que los Estados mantengan una constante actividad en el exterior. El aislacionismo representa altos costos para cualquier país.

Los sindicatos

Anteriormente, los sindicatos mexicanos no gozaban de plena independencia frente al gobierno dada la política aglutinadora y corporativista del PRI. Por esta razón, las organizaciones obreras, campesinas o populares no influían ni participaban en la formulación de la política exterior. Por ejemplo, la **Confederación de Trabajadores de México (CTM)** tenía estrechas ligas con el partido en el poder. Por lo tanto, no actuaba de manera independiente frente al gobierno, asumiendo muchas veces la política que el gobierno en turno establecía. Una oportunidad de participar activamente en la política exterior de México para la CTM se presentó durante las negociaciones del TLCAN. Sin embargo, su posición estuvo alineada a la del gobierno salinista, declarando su incondicional apoyo al tratado, a pesar de que el libre comercio podía significar la pérdida de empleos de muchos mexicanos. El gobierno, consciente de la necesidad de que los trabajadores fueran escuchados en la negociación del tratado, involucró desde muy temprano al sector obrero en un llamado **Comité Asesor**, asegurándose que la visión negativa del TLCAN no tuviera eco en el liderazgo sindical.

Por su parte, los sindicatos independientes no han tenido una influencia directa en la política exterior de México. De alguna manera indirecta, los sindicatos en general pueden presentar propuestas para que el gobierno mexicano las exponga en los foros internacionales. Algunos sindicatos participan directamente en organismos internacionales, como la **Organización Internacional del Trabajo (OIT)**, la **Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT)** y la **Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL)**. Estas organizaciones son de carácter tripartita porque participan representantes de los gobiernos, de los empresarios y de los trabajadores. Algunas organizaciones sindicales en México tienen contactos con otras instituciones similares del mundo. En este caso, los sindicatos no influyen directamente en la política exterior del país, sino que resultan actores de las relaciones internacionales en general. Según **Blanca Torres**, los sindicatos muestran más reticencias a involucrarse en temas de política exterior o a buscar alianzas transnacionales, aunque se incrementen los estímulos desde el exterior para que tengan una mayor actividad.



Los sindicatos más importantes no cambiaron mucho después de la alternancia política. No aprovecharon la oportunidad que quedó abierta para incidir en el proceso de toma de decisiones de las políticas que les afectaban. Su principal atención se centró en los problemas internos que concernían a sus agremiados. Algunos sindicatos independientes manifestaron su desacuerdo con las políticas neoliberales y participaron en distintos foros para rechazar el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), promover una reforma al TLCAN, impugnar el **Plan Puebla Panamá**, entre otras actividades. La acción más destacada del sector laboral fue su oposición a la apertura en el **sector energético**.

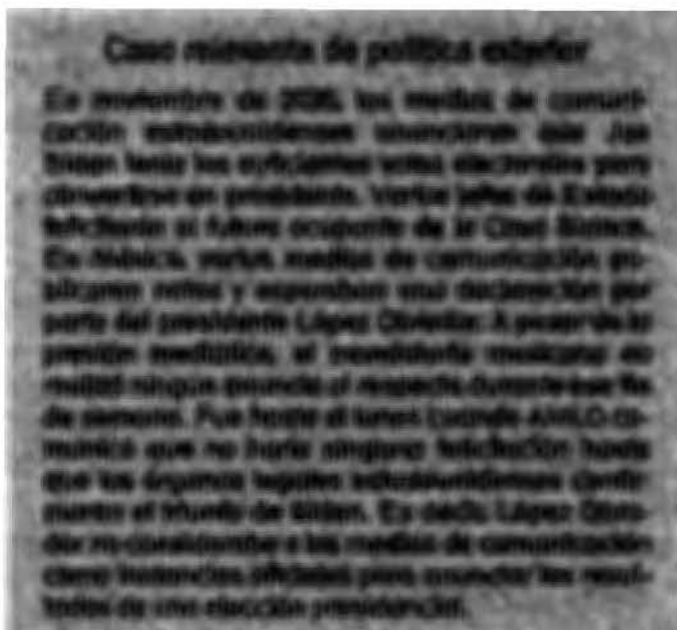
En el sexenio de AMLO, los sindicatos han tenido una presencia limitada en los temas de política exterior. Prácticamente estuvieron ausentes en la negociación del T-MEC, la cual concluyó en diciembre de 2018. Solamente hubo algunas voces en desacuerdo con la medida que establecía la presencia de supervisores estadounidenses en las fábricas mexicanas para vigilar el cumplimiento de las normas laborales acordadas en el instrumento. Más allá de este tema, no hay presencia de los sindicatos en el proceso de toma de decisiones de la política exterior.

Los medios de comunicación

Antes de la alternancia política, la mayoría de los medios de comunicación gozaba de poca independencia con respecto al gobierno. Esto indicaba que su participación en la instrumentación de la política exterior de México había sido prácticamente nula. En teoría, su función es la de informar y formar un criterio en la opinión pública para que ésta, a su vez, pueda influir en las decisiones políticas. En muchos países, los medios de comunicación impactan a la opinión pública para que ésta presente demandas al gobierno y éste, a su vez, responda a las mismas. En el caso del periodo priista, por tratarse de un sistema político con deficiencias democráticas, el proceso funcionaba al revés. Es decir, el gobierno influía en los medios de comunicación para que promovieran una imagen positiva del régimen entre la opinión pública mexicana. Así, el grupo en el poder consolidaba su posición.

Por otro lado, la opinión pública internacional y los medios de comunicación extranjeros sí han influido de manera considerable en la política mexicana. Muchas veces, el gobierno mexicano ha tomado una decisión a partir del pulso de la opinión internacional, como fue el caso de **Chiapas** en 1994. Luego del levantamiento armado del Ejército Zapa-

tista de Liberación Nacional (EZLN), el gobierno de Salinas buscó una solución pacífica y negociada ante la presión ejercida por la opinión pública internacional. Otros gobiernos han tratado de usar a los medios internacionales para promover una imagen positiva dentro y fuera de México. Las últimas tres administraciones gastaron muchos recursos para promover la imagen del país y la del propio presidente. El gobierno de Salinas fue un claro ejemplo. Para la especialista **Gloria Abella**, el reconocimiento internacional a la gestión de **Carlos Salinas de Gortari** se convirtió en una fuente relevante de legitimidad nacional. De alguna forma, el presidente Salinas logró su propósito pues la



imagen, tanto personal como la del país, fue difundida de tal manera que la opinión pública internacional consideraba a México un país modelo en cuanto la aplicación de políticas económicas de tipo neoliberal. Salinas vendió al mundo una imagen que hizo pensar a algunos que México se había convertido en un país desarrollado.

Luego de la alternancia política en el año 2000, los medios de comunicación reforzaron su papel como actores no gubernamentales en el sistema político. Ahora, la prensa mexicana tiene mayor independencia y, por lo tanto, se puede convertir en un actor influyente para la política exterior de México. AMLO ha recurrido a los medios para enviar sus mensajes y promover su imagen. Pero el mandatario mexicano también se ha quejado de una supuesta campaña por parte de los medios para criticar a su gobierno.

La opinión pública

En el ámbito de la teoría de las Relaciones Internacionales, los especialistas han discutido ampliamente el papel de la opinión pública en el proceso de toma de decisiones de la política exterior. Algunos consideran que el público tiene poco interés en los asuntos internacionales y que, por lo tanto, ejerce poca influencia. Otros consideran que existe un sector de la población que está informado y que tiene interés en los asuntos de la política exterior. De manera limitada, este sector podría llegar a incidir en la formulación de la política exterior.

Para el caso de México, tradicionalmente la sociedad civil tenía acceso limitado a los medios de información. A veces por falta de interés o por problemas económicos, muchos mexicanos no consultaban los medios de comunicación masiva. La baja preparación en promedio y la deficiente educación de los mexicanos empeoraban la situación. Es por ello que la sociedad civil en México en los regímenes priistas era débil y, por lo tanto, la opinión pública tenía poca injerencia en la formulación de la política exterior.

Un documento que permite tener una radiografía general de lo que opina el público y líderes mexicanos sobre la política exterior es la encuesta elaborada bienalmente por el **Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)**. Este instrumento ha mostrado resultados muy interesantes que rompen con lo que se pensaba tradicionalmente respecto a la opinión que los mexicanos tenían sobre asuntos internacionales y que pueden servir para normar el criterio de los tomadores de decisiones. Contrariamente a lo que se pensaba, los mexicanos están muy interesados en los temas internacionales. Por ejemplo, en el último levantamiento, aproximadamente la mitad de los encuestados dijo tener mucho interés en las noticias sobre las relaciones de México con otros países. Por otra parte, casi el 40% considera que la opinión pública debe tener influencia en la definición de la política exterior de México.

Otro resultado interesante es que los mexicanos no quieren un país aislado ni política ni económicamente del mundo. La mayoría de los encuestados dijo estar de acuerdo con una participación activa de México en asuntos internacionales. Incluso, casi la mitad estaría de acuerdo en que México participara en misiones de paz organizadas por las **Naciones Unidas**. En cuanto a la economía, cerca del 40% piensa que es bueno para México insertarse en la globalización, mientras que amplias mayorías consideran que el comercio internacional y la inversión extranjera directa son buenas para el país. Respecto a los objetivos de política exterior, la gran mayoría de los mexicanos opina que esta política debe generar bienestar y seguridad a los mexicanos, atendiendo prioritariamente temas como la promoción de exportaciones, atracción de inversión extranjera directa y turismo, protección a los connacionales en el exterior, combate al narcotráfico y crimen organizado, así como la actuación contra el cambio climático. Es decir, los mexicanos son más pragmáticos de lo que se pensaba. Incluso, hay un número mayor de mexicanos dispuestos a integrarse a **Estados Unidos** si ello les conlleva una mejor calidad de vida.

En cuanto a la relación con Estados Unidos, hay datos interesantes y contrastantes. Por un lado, los mexicanos han dejado de ser tan antiestadounidenses en los últimos años si ello conviene a sus intereses. Por el otro, hay sentimientos encontrados hacia el vecino del norte. En la encuesta, a mediados de la década de 2010, durante la administración del presidente **Obama**, 60% de los mexicanos sentía confianza hacia Estados Unidos, subiendo de niveles de 30% tan solo una década atrás. Sin embargo, con la llegada del presidente Trump, los niveles de confianza se desplomaron a los niveles de diez años antes. La mitad de los mexicanos consideraban que el TLCAN debe ser renegociado y el mismo porcentaje opina que el ser vecino de Estados Unidos representa una ventaja más que un problema. La mayoría de los mexicanos está de acuerdo en cooperar con el vecino en materia de seguridad nacional, al grado que casi la mitad estaría de acuerdo en que México y Estados Unidos tomen decisiones conjuntas.



Con respecto a **América Latina**, cerca del 40% opina que la prioridad de México debe ser servir como puente entre **América del Norte** y el subcontinente. Un tercio considera que México debe buscar la integración con esa región. Lo interesante es que solamente una cuarta parte de los mexicanos está de acuerdo en que México debería ser líder en América Latina. Casi el 60% piensa que México tiene que coordinarse con otros países para resolver los problemas en la región. En general, el público mexicano considera que México lleva relaciones de amistad con la mayoría de los países latinoamericanos, incluido **Cuba**.

Las encuestas del CIDE han demostrado que los mexicanos sí están interesados en la política exterior, que siguen siendo nacionalistas, pero a la vez son pragmáticos si ello les genera un beneficio. La mayoría está de acuerdo en que México participe activamente en el sistema internacional y que la globalización, el comercio

y las inversiones son buenos para la economía nacional. Con Estados Unidos hay sentimientos encontrados, pero la mayoría está de acuerdo en cooperar con Washington para combatir al narcotráfico y el crimen organizado. Con América Latina, muy pocos mexicanos consideran que México debe ser líder. Los resultados de esta encuesta pueden servir de insumo para los tomadores de decisiones.

La Iglesia

Desde la **Colonia** y en los primeros años de la **Independencia** de México, la iglesia católica influía determinadamente en los procesos políticos del Estado. Tras las **Leyes de Reforma** de la década de 1860, la situación se modificó cuando el gobierno liberal decidió separar a la iglesia del Estado. Con la **Constitución de 1917**, la relación se hizo más distante debido a que el artículo 130 negaba una personalidad jurídica a la iglesia. La situación llegó a su punto más álgido cuando, en el periodo del presidente **Plutarco Elías Calles**, se desató la

Guerra de los Cristeros. Tras su solución negociada en la década de 1930, la relación entre la iglesia y el Estado había permanecido de una forma neutral hasta el sexenio de **Miguel de la Madrid**. Para buscar el apoyo de la iglesia después de la controvertida elección presidencial de 1988, el gobierno de **Carlos Salinas de Gortari** reformó los artículos 3, 5, 24, 27 y 130 de la Constitución y restableció relaciones diplomáticas con El Vaticano, lo que representó una novedad en la política mexicana en la relación iglesia-Estado.

Con las reformas constitucionales del gobierno de Salinas, las iglesias y las agrupaciones religiosas obtuvieron personalidad jurídica. Sin embargo, el artículo 130 seguía prohibiendo a los ministros de culto la posibilidad de asociarse con fines políticos y les prohibía el proselitismo en favor de una causa política. Por su carácter apolítico, es posible pensar que la iglesia no influye en la formulación de la política exterior de México. No obstante, las asociaciones religiosas mexicanas participan de manera indirecta ya que éstas son un importante factor ideológico que sigue influyendo en amplios sectores de la sociedad mexicana. El restablecimiento de relaciones diplomáticas con **El Vaticano** ilustra este supuesto (ver recuadro).



Con la llegada de Fox, la iglesia incrementó su influencia en la política nacional. Es muy significativo que durante su campaña **Vicente Fox** enarbolará el estandarte de la **Virgen de Guadalupe** como bandera política. A pesar de que por ley no puede participar en política directamente, la iglesia trató de influir en las decisiones de Fox. Un ejemplo claro fue cuando en 2001 representantes eclesiásticos buscaron hablar con Fox para interceder contra el **bloqueo en Cuba** y hacerle llegar una petición de **Fidel Castro** con relación al voto de México en Ginebra. Ese año, México se abstuvo de votar contra Cuba. Sin embargo, la iglesia no fue la única que ejerció presión. El Congreso mexicano también la había exigido a Vicente Fox no votar en contra de la isla.

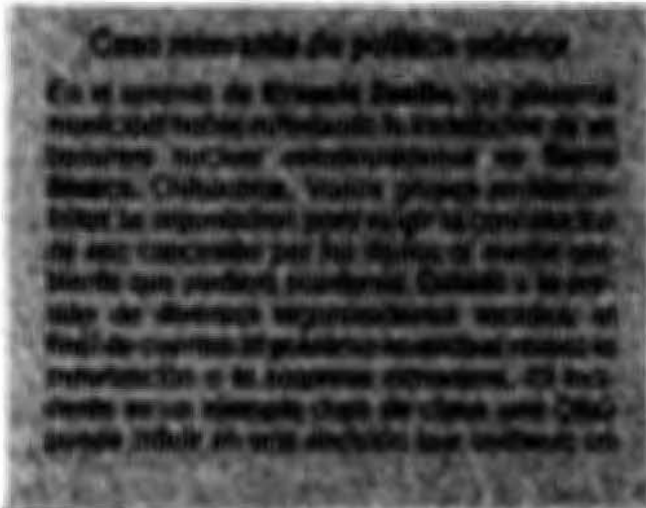
En los últimos años, la iglesia ha tenido una presencia creciente en opiniones sobre asuntos exteriores. Por ejemplo, se ha manifestado en contra de los abusos a los derechos de los **migrantes** mexicanos en **Estados Unidos**, así como a las violaciones de los derechos humanos de los migrantes centroamericanos en tránsito a través de México. A principios del 2005, un representante de la iglesia opinó que Estados Unidos no tenía calidad moral para criticar la política mexicana contra el tráfico ilegal de drogas. Los medios de comunicación difundieron ampliamente esa declaración. Lo anterior mostró el creciente interés de la iglesia mexicana en los asuntos internacionales.

La sociedad civil organizada: ONG's, Instituciones educativas y grupos étnicos

Las organizaciones de la sociedad civil son las que menos influencia han tenido en el proceso de toma de decisiones de la política exterior de México. La razón de esto es, como

ya se ha mencionado, la falta de interés por parte de la sociedad civil mexicana en participar en los procesos políticos hasta muy recientemente. Sin embargo, en los últimos años han aparecido nuevas organizaciones y algunas se han fortalecido de manera tal que ahora su influencia se empieza a notar. Organizaciones de **derechos humanos** y de protección al **medio ambiente** son las que más presencia han tenido últimamente. El descontento en las elecciones de 1988, los problemas económicos y el proceso de globalización mundial, han influido en el surgimiento de más organizaciones no gubernamentales (ONGs) en México.

Muchas ONGs han denunciado la violación a los derechos humanos de los migrantes nacionales y extranjeros que cruzan el territorio para internarse en **Estados Unidos**. Sus denuncias han influido para que la SRE de México actúe en defensa de los connacionales que han sufrido vejaciones a sus derechos. Con respecto al medio ambiente, desde 1993 la organización **Greenpeace** trabaja en México, evitando, por ejemplo, el ingreso al país de desechos tóxicos provenientes de otros países. Muchas otras asociaciones ambientales han surgido y han aumentado su presencia en favor de la protección del medio ambiente. También han aparecido organizaciones no gubernamentales que protegen los derechos políticos y los procesos democráticos, luego de las poco confiables elecciones de México en 1988. Estas instituciones han promovido la participación de observadores extranjeros para la realización de elecciones más transparentes. Por lo regular, la mayoría de las organizaciones independientes tiene una posición diferente a la del gobierno. Por ello, su influencia en el campo de la política exterior es muy relativa. Sin embargo, la sociedad civil organizada es formadora de opinión y, en ocasiones, pone en aprietos al gobierno, tanto al interior como al exterior del país.



En los últimos años, las ONGs han también reforzado su presencia en el sistema político mexicano. Ello les abre las puertas a incidir en el proceso de formulación de la conducta exterior mexicana. Muchas estuvieron en contra de la posición de la administración de Fox frente a **Cuba**, contra el apoyo incondicional de México a Estados Unidos luego de los ataques del **11 de septiembre**, a favor del respeto de los derechos humanos y a la protección del medio ambiente.

Un avance importante sobre la participación de la sociedad civil en política exterior tuvo lugar cuando el presidente Vicente Fox emitió un decreto para garantizar la participación de la sociedad civil en la política exterior de México. El 2 de marzo del 2005, el Diario Oficial de la Federación publicó el "Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en temas de política exterior". A raíz de ese acuerdo, en 2009 la SRE creó la Dirección General de Vinculación con Organizaciones de la Sociedad Civil (DGVOSC). Después de su instauración, esta oficina realizó esfuerzos importantes y organizó eventos de vinculación entre ambas partes. Sin embargo, en los últimos años esta actividad ha bajado de perfil. Ya en el sexenio de AMLO, la DGVOSC ha cambiado su naturaleza para ahora promover el comercio de México luego de la desaparición de ProMéxico.

Hasta ahora, las **instituciones educativas** no han tenido una influencia tan directa en la formulación de la política exterior mexicana, como sería el caso de otros países con los famosos *think tanks*. Aunque la evaluación de esta influencia es muy relativa, la participación de las universidades mexicanas en la política exterior se hace de forma indirecta por dos canales: a través de investigaciones sobre asuntos internacionales que ofrecen

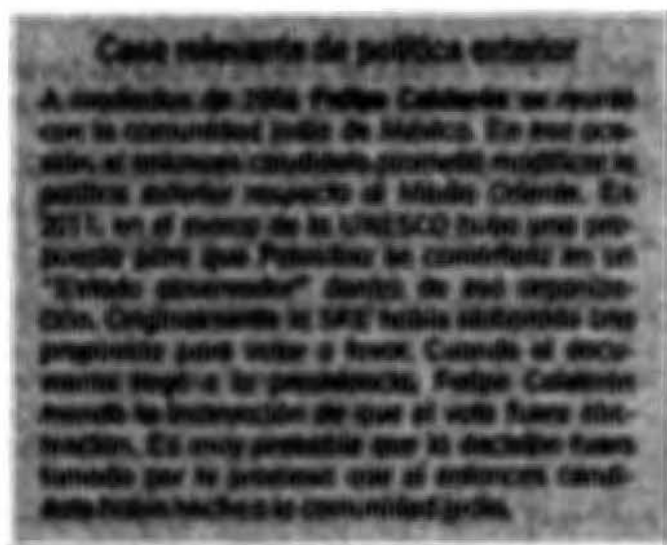
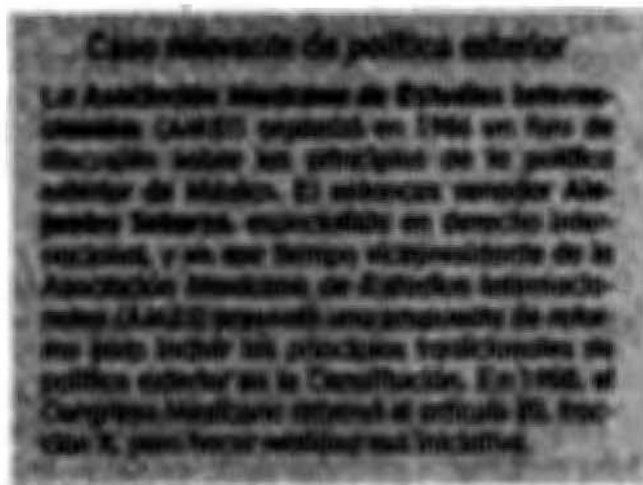
propuestas y por el hecho de preparar a los futuros diplomáticos y funcionarios. Las instituciones educativas que mayor influencia y participación han tenido en temas internacionales, a través de investigaciones y formación de internacionalistas, son la **Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)**, **El Colegio de México**, el **CIDE**, la **Universidad Iberoamericana (UIA)** y el **Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)**, entre otros. Por su parte, la SRE cuenta con el **Instituto Matías Romero (IMR)**, órgano encargado de formar y capacitar a los diplomáticos mexicanos. El IMR tiene una importante participación académica a través de la organización de cursos e investigaciones relevantes. Este instituto publica la *Revista Mexicana de Política Exterior*, la cual ha contribuido a la discusión de la política externa con artículos de destacados analistas y diplomáticos. En México están empezando a aparecer *think tanks* al estilo estadounidense. Estas asociaciones profesionales han buscado influir en el proceso de toma de decisiones a través de la investigación académica y la presencia pública en medios. Los ejemplos más destacados en temas de política exterior son la **Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI)**, el **Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI)** y el **Centro de Enseñanza y Análisis sobre la Política Exterior de México (CESPEM)**.

En el caso de los **intelectuales**, la situación es parecida a las instituciones de educación superior. Solamente pocos llegan a fungir como asesores de las principales dependencias gubernamentales que se encargan de ejecutar la política exterior.

Otros intelectuales son consultados por los encargados de la política exterior para conocer su opinión respecto a un tema en particular. En su caso, AMLO no es muy adepto a rodearse de intelectuales ni de tomar en cuenta sus opiniones. El presidente se guía principalmente por sus preferencias y percepciones de la realidad. Sin embargo, **Marcelo Ebrard** ha buscado a expertos en el tema para conocer su opinión y moldear sus decisiones y propuestas.

En cuanto a los **grupos étnicos**, la sociedad mexicana es heterogénea. Existen en el país diferentes grupos culturales que hacen a México una nación pluriétnica y pluricultural. Sin embargo, los grupos indígenas han sido muy marginados y, por ello, su participación en los asuntos de política exterior es casi imperceptible. Sin embargo, existe un caso en donde un grupo étnico tuvo influencia indirecta en una decisión externa. Durante su campaña en 2006, **Felipe Calderón** se reunió con la **comunidad judía de México** y les prometió un cambio en la política exterior de México frente al Medio Oriente. Cuando la **UNESCO** propuso

convertir a Palestina en un Estado observador en 2011, el gobierno de México votó abstención. Tradicionalmente el país había mostrado simpatía por las causas de Palestina. Muchos analistas opinaron que con esa acción México se estaba alineando a los intereses



de Estados Unidos. Es probable que la influencia de la comunidad judía haya sido un factor que pesó en la decisión.

En suma, a pesar de los cambios democráticos en el sistema político desde el 2000, el proceso de toma de decisiones de política exterior de México siguió centralizado en el poder Ejecutivo. Es decir, el presidente continúa ocupando un lugar preponderante frente a los otros actores. En la actualidad, el poder Legislativo no genera el contrapeso necesario para desempeñar un mayor papel en dicho proceso. En su caso, AMLO no ha tendido puentes con la oposición y no ha construido consensos con los diferentes sectores sociales. Esto le ha generado críticas y obstáculos a la gestión de AMLO. Al inicio de su administración, había una fuerte polarización política interna entre los que lo apoyan y los que lo critican. La división ideológica no es muy adecuada porque debilita el proceso de toma de decisiones de la política exterior.

Resumen del capítulo

- El **poder Ejecutivo** domina el proceso de toma de decisiones de la política exterior de México debido a que la Constitución le otorga amplias facultades en la materia. Además, el sistema presidencialista ha garantizado la preminencia del Ejecutivo en este proceso.
- El **poder Legislativo** es corresponsable en el diseño de la política exterior porque la Constitución también le otorga funciones específicas. El objetivo es que sirva como contrapeso al Ejecutivo. Sin embargo, en la práctica el Congreso mexicano ha estado subordinado al presidente en temas internacionales. Los legisladores mexicanos están a cargo de la **diplomacia parlamentaria**.
- En el marco del poder Ejecutivo, la **Secretaría de Relaciones Exteriores** es la responsable de coordinar el proceso de formulación y ejecución de la política exterior. Sin embargo, otras secretarías de Estado tienen también funciones vinculadas a los temas externos. Por ello, hoy existe una **diplomacia administrativa** en donde varios actores participan en el diseño de la política exterior.
- Existen también **actores no gubernamentales** que tienen interés de influir en el proceso de formulación de la política exterior. Los más importantes son las organizaciones empresariales, los partidos políticos, los medios de comunicación, la opinión pública, los sindicatos, las organizaciones no gubernamentales, los centros de investigación, los grupos étnicos y la iglesia.

Preguntas guía

1. ¿Qué actores participan en el proceso de formulación y ejecución de la política exterior?
2. ¿Cuáles son las principales facultades del poder Ejecutivo y del Legislativo en materia de política exterior?
3. ¿Cuáles son los principales instrumentos del marco jurídico de la política exterior de México?
4. ¿Qué elementos determinan el proceso de toma de decisiones de la política exterior de México?
5. ¿Qué factores explican que el poder Ejecutivo, en un sistema presidencialista, tenga mayor peso en el proceso de toma de decisiones de la política exterior?
6. ¿Cuáles son los principales actores no gubernamentales que buscan incidir en la formulación de la política exterior?

Bibliografía recomendada

- Camarillo, Laura Alicia *et al.*, *El Marco Jurídico de la Política Exterior de México*, México, UABC, AMEI y CIDE, 2020.
- Chabat, Jorge, "The making of Mexican policy toward the United States", en Rosario Green y Peter Smith (editores), *Foreign policy in U.S. Mexican relations*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, 1989.
- Chabat, Jorge, "El marco jurídico de la política exterior: tendencias y perspectivas", en *Cuadernos de política exterior mexicana 2*, México, CIDE, 1986.
- Cossío, José Ramón, *El Senado de la República y las relaciones exteriores*, México, Senado de la República-ITAM-Porrúa, 2003.
- Galeana, Patricia *et al.*, *La política exterior de México y la Constitución de 1917 en su centenario*, México, INHERM-AMEI, 2018.
- González de León, Antonio, "¿Quién administra las relaciones internacionales de México?", en *Relaciones Internacionales*, No. 4, México, UNAM, enero-marzo de 1974.
- Maldonado, Gerardo *et al.*, *Las Américas y el Mundo, 2018-2019: Opinión pública y política exterior*, México, CIDE, 2020.
- Medina, Aldo e Irina Cervantes, "La facultad del presidente de la República para dirigir la política exterior", en *El Cotidiano*, No. 197 (2016).
- Méndez Silva, Ricardo, "Las facultades internacionales del Senado de la República", en Raymundo Cárdenas *et al.*, *Hacia una política exterior de Estado*, México, Senado de la República, 2002.
- Pellicer, Olga, *Constitución y política exterior*, México, Cámara de Diputados-SRE, 1992.
- Rodríguez, Gabriela, *México en el mundo. Constitución y política exterior*, México, FCE, 2017.

- Schiavon, Jorge A., Rafael Velázquez Flores y Humberto Garza Elizondo, eds., *La Política Exterior de México 2018-2024: Diagnóstico y Propuestas*, México: CIDE, UABC y UANL, 2018.
- Schiavon, Jorge A. y Bruno Figueroa, "Los recursos y las capacidades de la política exterior de México (2012-2018)", *Foro Internacional*, v. LIX, n. 237-238, julio-diciembre 2019.
- Torres, Blanca, "La participación de actores nuevos y tradicionales en las Relaciones Internacionales de México", en *La Política exterior de México. Enfoques para su análisis*, México, El Colegio de México/SRE, 1997.
- Velázquez, Rafael et al., *Teoría y práctica de la diplomacia en México: Aspectos básicos*, México, UANL/AMEI, 2018.
- Velázquez, Rafael, *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*, México, Plaza y Valdés, 2010.
- Velázquez, Rafael, "La relación entre el Ejecutivo y el Congreso en materia de política exterior durante el sexenio de Vicente Fox: ¿Cooperación o conflicto?", en *Política y gobierno*, 15(1):113-158, diciembre de 2007.
- Velázquez, Rafael, "El 'pragmatismo principista' de los votos de México sobre Cuba en la OEA (1962-1964): Un análisis desde el juego del doble nivel", en *Foro Internacional*, Vol. LXI, 3 (245), julio-septiembre, 2021.

SEGUNDA PARTE

**La política exterior de México
durante el siglo XIX**

Capítulo 4

Los inicios de la política exterior de México (1821-1836)

Objetivos del capítulo:

- Identificar los factores internos y externos que incidieron en los inicios de la política exterior del México independiente.
- Explicar las primeras acciones de política exterior de México a partir de 1821.
- Describir los intentos de México por obtener el reconocimiento de su independencia.

LAS PRIMERAS ACCIONES DE POLÍTICA EXTERIOR de México tuvieron muchos obstáculos porque el nuevo país nació a la vida independiente con poco apoyo del exterior y con graves problemas internos. Por su situación de nuevo Estado, las primeras actividades diplomáticas estuvieron encaminadas a obtener el reconocimiento de la comunidad internacional y a conseguir créditos externos para resolver las precarias condiciones económicas internas.

Cuando México logra su independencia en 1821, la situación internacional era poco favorable para su política exterior debido a las pretensiones territoriales y amenazas de otras naciones. México resintió los efectos derivados de la polarización ideológica que atomizaban el orden internacional de esa época. El mundo europeo estaba dividido en dos tendencias principales: **liberales** y **conservadores**. Una representaba la ideología surgida de las revoluciones americana y francesa, mientras que la otra defendía la continuidad tradicional del viejo régimen. Esto implicaba que la lucha de las potencias por preservar su dominio fuera de sus fronteras se hiciera patente en México a través de todo tipo de presiones y agresiones. Por otra parte, la situación interna del país era muy complicada. La economía nacional se encontraba estancada debido a la inestabilidad provocada por las luchas políticas e ideológicas entre los distintos sectores, la sociedad presentaba grandes desigualdades, y el sistema político iniciaba su proceso de organización enfrentando serias dificultades para su conformación.

Bajo estas circunstancias, una de las primeras preocupaciones del gobierno mexicano hacia el exterior fue consolidar su independencia y ser aceptado formalmente como miembro de la comunidad internacional. El reconocimiento garantizaría lo que en ese momento parecía ser lo más importante: el respeto a su territorio y a su soberanía nacional.

1. Las bases de la política exterior de México (1821-1836)

Objetivos específicos:

- Describir la situación externa e interna de México a partir de 1821 y cómo impactó en las acciones de su política exterior.
- Explicar las bases de la política exterior de México para el periodo 1821-1836.

La situación externa: Un ambiente poco favorable

El desarrollo de diversos eventos internacionales entre los siglos XVIII y XIX ayuda a entender las primeras acciones de la política exterior de México. Varios incidentes mundiales afectaron al nuevo Estado mexicano y marcaron definitivamente sus primeros contactos con el exterior. Los eventos claves fueron el fin de la **Guerra de los Siete Años**, la **Guerra de Independencia de Estados Unidos**, la **Revolución Francesa**, las **invasiones napoleónicas** en Europa, particularmente en la península Ibérica, y el **Tratado de Adams-Onís**.

Línea del Tiempo 1763-1821



Cuando terminó en Europa la **Guerra de los Siete Años**, el **Tratado de París de 1763** le confirió la victoria absoluta a **Reino Unido**. Por ser las naciones derrotadas, **Francia** y **España** perdieron algunas de sus posesiones coloniales en América y el Caribe; la primera perdió **Canadá** y la segunda **Cuba**. Para compensar a España, Francia le cedió la **Luisiana**, un territorio prácticamente despoblado al norte del continente americano. Así las cosas, el **Tratado de París** afectó gravemente el equilibrio europeo, ya que hizo de Reino Unido un imperio a pesar de su empobrecimiento financiero durante la guerra.

Puesto que las nuevas adquisiciones territoriales generaron la necesidad de mejorar las relaciones con sus posesiones en ultramar y la guerra había acabado con sus fondos, el gobierno británico puso a sus colonias en América bajo una supervisión fiscal y política más estricta. Cuando la

¿Sabías que?

La Guerra de los Siete Años fue un conflicto bélico internacional de gran importancia para el mundo. Fue la primera guerra mundial entre Gran Bretaña y Francia, Austria y Prusia. Además, el conflicto fue una gran prueba de la independencia de Estados Unidos, cuando George Washington se convirtió en el primer presidente de los Estados Unidos. La independencia de Estados Unidos vino a mejorar las relaciones con Francia, independientemente de la guerra. Después de la guerra, Francia se convirtió en un imperio de influencia mundial, gracias a sus adquisiciones territoriales en ultramar y la guerra había acabado con sus fondos, el gobierno británico puso a sus colonias en América bajo una supervisión fiscal y política más estricta. Cuando la

corona designó gobernadores e incrementó los impuestos, los colonos rápidamente sintieron que su relativa independencia de la corona era amenazada y su autonomía debilitada. Así, las **Trece Colonias** iniciaron, renuentes al principio, un movimiento de **independencia**. Después de que las hostilidades comenzaron en 1775, los colonos declararon su independencia el 4 de julio de 1776 y establecieron una confederación de estados.

Para expulsar a las autoridades británicas, las Trece Colonias buscaron la ayuda de **Francia**, recientemente víctima de Reino Unido. En 1778, Francia firmó un tratado de amistad y relaciones comerciales con el nuevo país. España también fue invitada a unirse a Francia, pero se demoró en actuar por temor a que sus colonias vieran ello como ejemplo y también buscaran su independencia. En 1782, Reino Unido finalmente aceptó la independencia de la **Confederación de los Estados Unidos de América**. El 3 de septiembre de 1783, un nuevo tratado se firmó en **París**, en el cual Reino Unido cedió Senegal y Tobago a Francia y los españoles recobraron Florida y mantuvieron su control de la **Luisiana**. Al final de las hostilidades, España controlaba ambas orillas del **Mississippi** y cerró el río a la navegación de todo barco extranjero. Los eventos internacionales favorecieron a la nueva nación. Entre 1789 y 1815 las potencias europeas estaban tan ocupadas en sus propios asuntos que Estados Unidos tuvo tiempo de consolidar sus instituciones políticas y ampliar su territorio. La sabiduría y el pragmatismo de los fundadores desempeñaron un papel importante: persuadieron a las colonias a rendir una porción substancial de su autonomía política y económica al nuevo gobierno federal.

La **Revolución Francesa** afectó la vida europea en general. España fue particularmente debilitada porque la rebelión marcó el final de la **Familia Compacta** de los Borbones entre las dos casas gobernantes de Francia y España que había permitido una coordinación de las políticas nacionales entre los dos países. Con la ayuda de los estadounidenses, los franceses animaron el desorden civil en Luisiana. Por su parte, España apaciguó a Estados Unidos al firmar el **Tratado de San Lorenzo**. El arreglo dio a Estados Unidos el derecho a navegar por el Mississippi y reconoció como frontera territorial al paralelo treinta y uno. El tratado fue un error ya que incluyó en territorio estadounidense los fuertes que protegían a los puertos españoles. España también se comprometió a prevenir que los indios atacaran el territorio estadounidense, una obligación que no pudieron satisfacer y que más tarde generó muchos problemas a México.

En 1800, **España** firmó el tratado secreto de **San Ildefonso**, por el cual devolvía la Luisiana a Francia con la condición de que si fuese vendida sería de nuevo a España. Rompiendo el compromiso, en 1803 **Napoleón** ofreció vender ese territorio a Estados Unidos por 15 millones de dólares. Esta transacción se convirtió en la fuente de muchos problemas diplomáticos entre Estados Unidos y México, ya que las fronteras de La Luisiana nunca fueron delimitadas de manera definitiva. Más tarde, Estados Unidos se aprovecharía de este episodio para reclamar a Texas como parte de ese territorio.

Cuando las tropas de **Napoleón** invadieron España en 1808, varias de sus colonias en América declararon su independencia. Estados Unidos también aprovechó para ocupar **Florida** en 1810. España y Reino Unido se aliaron en la lucha contra Napoleón, finalmente derrotándolo en 1815. En 1812, **Reino Unido** y **Estados Unidos** se



enfrascaron en una guerra que finalmente sería ganada por el segundo. En 1815, **Rusia** promovió la **Santa Alianza** con Prusia y Austria, y más tarde se unió Francia. El propósito de la alianza era salvaguardar el principio de la monarquía absoluta contra las ideas liberales y recuperar los territorios coloniales perdidos.

En 1815, las potencias europeas se reúnen en **Viena** para poner fin al conflicto generado por las **Guerras Napoleónicas**. En el denominado **Concierto Europeo**, los países se pusieron de acuerdo en el funcionamiento del nuevo sistema internacional a partir de esa fecha. Una decisión trascendental que toman es hacer todo lo necesario para mantener el **equilibrio de poder**. La lógica era que, si no había potencias considerablemente más poderosas y no había países débiles, entonces no había necesidad de ir a la guerra. El planteamiento era que así se podía mantener la paz.



Para 1812, los españoles habían convenido en **Cádiz** el establecer una monarquía constitucional. Como el nuevo gobierno español era precario, Estados Unidos retrasó su reconocimiento. Finalmente, en 1815, **Luis de Onís** presentó sus credenciales diplomáticas como representante de **Fernando VII**, quien había recuperado para entonces su corona. Una de las principales misiones de Onís fue resolver algunos asuntos pendientes con Estados Unidos, siendo el más importante la frontera territorial mutua. Durante las negociaciones, **John Quincy Adams**, quien representaba a Estados Unidos, insistió que la frontera fuera el **Río Grande**, mientras Onís declaró firmemente que debía ser el **Río Sabines**. El desacuerdo se arregló cuando Estados Unidos invadió Florida

del Este, lo cual convenció a España de vender el territorio disputado bajo la condición de que Estados Unidos reconociera una frontera satisfactoria para la Nueva España. Finalmente, el **Tratado Adams-Onís**, firmado el 22 de febrero de 1819, delimitó la frontera entre ambas naciones. El arreglo fue una victoria para Estados Unidos debido a que se abrió la posibilidad de tener una salida al Pacífico puesto que el acuerdo disponía que España renunciaría a sus pretensiones de apoderarse del territorio de **Oregón**. Con esto, Estados Unidos estableció un patrón de conducta que más tarde seguiría: invadir un territorio, prometer pagarlo más tarde y, finalmente, quedarse con el dinero para cubrir sus reclamaciones.

Como se puede observar, el ambiente internacional era poco favorable para la política exterior de México puesto que recibió de herencia varias reclamaciones territoriales y una falta de una definición concreta de los límites fronterizos. Además, las potencias de la época buscaban tener privilegios económicos sobre la nación que estaba surgiendo.

La precaria situación interna

Cuando México obtuvo su independencia en 1821, la situación interna era muy precaria. La economía nacional se encontraba prácticamente en **bancarrota** debido a la guerra civil. La **fuga de capitales** empobreció significativamente al país. Las actividades **mineras** y **agrícolas** prácticamente se redujeron a la mitad. La industria y el comercio fueron drásticamente disminuidos. La **deuda** mexicana alcanzaba para entonces los 76 millones de pesos. El gobierno necesitaba urgentemente recursos financieros frescos para apuntalar al nuevo Estado nacional. Por otra parte, la **sociedad** reflejaba enormes diferencias como consecuencia de la guerra de independencia y varios años de colonización. En México existieron varios grupos sociales, como los peninsulares, los criollos, los mestizos, los indígenas y

los mulatos. Esta mezcla racial hacía más **heterogénea** a la sociedad debido al complicado tejido social. La mayoría de la población se encontraba en condiciones de pobreza extrema mientras que una reducida minoría gozaba de las principales riquezas. Por su parte, el **sistema político** iniciaba su proceso de organización y presentaba serias dificultades para consolidar las instituciones políticas. El principal rasgo fue la inestabilidad debido a las diferencias entre las principales corrientes ideológicas: los liberales y los conservadores, quienes se disputaban el poder a través de las armas.

Como se puede observar, las condiciones internas tampoco eran favorables para la política exterior del naciente Estado. La inestabilidad política y los problemas económicos podían debilitar la posición de México en los asuntos globales.

Interés nacional, objetivos y capacidad de negociación internacional

A partir de las condiciones externas e internas, el **interés nacional** de México en 1821 era: 1) consolidar su proceso de independencia, 2) preservar su soberanía e integridad territorial, 3) mejorar las condiciones económicas, 4) reducir las enormes diferencias sociales, y 5) estabilizar el sistema político. Para hacer realidad los intereses nacionales, los principales **objetivos de política exterior** eran:

Objetivos de política exterior 1821

Los principales objetivos de política exterior de México en este primer periodo fueron:

- Obtener los reconocimientos internacionales a su independencia;
- Conseguir créditos externos debido a la precaria situación económica;
- Delimitar de manera definitiva las fronteras;
- Poblar las regiones alejadas;
- Garantizar ayuda externa; y
- Obtener información sobre las pretensiones territoriales de otros países.

obtener los reconocimientos internacionales de su independencia y conseguir créditos externos debido a la precaria situación económica. Los reconocimientos le garantizarían a México el respeto de su independencia y la cooperación de otros países. Los más importantes y urgentes para México eran el de España, en virtud de la latente amenaza de reconquista; el del Vaticano, por el carácter eminentemente católico de los mexicanos; el de Estados Unidos, debido a la inmediata vecindad y a la amenaza

expansionista; y los de Reino Unido y Francia, puesto que estas naciones eran las potencias económicas de la época y las posibles fuentes de créditos. Otros objetivos fueron delimitar de manera definitiva las fronteras, garantizar ayuda externa en caso de que España quisiera reconquistar a la antigua colonia y obtener información sobre las pretensiones territoriales de otros países.

En 1821, la **Junta Gubernativa del Imperio Mexicano** creó una **Comisión de Relaciones Exteriores** para elaborar un "Programa de Política Internacional". La comisión, compuesta por **Juan Francisco de Azcárate** y **José Sánchez Enciso**, entregó su dictamen el 29 de diciembre del mismo año. El documento dividió a las relaciones exteriores de México en cuatro tipos: a) por su **naturaleza**; b) por su **dependencia**; c) por su **necesidad**; y d) por **política**. El primero se refería a "las naciones limítrofes en toda la extensión de la América de mar a mar" e incluía a **Estados Unidos**, **Rusia** (por sus posesiones de ese entonces en Alaska), **Guatemala** (todavía no se integraba a México) y Reino Unido (por Belice). La comisión ya advertía del expansionismo estadounidense y recomendaba poblar los territorios del norte para evitar que cayeran en manos de Estados Unidos. El segundo punto comprendía las relaciones económicas que mantenía México, principalmente con algunas islas del **Caribe** y **Filipinas** que todavía eran colonias españolas. El dictamen de la comisión recomendaba mantener las relaciones de orden económico que México había heredado de España, puesto que eran importantes para promover el desarrollo nacional. Las relaciones por necesidad básicamente incluían a **Roma**, puesto que la población mexicana profesaba, casi por completo, la fe católica y era necesario mantener vínculos estrechos con **El Vati-**

cano para garantizar el servicio religioso. El comité sugería al Imperio presentarse ante la Santa Sede "cuanto más breve le sea posible, por medio de sus enviados, a prestar directamente la obediencia en lo espiritual al Sumo Pontífice". Finalmente, las relaciones por política comprendían a **España**, la madre patria, **Francia** y los Estados independientes de la América del Sur. El grupo de expertos recomendaba que México considerara a España como una prioridad en sus relaciones exteriores por sus lazos culturales y porque el reconocimiento de la independencia de México era fundamental. Este documento representó el primer plan de política exterior del nuevo Estado.

Las principales **estrategias** de política exterior que México utilizó para alcanzar sus objetivos durante los primeros años de independencia fueron: a) el envío de representantes para negociar los reconocimientos y obtener préstamos; b) el establecimiento de alianzas con otros países hispanoamericanos que recientemente habían obtenido su independencia para negociar los reconocimientos más difíciles; c) el poblamiento de la parte norte del país para defenderla de las acechanzas externas; y d) la firma de acuerdos de amistad con otras naciones. Por su débil posición, la negociación diplomática fue el principal instrumento de la política exterior mexicana en sus inicios.

Debido a las precarias condiciones internas y a un ambiente internacional poco favorable, México contaba con un nivel muy bajo de **capacidad de negociación internacional**. La turbulencia económica, las grandes divisiones sociales y la inestabilidad política le dieron a México poco margen de maniobra hacia el exterior. Su ejército estaba pobremente organizado, mal equipado, débilmente estructurado y era inefectivo. México estaba aislado diplomáticamente de Europa y recibió sólo apoyo moral de parte de las naciones hispanoamericanas. Las acechanzas de las principales potencias eran su principal problema y resultaban una amenaza para su independencia.

Hubo pocos **actores** involucrados en el proceso de toma de decisiones de la política exterior de México en los primeros años. Básicamente, los actores gubernamentales fueron los que participaron directamente en el diseño de esa política: el **presidente**, los primeros **secretarios** de asuntos exteriores y los enviados diplomáticos. El 8 de noviembre de 1821, la Junta Gubernativa aprobó los reglamentos de las secretarías de Estado. La de relaciones exteriores quedó unida a la de relaciones interiores. En 1822, el Congreso elaboró las primeras disposiciones sobre el **Servicio Exterior Mexicano**. El **legislativo** también era relevante porque estaba a cargo de aprobar los tratados y ratificar los nombramientos diplomáticos de acuerdo con la Constitución de 1824. Cabe hacer notar que los legisladores, en muchas ocasiones, representaron un obstáculo para la política exterior de México al no ratificar algunos tratados de amistad con otros países. Las diferencias entre los **liberales** y los **conservadores** hicieron mella en las primeras relaciones internacionales de México. Tampoco hay que olvidar el papel del **ejército** y la **iglesia** en los albores de la política en el nuevo país. Algunos caciques militares y autoridades religiosas más influyentes fueron actores muy importantes que tuvieron incidencia tanto en la política interna como en la externa. Por su parte, otros sectores de la sociedad quedaron prácticamente excluidos de los asuntos internacionales.

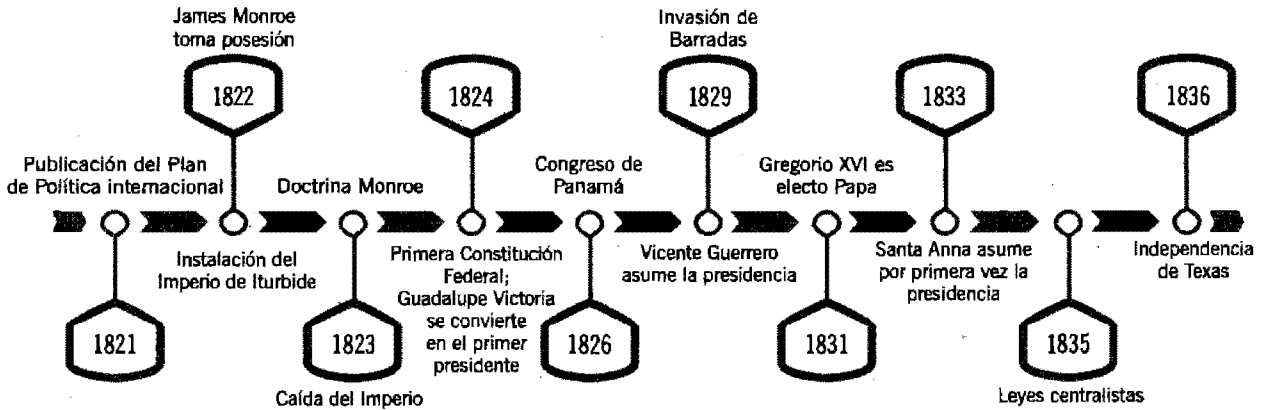
2. Las primeras acciones del nuevo Estado: La búsqueda del reconocimiento



Las primeras acciones de México al exterior se orientaron básicamente a la búsqueda de los reconocimientos. La consolidación de la independencia dependía de la aceptación de la

comunidad internacional. Además, debido a la precaria situación económica por la que atravesaba el país, el gobierno mexicano necesitaba créditos externos y éstos sólo se lograrían a partir de esos reconocimientos. Los más importantes eran el de España, El Vaticano, Estados Unidos, Reino Unido y Francia.

Línea del Tiempo 1821-1836



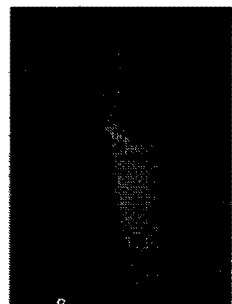
El reconocimiento de Estados Unidos: ¿Solidaridad o ambición?



Agustín de Iturbide.
Fuente: Wikipedia commons

Mientras que la preocupación de Estados Unidos por sus vecinos del sur se centraba en prevenir el control por alguna potencia extranjera, los líderes del movimiento de independencia mexicana recurrieron a ese país para ganar solidaridad y como un modelo a seguir, pues lo consideraban un aliado natural. Durante la guerra de **Independencia**, algunos insurgentes mexicanos enviaron agentes a Estados Unidos, pero sólo tuvieron éxito para comprar armas. Una vez que se obtuvo la independencia, el nuevo gobierno mexicano, encabezado por **Agustín de Iturbide**, estableció los canales diplomáticos para negociar con Estados Unidos el reconocimiento. El 12 de diciembre de 1822, el secretario de estado, **John Quincy Adams**, presentó a **José Manuel Zozaya**, el primer representante mexicano, ante el presidente **James Monroe** en la Casa Blanca. Por medio de esta acción, Estados Unidos reconoció *de facto* la independencia de México y al nuevo imperio de Iturbide. Sin embargo, éste no fue el primer contacto entre las dos naciones. Antes de la declaración de independencia de México, un agente de Estados Unidos, **James Wilcox**, escribió a Quincy Adams para recomendar el reconocimiento del Estado mexicano que estaba a punto de nacer. Después Wilcox llevó a Adams una carta del ministro de Asuntos Exteriores, **Juan Manuel Herrera**, en la cual se anunciaba formalmente el establecimiento del Imperio Mexicano. Adams respondió en febrero de 1822 y prometió que pronto designaría a un ministro para México.

A pesar de la incertidumbre del reconocimiento de Estados Unidos, **Iturbide** mandó a José Manuel Zozaya a Washington como ministro plenipotenciario. **Joel Poinsett**, representante comercial estadounidense en México, recomendó a su gobierno que retrasaran el reconocimiento formal ya que el Imperio estaba por caer debido al movimiento republicano. Sin embargo, la presión de algunos grupos que simpatizaban con la independencia latinoamericana fue tan intensa que Adams decidió presentar a Zozaya al presidente Monroe y emitir una proclamación oficial reconociendo al **Imperio Mexicano** el 27 de enero de 1823. Sin embargo, por su renuencia a interferir en problemas internacionales y porque varios candidatos declinaron el puesto, el gobierno de Estados Unidos no



José Manuel Herrera, primer secretario de Relaciones Exteriores de México.
Fuente: Wikipedia

envió ningún representante diplomático hasta 1825. El designado finalmente fue Joel Poinsett. Los principales objetivos de su misión eran comprar territorio mexicano en el marco de la política expansionista estadounidense y obtener facilidades comerciales.

Para influir en la política mexicana y alcanzar sus objetivos, Poinsett decidió buscar aliados mexicanos y los encontró rápidamente entre los miembros radicales del Congreso nacional. Obtuvo una gran influencia sobre los liberales y les ayudó a fundar en México la **logia masónica de York**. Cuando Poinsett y el secretario del exterior mexicano, **Lucas Alamán**, se encontraron por primera vez, se confrontaron uno al otro. Alamán, que desconfiaba de Estados Unidos, era un ferviente promotor de la solidaridad hispanoamericana y estaba en contra del expansionismo de Estados Unidos. Siempre se opuso a cualquier cambio de las fronteras entre México y Estados Unidos y le expresó a Poinsett que México prefería ceder a los Estados hispanoamericanos el estatus de "**naciones más favorecidas**" en términos de comercio.



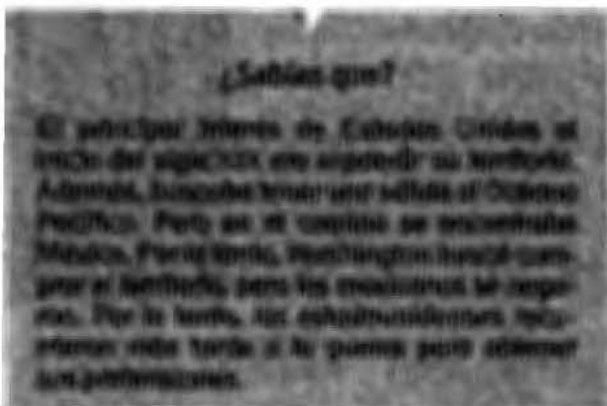
Joel Poinsett,
primer enviado de
Estados Unidos a México.
Fuente: Wikipedia

El gobierno estadounidense instruyó a Poinsett para ofrecer un millón de dólares a cambio de la modificación de la frontera. Sin embargo, el diplomático estadounidense nunca presentó la oferta. En su lugar, negoció un pacto comercial en 1826 pero el Congreso mexicano lo rechazó porque contenía una provisión para regresar los esclavos fugitivos a Estados Unidos.

Cuando llegó a la Casa Blanca, **Andrew Jackson** reiteró las instrucciones a Poinsett para ofrecer la máxima cantidad de 5 millones de dólares por el cambio de los límites fronterizos. Poinsett empezó a tener más éxito cuando Alamán y otros conservadores fueron removidos del gabinete y llegaron funcionarios liberales amistosos. Sin embargo, no tuvo éxito para lograr los objetivos más importantes para el gobierno de Estados Unidos. En México, las protestas contra la intromisión de Poinsett en la política mexicana forzaron al gobierno a solicitar su retiro en 1829. Más tarde, el presidente Jackson nombró a **Anthony Butler** como ministro para México. A los pocos días de su llegada en 1829, los periódicos de la Ciudad de México lo atacaron por su intención de comprar **Texas**. Butler repetidamente insistió en sus informes que un acuerdo sobre la adquisición de Texas estaba a punto de ser concluido.

A pesar de las demandas para que fuese destituido, Jackson mantuvo a Butler en su puesto hasta finales de 1835. En varias ocasiones, el representante estadounidense aconsejó a su presidente que tomara partes de Texas por la fuerza. A finales de 1833, pidió que se le entregaran varios miles de dólares para sobornar a los oficiales del gobierno mexicano. A principios de 1835, la administración de Jackson determinó abandonar todo intento por comprar Texas y, con la remoción de Butler a finales del año, todo movimiento oficial en esa dirección cesó. Sin embargo, Butler sí disfrutó de una victoria. Logró concluir las negociaciones para un **tratado de comercio, amistad y navegación**, el cual fue firmado el 5 de abril de 1831, cuando se omitió el artículo ofensivo sobre los esclavos fugitivos.

En suma, al principio de la vida independiente, Estados Unidos fue muy cauteloso en sus relaciones con México. Su gobierno había intentado evitar cualquier forma de intervención en asuntos europeos e hispanoamericanos. Aun así, de forma muy pragmática, las diferentes administraciones de Estados Unidos vendieron armas y animaron la independencia en México al distribuir propaganda y copias de la constitución de Esta-

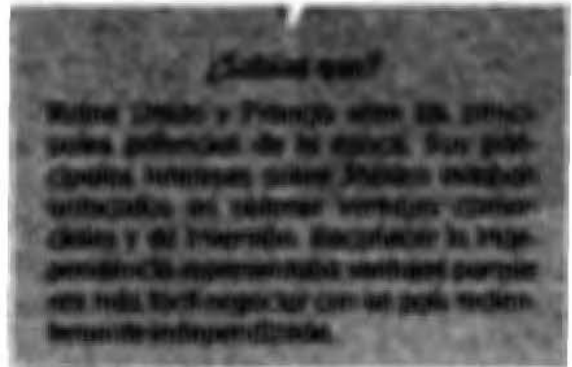


dos Unidos. El reconocimiento de México era un paso para poder iniciar negociaciones territoriales. Más que solidaridad con el vecino del sur, Estados Unidos tenía ambiciones que más tarde se evidenciarían.

En búsqueda de los reconocimientos europeos: Las rivalidades entre las potencias

Reino Unido

Dada su rivalidad con **Francia** y **España**, el gobierno inglés estaba muy interesado en los acontecimientos en América, principalmente en los movimientos independentistas. Su objetivo era conseguir concesiones comerciales y, también, explorar la posibilidad de extender su control territorial en el continente. A pesar de que la corona y el gabinete se oponían, **George Canning**, el primer ministro inglés, estaba dispuesto a otorgar el reconocimiento a las nuevas naciones. Interesado en tener informes sobre la estabilidad política en México, Canning envió en 1822 a **Lionel Hervey** y **Henry Ward** como sus representantes. En 1823, Hervey mandó un reporte favorable sobre la situación de México y recomendó su reconocimiento para detener la expansión de Estados Unidos en Texas. Por su parte, el gobierno mexicano nombró a **Mariano Michelena** como enviado extraordinario y ministro plenipotenciario ante la Corona, apoyado por **Vicente de Rocafuerte** como secretario. La principal misión de Michelena era obtener el reconocimiento inglés, pero también se le instruyó negociar un tratado comercial, conseguir un préstamo y comprar armas para expulsar al último reducto de España en México en el **Fuerte de San Juan de Ulúa** en el puerto de Veracruz.

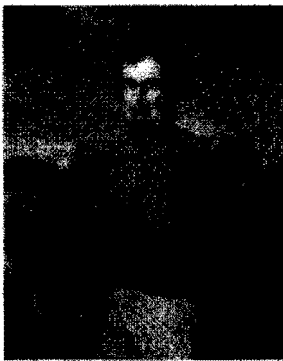


Francisco Borja, un comerciante supuestamente mexicano y residente en Reino Unido, se ofreció para mediar en el otorgamiento de un préstamo británico a México. Borja logró su objetivo, pero obstaculizó la entrega del dinero a Michelena y Rocafuerte. Inclusive el comerciante se quedó con parte del préstamo en pago por comisiones. Cuando Borja murió, se supo que no era mexicano y había dejado en problemas financieros a México con Reino Unido. A partir de este momento, inicia uno de los temas más relevantes de la política exterior de México, el pago de la deuda externa.

Michelena y Rocafuerte fueron recibidos por Canning el 27 de junio de 1824, lo que constituyó el reconocimiento *de facto*. Pero aún hacía falta el reconocimiento *de jure*. El primer ministro envió una nota al gabinete británico recomendando el reconocimiento oficial de la independencia de México, pero la propuesta fue rechazada. Más tarde, sin esperar la aprobación, Canning informó a Michelena el 30 de diciembre de 1824 que Reino Unido reconocería a México. Una vez que los británicos otorgaron el reconocimiento, otros países europeos extendieron el suyo, como **Prusia**, **Hamburgo**, **Bremen**, así como otras ciudades alemanas. Ahora, los objetivos de México eran buscar el apoyo británico para expulsar a los españoles de San Juan de Ulúa y para liberar a **Cuba** y anexarla al territorio mexicano. Por su parte, los ingleses estaban interesados en firmar un acuerdo comercial. Pero habría varios obstáculos para un tratado: la falta del reconocimiento de **España**, la **Santa Alianza**, y los problemas políticos en México. Para entonces, Canning nombró a Ward como encargado de negocios en México con poderes para firmar tratados. La noticia del reconocimiento llegó a México el 10 de marzo de 1825 y fue recibida con gran júbilo. **Lucas Alamán**, ministro de Relaciones Exteriores mexicano, esperaba que otros países europeos siguieran el ejemplo de Reino Unido.

A pesar de los obstáculos, México y Reino Unido iniciaron las negociaciones para un tratado de amistad y comercio. Ward fue el enviado para empezar las conversaciones. Alamán y el presidente **Guadalupe Victoria** negociaron por México. El gobierno mexicano estaba dispuesto a ofrecer facilidades comerciales a Reino Unido a cambio de una cláusula que explicitara el reconocimiento a la independencia mexicana. El acuerdo incluía una fórmula para designar la nacionalidad de los barcos y garantizaba la libertad de cultos. El 10 de abril de 1825 ya se tenía un borrador del tratado. En espera de la ratificación, Ward presentó sus credenciales ante el gobierno mexicano. A pesar de los acuerdos y la buena voluntad británica, Canning decidió en septiembre no ratificar el tratado porque, entre otras razones, España no había reconocido todavía la independencia de México. Era claro entonces que España y sus aliados habían presionado a Reino Unido para no aprobar el tratado.

Por la importancia del tratado para México, las negociaciones se reiniciaron nuevamente en territorio mexicano en diciembre, pero se volvieron a interrumpir debido a la falta



Guadalupe Victoria
Primer presidente de México
Fuente: Wikipedia commons

de acuerdo en tres puntos: **libertad de culto, reciprocidad comercial** y definición de **nacionalidad de barcos**. Para resolver estos temas, México decidió enviar a **Sebastián Camacho** a negociar el tratado a Londres. Finalmente, luego de una difícil negociación, el 26 de diciembre de 1826 se firmó el acuerdo. A pesar de las diferencias políticas internas, el Congreso mexicano aprobó el tratado el 2 de abril de 1827. Para México, el arreglo fue un éxito diplomático porque no se concedió la libertad de cultos y se aceptó una definición flexible para la nacionalidad de los barcos mexicanos. Asimismo, el tratado con Reino Unido amplió las relaciones internacionales de México y sentó las bases para negociaciones comerciales y de reconocimiento con otros países.

Francia

El reconocimiento británico facilitó la búsqueda de otros más. **Francia** era el país siguiente en la lista. Para obtener el reconocimiento francés, México recurrió a una estrategia novedosa: la negociación conjunta con otros países hispanoamericanos recién independizados para aumentar su capacidad de negociación ante Francia. Luego de la firma del tratado con Reino Unido, **Jean Baptiste de la Villèle**, primer ministro francés, invitó a Sebastián Camacho a París. Francia también tenía fuertes intereses comerciales en las antiguas colonias y temía que el acuerdo con Reino Unido lo excluyera de los beneficios. Camacho puso como condición ser recibido como ministro plenipotenciario y Francia aceptó. El detalle se interpretó como un reconocimiento *de facto*. A pesar del acercamiento, Francia comunicó a México que no podía conceder el reconocimiento *de jure* debido al “Pacto de la Familia”, pero que estaba dispuesta a firmar una “convención” —no un tratado— sobre reciprocidad comercial y protección a los franceses en México. El documento suscrito se conoció como la “**Declaración del 9 de mayo de 1827**”, pero al final no fue aprobada por ninguna de las partes.

Luego de la Revolución de 1830 en Francia, el nuevo primer ministro **Louis Molé** anunció que, “en principio”, reconocería la independencia de México y que estaba dispuesto a negociar un tratado. El 31 de marzo de 1831, Francia y México firmaron dicho tratado, lo que se interpretó como el reconocimiento *de jure*. Sin embargo, el Congreso mexicano no lo aprobó debido a la lucha entre liberales y conservadores. Entonces Francia envió a México a **Jean Baptiste Gros** como encargado de negocios. En 1832 se negoció otro tratado; pero Francia lo rechazó porque no satisfacía sus intereses. Entonces en 1834 se propuso una “Convención Provisional”, pero también fue desechada por el Congreso mexicano. El reconocimiento *de jure* francés quedó pendiente.

El Vaticano

Uno de los reconocimientos más difíciles de alcanzar era el de El Vaticano. Por la **Santa Alianza** y la presión de España, la Santa Sede fue muy cautelosa en expresar un reconocimiento tácito. En 1823, el gobierno mexicano nombró al peruano **José María Marchena** como representante ante El Vaticano, pero su labor fracasó. En 1824, México envió una carta al Papa para comunicarle que el catolicismo era la religión oficial en el país. Luego, el gobierno mexicano nombró a **Francisco Pablo Vázquez** agente ante la Santa Sede. **Guadalupe Victoria**, presidente constitucional en 1824, envió una carta a **León XII** informando su elección y solicitando oraciones para su nuevo gobierno. En el trayecto para que la carta arribara a Roma, el Papa decretó la **Encíclica Etsi Jam Diu** que condenaba a los países que se habían separado de la metrópoli. El Papa contestó la carta de Victoria evitando cualquier referencia a la independencia. La respuesta fue bien recibida en México, pero se le instruyó a Vázquez no presentarse en **Roma**. Durante dos años, las negociaciones se estancaron y el representante permaneció en **Bruselas**. En 1826, el secretario de Estado del Vaticano le envió una carta a Vázquez para invitarlo a ir a Roma. El diplomático mexicano recibió instrucciones para abstenerse hasta no ser reconocido oficialmente su estatus. Para estar más cerca de Roma, Vázquez se instaló en Florencia.



Vicente Guerrero
Fuente: Wikipedia commons

Para entonces, la situación de la iglesia en México se tornaba difícil puesto que había varias vacantes a consecuencia de los retiros y fallecimientos de algunos obispos. En 1829, **Vicente Guerrero** envió a Roma otra carta. El nuevo Papa, **Pío VIII**, le contestó informándole que las necesidades espirituales del país serían satisfechas. Un año después, Vázquez fue invitado a Roma cuando ya no quedaba un solo obispo en México. A pesar de las protestas de España, México y El Vaticano iniciaron negociaciones. La Santa Sede nombró obispos provisionales, pero México sugería que fueran propietarios. El Vaticano se mantuvo en su posición. Más tarde, el presidente **Anastasio Bustamante** nombró a Vázquez enviado extraordinario y ministro plenipotenciario ante El Vaticano para celebrar tratados a nombre de México. El 23 de septiembre, el Papa Pío VIII recibió al representante mexicano, pero no hubo señales del reconocimiento. Luego, la Santa Sede nombró a los obispos no propietarios y le entregó a Vázquez el sobre que contenía los nombramientos. Con cierta dignidad nacional, éste no los tomó y se retiró.

Ante la negativa mexicana de aceptar obispos provisionales, El Vaticano tuvo que negociar con España el nombramiento de obispos propietarios. Pío VIII murió y en su lugar quedó Gregorio XVI, quién sí estuvo dispuesto a designar a los nuevos obispos. En 1835, **Miguel Barragán**, presidente provisional de México, envió una carta a la Santa Sede para solicitar el reconocimiento. También envió a **Manuel Díez de Bonilla** como representante extraordinario y ministro plenipotenciario. El 9 de diciembre de 1836, Bonilla fue recibido por el Papa Gregorio XVI, lo que significó finalmente el reconocimiento oficial.

Caso relevante de política exterior

Los reconocimientos de España y El Vaticano eran las más importantes para México por la alta calidad y porque el país era eminentemente católico. El principal interés de España era recuperar la colonia y El Vaticano buscaba mantener sus privilegios eclesiales. Sin embargo, fueron las más complicadas de obtener. Incluso fueron las más tardadas porque ambas se lograron hasta 1836. Luego de 13 años de independencia, incluso, Santa Cruz le propuso a México "comprar" su independencia a España como una estrategia, pero las autoridades mexicanas se negaron.

España

El reconocimiento de **España** parecía el más difícil. México tenía el temor de que la “madre patria” intentara reconquistar su antigua colonia. Sin embargo, España estaba imposibilitada para recuperar México debido a sus deudas de guerra. Por ello, la Corona pidió auxilio a la Santa Alianza. En 1829, **Isidro Barradas** intentó recuperar México atacando Tampico. La expedición fracasó debido a las enfermedades tropicales de la época. Sin problemas, **Antonio López de Santa Anna**, un destacado militar, lo derrotó. Por su parte, Reino Unido se propuso mediar el conflicto y aconsejó a México a pagar a España una indemnización, tal como lo había hecho **Haití**. México se negó argumentando que la independencia no se compraba. Estados Unidos también insistió ante España en la conveniencia del reconocimiento.

Lorenzo de Zavala, representante de México en París, inició las negociaciones del reconocimiento a propuesta del embajador español en Francia. Siguiendo la misma estrategia con Francia, México invitó a **Bolivia**, **Chile** y **Nueva Granada** para negociar conjuntamente el reconocimiento de sus independencias. Zavala no tenía instrucciones ni poderes formales para la negociación, así que **Miguel Santa María**, ministro en Londres, inició las verdaderas negociaciones. Santa María llevaba una carta de reconciliación y se trasladó a Madrid para presentar una propuesta de tratado que significara el reconocimiento de la independencia mexicana. Hasta 1836, las Cortes españolas autorizaron al gobierno a reconocer la independencia del país, unos años después de la muerte de **Fernando VII**, quien era su principal opositor. El 9 de diciembre, El Vaticano había reconocido a México, factor muy importante para que España cediera. El 28 de ese mismo mes México y España firmaban un **Tratado de Paz y Amistad**. El año siguiente el acuerdo era ratificado y **Ángel Calderón de la Barca** llegó a México como representante español. Finalmente, el reconocimiento más apreciado se había logrado.

Relaciones con Hispanoamérica y el Caribe: Solidaridad e intereses comunes

Por los lazos culturales de identidad nacional e intereses comunes, México buscaba tener una relación solidaria con los países hispanoamericanos que también se habían independizado de España. Inclusive, existieron proyectos para formar una **Confederación Hispanoamericana**, pero **España** rechazó la idea. **Reino Unido** y **Estados Unidos** obstaculizaron también el proyecto puesto que una América Hispana unida resistiría mejor las presiones externas.

A pesar de las diferencias en cuanto a los sistemas políticos, los países hispanoamericanos mostraron una abierta solidaridad. México reconoció a **Colombia** en abril de 1822. En mayo, **Manuel de la Peña** fue nombrado ministro plenipotenciario ante Colombia y otros países sudamericanos. Por su parte, Colombia nombró a **Miguel Santa María**, un mexicano, como su representante. El siguiente paso era la firma de un tratado. Pero, con la instalación del Imperio en México, las negociaciones se estancaron. Santa María estaba a punto de retirarse, pero ante la posibilidad de que el Imperio de **Iturbide** cayera permaneció más tiempo en México. Después de que se instaló la República en México, ambos países firmaron el 3 de octubre de 1823 el **Tratado de la Unión Liga y Confederación Perpetua entre México y Colombia**. Más tarde se firmó un acuerdo comercial. A pesar de estos avances diplomáticos, las relaciones bilaterales se complicaron a causa de un préstamo que México otorgó a Colombia. El empréstito se convirtió en fuente de conflicto por la falta de pago, provocando que las relaciones casi se suspendieran en 1828, cuando el representante mexicano en Colombia fue expulsado y Santa María se retiró de México.

Con **Chile, Perú, Ecuador y Brasil**, las relaciones se establecieron sin tantas complicaciones. Luego de la caída de Iturbide, **Centroamérica** se separó de México en 1824. La Capitanía General de **Guatemala** se había integrado a México durante la gesta independentista, para conseguir, junto con México, su propia independencia. El 2 de agosto, el Congreso mexicano aprobó un decreto en el que reconocía su independencia y aclaraba que **Chiapas** era parte de México. Más tarde, el gobierno mexicano anexó a su territorio el **Soconusco**, zona que reclamaba **Guatemala**. La decisión causó algunos resentimientos que permanecerían por varios años, resolviéndose hasta el Porfiriato.

El caso de **Cuba** era especial. Desde el principio, México vio a la isla como un factor que amenazaba su independencia, puesto que **España** todavía tenía una base militar en la isla y ello representaba la posibilidad de que se enviara una expedición a México para intentar la reconquista. Por ello, el recién instalado gobierno intentó apoyar, junto con **Colombia**, una lucha para independizar a Cuba. Sin embargo, los problemas internos y la total negativa de Estados Unidos frustraron el intento. El gobierno de Washington tejió las redes diplomáticas necesarias para evitar la participación de México y Colombia en una posible independencia de Cuba.

Por su debilidad y la presencia de un enemigo común, las naciones de Hispanoamérica buscaban establecer esquemas de cooperación y solidaridad. **Simón Bolívar** propuso crear la **Liga de Naciones Hispanoamericanas** e invitó a **México, Perú, Chile y Argentina** a formar la confederación. Luego invitaron a **Brasil** y a **Estados Unidos**, e incluso se propuso que **Reino Unido** tuviera comisionados. La primera asamblea se concretó el 22 de junio de 1826 en la ciudad de **Panamá**. Estados Unidos nombró un representante para la reunión, pero nunca llegó. El 15 de julio **Centroamérica, Colombia, Perú y México** celebraron el **Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua** que buscaba garantizar la soberanía de los Estados miembros. Ese mismo día, los países hispanoamericanos firmaron un convenio que pretendía constituir un ejército multinacional de 70 mil hombres para afianzar su independencia. El Congreso mexicano no aprobó los acuerdos. Otros países tuvieron problemas internos que demandaban su atención y pusieron en segundo lugar a la Confederación. Parecía que el sueño bolivariano se esfumaba.



Lucas Alamán
Fuente: Wikipedia

El ministro de Relaciones Exteriores mexicano, **Lucas Alamán**, intentó reactivar el proyecto hispanoamericano. En 1831 invitó a **Perú, Bolivia, Chile, Colombia y Centroamérica** a una asamblea en **Tacubaya**. Los problemas internos en México y otros factores impidieron concretar el proyecto. En 1838, en medio de la **guerra con Francia**, México trató de revivir nuevamente la idea para buscar la ayuda de los países hispanoamericanos. Luego de algunas negociaciones, las naciones no se ponían de acuerdo ni siquiera en el lugar para la reunión. Algunas aceptaban Tacubaya, pero otras proponían **Lima, Perú**. Después de disipado el conflicto con Francia, parecía que el proyecto no tenía sentido. Los cambios constantes en el gobierno mexicano impidieron que la idea prosperara. Luego, los países de Hispanoamérica empezaron a dudar de las intenciones de México, pues creían que el verdadero objetivo era recuperar **Texas**. Después de varias tentativas, finalmente se llevó a cabo otra reunión en Lima en 1847. México se encontraba en



medio de una guerra con Estados Unidos, lo que ocasionó que el proyecto quedara sólo en buenos deseos.

Cuadro 3. Primeros reconocimientos obtenidos

País	<i>De facto</i>	<i>De Jure</i>
Estados Unidos	1822	1823
Colombia	1822	1823
Reino Unido	1824	1826
Perú		1826
Chile		1831
Francia	1827	1831
El Vaticano		1836
España		1836

Fuente: Elaboración propia.

Resumen del capítulo

- En los primeros años de independencia, el gobierno mexicano no contaba con un proyecto de política exterior bien definido debido a la lucha entre liberales y conservadores. Además de la inestabilidad política, la crítica situación económica que imperaba en el país en esos momentos complicó el contexto.
- La máxima prioridad de la política exterior era garantizar el nuevo Estado soberano mexicano. Por ello, en los primeros años de vida, México buscó el reconocimiento de otras naciones a fin de dar respuesta a la necesidad de consolidar su independencia y defender el territorio nacional.
- Con el fin de consolidarse al interior, cada grupo en el poder utilizaba a la política externa como un instrumento legitimador. El gobierno en turno echó mano de su actitud internacional para unir al pueblo y así desviar un poco la atención de los graves problemas internos que en ese entonces sufría el país.

Preguntas guía

1. ¿Qué eventos internacionales impactaron en la política exterior de México en sus primeros años?
2. ¿Cuáles eran los principales objetivos de política exterior de México a partir de 1821?
3. ¿Cuáles son los cuatro tipos de relaciones que se establecen en el Programa de Política Internacional de la Comisión de Relaciones Exteriores encabezada por Azcárate?
4. ¿Cuáles fueron los principales reconocimientos para México luego de su independencia?
5. ¿Qué factores internos y externos determinaron la política exterior de México a partir de 1821?

Ejercicios

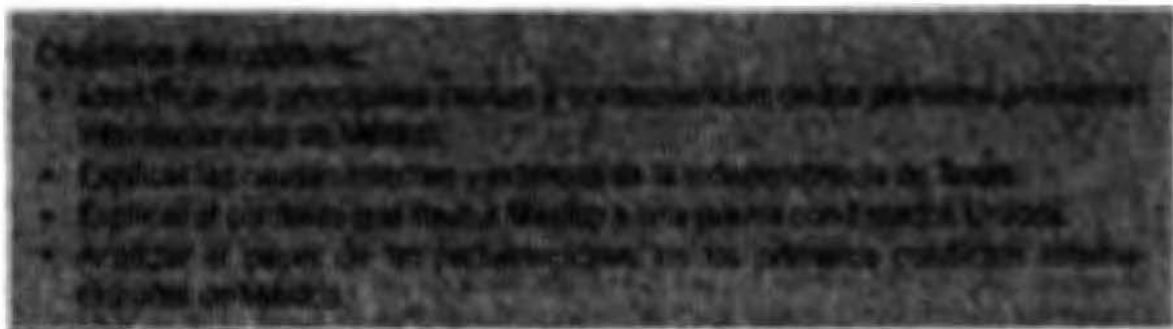
- A partir de la situación interna y externa entre 1821 y 1836, identifica el interés nacional de México y su capacidad de negociación internacional.
- En función de las acciones de política exterior en el periodo, evalúa el alcance de los objetivos planteados al principio y cómo impactaron en el interés nacional que prevalecía.
- Caracteriza la política exterior durante los primeros años del México independiente.

Bibliografía recomendada

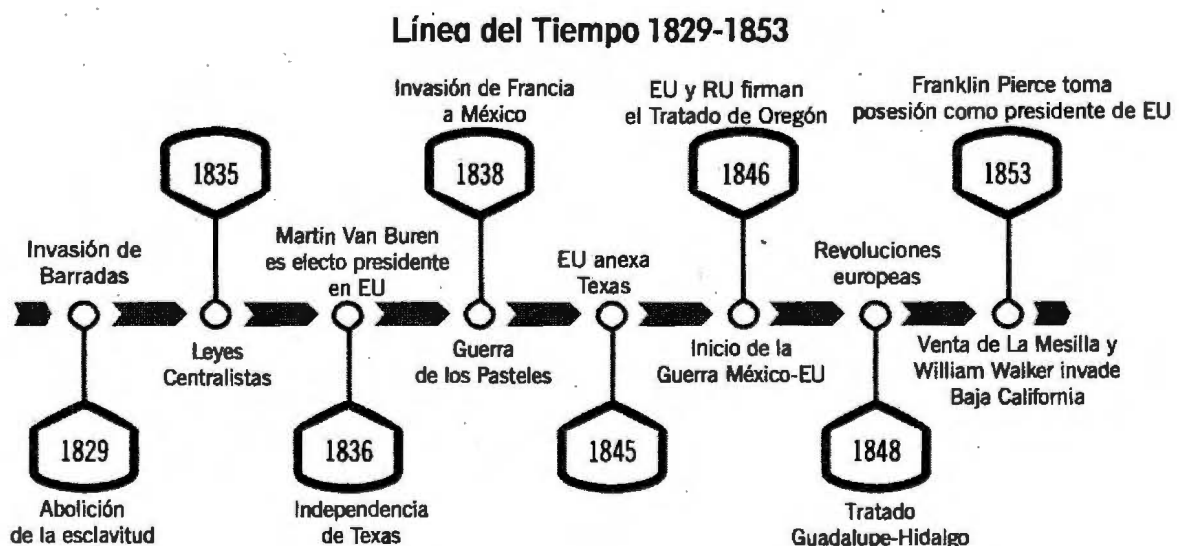
- Bosch, Carlos, *Problemas diplomáticos del México independiente*, México, UNAM, 1986.
- De Azcárate, Juan Francisco, *Un programa de política internacional*, México, SRE, 1932.
- De Vega, Mercedes (coord.), *Historia de las relaciones internacionales de México 1821-2010*, México, SRE, 2011.
- Díaz, Luis Miguel, *Historia de las relaciones internacionales de México*, México, Porrúa, 1983.
- Gómez, Roberto, *México ante la diplomacia vaticana*, México, FCE, 1977.
- Guerrero, Omar, *Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, México, SRE, 1993.
- Lajous, Roberta, *Historia mínima de las relaciones exteriores de México, 1821-2000*, México, El Colegio de México, 2012.
- Schiavon, Jorge A., Daniela Spenser y Mario Vázquez, eds., *En Busca de una Nación Soberana: Relaciones Internacionales de México, Siglos XIX y XX*, México, CIDE-SRE, 2006.
- Vázquez, Josefina Zoraida, *México y el mundo: Historia de sus relaciones exteriores*, México, El Colegio de México, 2010.
- Zorrilla, Luis, *Relaciones políticas económicas y sociales de México con el extranjero*, México, 1993.

Capítulo 5

Los primeros conflictos internacionales y la pérdida de territorio (1836-1853)



EN LOS PRIMEROS AÑOS DE VIDA INDEPENDIENTE, MÉXICO tuvo que hacer frente a una serie de amenazas externas: la de España, que se materializó con el intento de **invasión de Barradas** en 1829; la **independencia de Texas** que no se puede considerar solamente como un problema interno por el apoyo abierto que recibió de Estados Unidos; la **guerra contra Francia** de 1838; y la **invasión estadounidense** de 1846-48. Por un lado, la situación interna se mantenía prácticamente igual: crisis económica, inestabilidad política y grandes diferencias sociales. El precario estado de la economía, las instituciones frágiles y el clima de inestabilidad propiciaron sucesivas invasiones que dejaron una profunda huella en la conciencia histórica del país. Por el otro, la situación internacional tampoco era favorable para México. A pesar de haber logrado los reconocimientos, el país se encontraba aislado y las principales potencias estaban a la espera de aprovechar



una oportunidad para obtener sus propios beneficios. Luego de algunos años de independencia, el territorio mexicano ahora estaba amenazado por actores externos. Por tanto, el **interés nacional** era defender el territorio nacional ante los ataques foráneos. Debido a los problemas internos y a las amenazas externas, la **capacidad de negociación internacional** de México era bastante reducida.

Objetivos de política exterior

Los principales objetivos de política exterior de México en este segundo período fueron:

- Evitar las intromisiones externas en los asuntos internos del país;
- Impedir la pérdida de territorio;
- Evitar que gobiernos extranjeros cobraran las reclamaciones con el uso de la fuerza;
- Establecer esquemas de cooperación con otros países; y
- Delimitar fronteras y poblar las zonas lejanas.

1. La pérdida de Texas: El apoyo externo

Objetivos específicos:

- Identificar las causas de la separación de Texas en 1836.
- Describir los intentos de México por recuperar el territorio.

El movimiento separatista en Texas comenzó porque la mayoría de la población era de origen anglo-americano. Ellos querían ser autónomos, en lugar de depender de un gobierno débil como el que México tenía en los primeros años de su existencia. Además, Estados Unidos aspiraba a expandir su territorio y a ejercer una gran influencia en la población de Texas. Cuando México abolió la esclavitud en su territorio nacional y después impuso las **leyes centralistas de 1835**, Texas encontró una oportunidad favorable para reforzar su lucha separatista. Gracias al apoyo de Estados Unidos, tuvieron éxito e iniciaron un movimiento de independencia en 1835.

Caso relevante de política exterior

Texas fue el primer territorio que México perdió por medio de la fuerza. Hay dos causas inmediatas. La primera es que Estados Unidos ambicionaba ese territorio y apoya a los texanos para obtener su independencia. La segunda es que el gobierno mexicano redujo el poblamiento de esa región, pero las causas eran principalmente económicas, habilitar tierras, entre productores y terratenientes. Además, el gobierno de México había establecido los bases de un sistema centralista y había cancelado la estructura federal. La guerra de la región de la capital ayudó a conseguir su independencia. México trató de recuperar el territorio en varias ocasiones, pero no tuvo éxito.



El 2 de marzo de 1836 los colonizadores de Texas declararon la región como una república independiente. La respuesta inmediata de México fue el intento de deshacer la rebelión. Al principio parecía que México lograría mantener Texas. **Antonio López de Santa Anna** encabezó un ejército con rumbo a Texas y obtuvo una importante victoria a principios de marzo en **El Álamo**. Sin embargo, Santa Anna fue vencido y capturado por **Samuel Houston** en la batalla de **San Jacinto** el 21 de abril de 1836. Mientras era prisionero, Santa Anna ordenó a sus tropas retirarse de Texas y firmó en secreto el **Tratado de Velasco**, el cual reconocía la independencia de Texas y al Río Bravo como frontera mutua. Más tarde, el gobierno mexicano argumentó que la frontera de Texas era más al norte en el Río Nueces, por lo que había un territorio en disputa (ver mapa en recuadro). Aunque el Congreso mexicano repudió el tratado, la República de Texas

mantuvo su independencia. Más adelante, México realizó otros intentos por recuperar el territorio perdido, pero fueron infructuosos.

Reconocida por Estados Unidos, Francia, Reino Unido y Bélgica, Texas fue un país independiente por casi diez años. México se negaba a aceptar su pérdida puesto que la consideraba territorio mexicano bajo el mandato de un gobierno rebelde. Cuando Estados Unidos ofreció formalmente anexar a Texas en 1845, México retiró a su embajador y consideró la anexión como una declaración de guerra. En un intento por prevenir la anexión, el gobierno mexicano tardíamente ofreció reconocer la independencia de Texas. El 4 de julio de 1845, una convención texana aceptaba la oferta de Estados Unidos, una decisión que fue ampliamente apoyada por los votantes de Texas en el otoño. El 29 de diciembre de 1845, Texas fue formalmente admitida a la Unión Americana.



Antonio López de Santa Anna
Fuente: Wikipedia

2. La Guerra con Francia de 1838: Las reclamaciones y los privilegios comerciales

Objetivos específicos:

- Describir y explicar las causas de la guerra de México con Francia en 1838.
- Reseñar la forma en que el conflicto se resolvió.

Las relaciones con Francia no fueron muy amistosas desde el principio. La no ratificación de la **Convención Provisional** por parte del congreso y la falta de un arreglo comercial entre ambos países provocaron que hubiera descontento por parte de Francia. Además, el gobierno francés estaba irritado porque México no estaba pagando las **reclamaciones** y estaba obligando a sus súbditos a otorgar préstamos forzosos por el conflicto con Texas. Esta situación causó que el ministro de Relaciones Exteriores de Francia, **Louis-Mathieu Molé**, enviara un ultimátum al gobierno mexicano para pagar sus deudas. Dada la precaria situación económica, México se rehusó inmediatamente a cumplir con el ultimátum. El rechazo indignó a Molé y entonces el diplomático recomendó al Rey de Francia enviar fuerzas navales a México para exigir el pronto pago de las reclamaciones. Las relaciones empeoraron cuando un súbdito francés fue ejecutado por autoridades mexicanas acusado de piratería. En virtud de las dañadas relaciones, el representante francés en México, el **barón Deffaudis**, abandonó el territorio mexicano para regresar poco después con una flota de barcos de guerra y presentar de nuevo un ultimátum que se vencía el 15 de abril de 1838 y que exigía el pago de las indemnizaciones, la exención de los préstamos forzosos a los franceses y la firma de un acuerdo comercial.

Como no se cumplió con el ultimátum, los franceses **bloquearon** el puerto de Veracruz el 16 de abril. Inmediatamente, México exigió el retiro de los buques y el fin del bloqueo. El presidente mexicano **Anastasio Bustamante** se negó a iniciar negociaciones mientras hubiera fuerzas navales frente a Veracruz. El pueblo mexicano apoyó al gobierno en su lucha contra Francia y hubo muestras de xenofobia que asustaron a los extranjeros. Ante el temor, Francia exigió protección a sus súbditos. A pesar de que no se pudo aplicar de manera general, el bloqueo de casi ocho meses causó estragos a la economía mexicana por la pérdida de ingresos vía impuestos al comercio. En respuesta, el Congreso mexicano aprobó dos decretos para habilitar otros



Escena de la Guerra México Francia.
Fuente: Wikipedia Commons

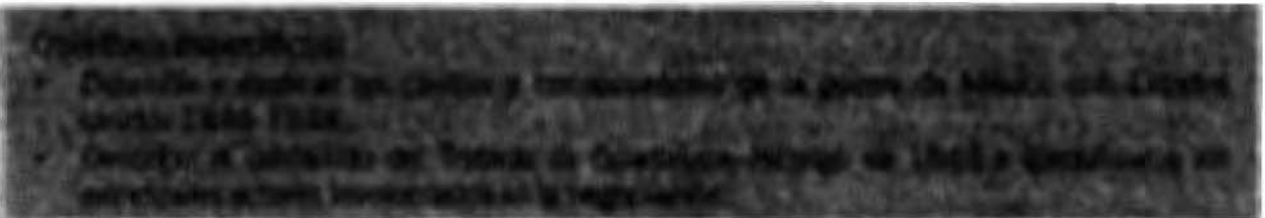
puertos mexicanos y permitir el comercio a través de ellos. La medida sólo logró incrementar el contrabando.

Debido a que el Congreso mexicano no otorgó facultades extraordinarias al presidente, la posición de México para resolver el problema se debilitó. Ante el conflicto, el gobierno llamó a la unidad de todas las facciones políticas y sociales. Esta convocatoria era necesaria dadas las diferencias entre conservadores y liberales. Los extranjeros en México empezaron a quejarse del bloqueo porque afectaba sus negocios. Incluso, Fran-

cia se vio perjudicada por la duración del mismo puesto que ya estaba dañando su propio comercio. Entonces, el gobierno francés envió a **Charles Baudin** a negociar los principales puntos de conflicto: el pago de 600 mil pesos producto de las **reclamaciones**, la exención de préstamos forzosos y un acuerdo comercial. México cedió en los dos primeros puntos, pero se negó a dar concesiones comerciales puesto que no lo había hecho antes. Además, el gobierno mexicano argumentaba que éstas debían ser fruto de un mutuo entendimiento y no de una presión.

Baudin amenazó con iniciar las hostilidades si no se cumplían sus exigencias. Sin esperar la respuesta, Francia atacó el puerto de Veracruz en noviembre de 1838. **Santa Anna** fue enviado a repeler la agresión, pero las rivalidades entre los conservadores y los liberales empeoraron el problema. Debido a que el bloqueo afectaba a todos, los británicos se propusieron para mediar el conflicto y enviaron buques de guerra al **Golfo de México** para presionar a que se alcanzara un arreglo. Finalmente, el problema se resolvió gracias a la mediación del ministro inglés, **Richard Pakenham**, quien convenció a los mexicanos para que se sentaran a negociar. El ministro de Relaciones Exteriores, **Manuel Gorostiza** y el expresidente **Guadalupe Victoria** encabezaron las pláticas que sostuvieron con Baudin. El 9 de marzo de 1839, México y Francia firmaron un acuerdo de paz que ponía fin al conflicto. El primero se comprometía a pagar los 600 mil pesos de deuda y aceptaba someter a arbitraje los daños causados por la guerra. El Congreso mexicano amenazó con no aprobar el acuerdo, pero la presión de Pakenham hizo que finalmente se autorizara. Las condiciones fueron desfavorables para México ya que se comprometió a pagar sus deudas en términos muy onerosos. Después del conflicto, era claro que el verdadero interés de Francia era obtener ventajas comerciales. Como México no estaba dispuesto a otorgarlas, los franceses recurrieron a la amenaza y al uso de la fuerza.

3. La Guerra con Estados Unidos y la pérdida del territorio 1846-1848



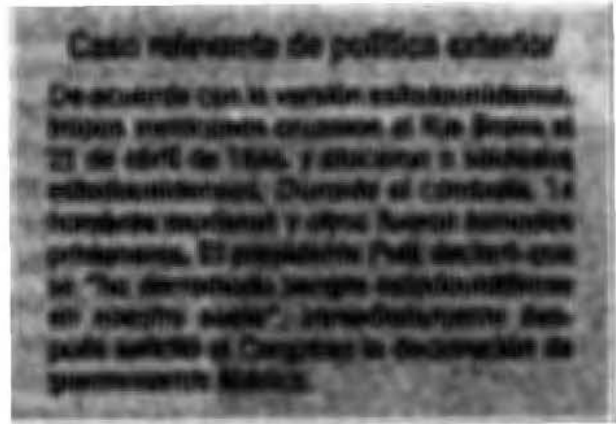
México siempre consideró la anexión de Texas a Estados Unidos como una declaración de guerra. Consecuentemente, Estados Unidos decidió estacionar tropas en territorio texano para su defensa. Para finales de agosto de 1845, el general **Zachary Taylor** y sus hombres se encontraban en **Corpus Christi**. Durante el otoño de 1845, México accedió a recibir a diplomáticos de Estados Unidos para negociar una solución pacífica al conflicto puesto que había una zona en disputa. Además, había un tema pendiente: el pago de diversas **reclamaciones** en contra del gobierno mexicano por ciudadanos estadounidenses.

Para el momento en que **John Slidell**, el enviado del presidente **James Polk**, arribó a México, el gobierno estaba en medio de una crisis política y se rehusó a recibirlo. Las relaciones entre ambos países fueron de mal en peor.

Para el 13 de enero de 1846, la negociación diplomática era prácticamente imposible. Ese día, el presidente Polk instruyó al general Taylor a tomar una posición defensiva en la parte norte del **Río Bravo**. Esta acción fue para demostrarle a México que Estados Unidos tomaba ese punto como frontera con Texas. El comandante militar mexicano en **Matamoros** demandó la retirada del ejército estadounidense en lo que se consideraba territorio mexicano, ya que reconocía que la frontera con Texas era el Río Nueces, varios kilómetros más al norte. Aunque el gobierno mexicano declaró que la mera presencia de las tropas era en sí mismo un acto hostil, Taylor se rehusó a moverse e informó a los mexicanos que no tomaría ninguna acción bélica.

A principios de 1846, la tensión estaba presente a lo largo de la frontera. México incrementó sus tropas en Matamoros y en abril había alrededor de 6 mil soldados apostados en el Río Bravo. Esta cifra representaba más del doble de las tropas de Taylor. Según los líderes militares estadounidenses, era sólo cuestión de tiempo para que las tropas mexicanas atacaran. Esto ocurrió en abril de 1846, cuando un regimiento agredió a soldados estadounidenses estacionados en el territorio en disputa. Como era de esperarse, Polk solicitó al Congreso la declaración del estado de guerra. El 13 de mayo, Estados Unidos se encontraba de manera oficial en conflicto con México.

En 1847, el ejército estadounidense peleó una batalla con las fuerzas armadas mexicanas encabezadas por el general **Antonio López de Santa Anna** cerca de la **Hacienda de Buena Vista**, en Coahuila. Fue el enfrentamiento más sangriento de la guerra. A pesar de la superioridad mexicana, Santa Anna se retiró hacia el sur. En marzo de ese mismo año, el general **Winfield Scott** arribó a Veracruz, abriendo un segundo frente en la guerra, para llegar a la Ciudad de México. Por su parte, **Stephen Kearney**, quien posteriormente se convertiría en gobernador militar de Nuevo México y California, tenía dos misiones: la primera, sitiar Nuevo México, y la segunda, ocupar la parte alta de **California**. Como Santa Fe fue tomada sin batalla alguna porque el ejército mexicano escapó, algunos historiadores han sostenido que Kearney sobornó al gobernador mexicano. El primer acto oficial de Kearney fue hacer una declaración donde proclamaba que Nuevo México era en ese momento parte de Estados Unidos. Después de establecer un gobierno civil en Nuevo México, Kearney se dirigió a California para tomarla sin derramar sangre. Con la parte alta de California tomada, la armada naval estadounidense se concentró en **Baja California**. Ahí en 1847, el puerto



de **La Paz** fue ocupado. Después la fuerza naval estadounidense también atacó exitosamente a **Guaymas** y **Mazatlán**, en la costa oeste de México.



Escena de la batalla de Cerro Gordo.
Fuente: Wikipedia

El presidente Polk se dio cuenta que, si quería que la guerra con México llegara a una conclusión exitosa, las fuerzas armadas estadounidenses tendrían que ocupar la Ciudad de México. Consecuentemente, el comandante Scott recibió órdenes de Polk para invadir el centro de México. Como una estrategia para ganar la guerra, el gobierno estadounidense le concedió al general **Antonio López de Santa Anna**, previamente en exilio en Cuba, su regreso a México. Santa Anna le había comunicado a Polk previamente que Estados Unidos no tendría problemas si se le permitía regresar al poder en México porque buscaría la paz. Santa Anna inmediatamente traicionó a Polk y peleó contra el ejército estadounidense.

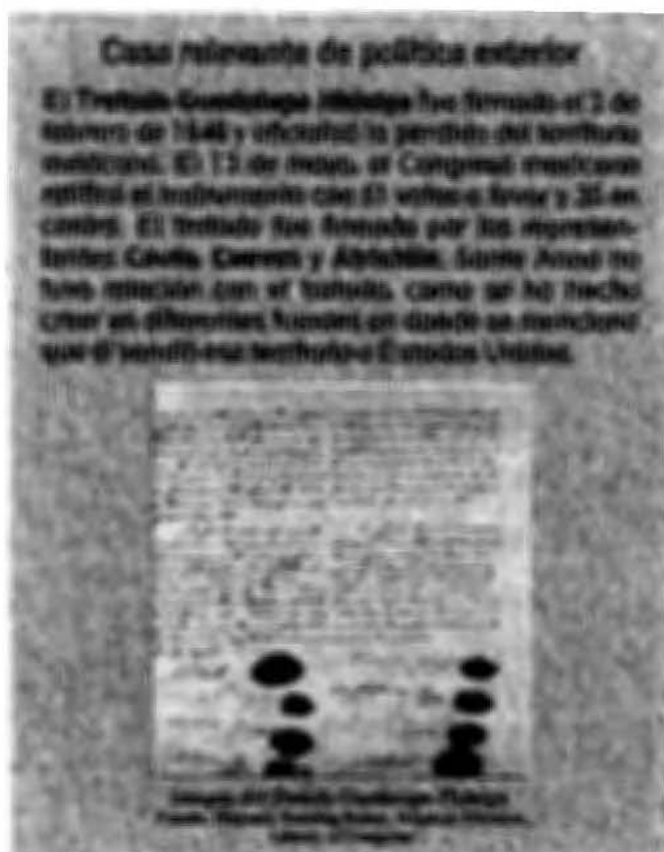
En marzo de 1847, la invasión a México comenzó con 10 mil hombres. Primero tomaron **Veracruz**. Inmediatamente después, Scott inició su marcha tierra adentro. En abril, cerca de una montaña llamada **Cerro Gordo**, el ejército de Estados Unidos se enfrascó en una batalla con las tropas de Santa Anna. Scott venció y el ejército mexicano se retiró. Finalmente, en agosto, Scott decidió avanzar hacia la **Ciudad de México**. El 19 y 20 de agosto los dos ejércitos pelearon en los pueblos de **San Antonio Contreras** y **Churubusco**. Los mexicanos ya no fueron capaces de detener el avance de los estadounidenses.

En marzo de 1847, la invasión a México comenzó con 10 mil hombres. Primero tomaron **Veracruz**. Inmediatamente después, Scott inició su marcha tierra adentro. En abril, cerca de una montaña llamada **Cerro Gordo**, el ejército de Estados Unidos se enfrascó en una batalla con las tropas de Santa Anna. Scott venció y el ejército mexicano se retiró. Finalmente, en agosto, Scott decidió avanzar hacia la **Ciudad de México**. El 19 y 20 de agosto los dos ejércitos pelearon en los pueblos de **San Antonio Contreras** y **Churubusco**. Los mexicanos ya no fueron capaces de detener el avance de los estadounidenses.

Antes de llegar a la Ciudad de México, Scott sugirió una tregua con el propósito de permitir al enviado estadounidense, **Nicholas Trist**, reunirse con los comisionados mexicanos para proponer un tratado de paz. Santa Anna accedió, pero pareció que sólo lo hacía para ganar tiempo. Cuando las negociaciones fallaron, las hostilidades reiniciaron. El 8 de septiembre de 1847, los estadounidenses ganaron la batalla del **Molino del Rey** y cinco días más tarde atacaron la fortaleza de **Chapultepec**, dirigiéndose hacia el corazón de la Ciudad de México. Finalmente, las fuerzas de Scott entraron al **Zócalo** el 14 de septiembre de 1847.

Un grupo de soldados estadounidenses tomó el Palacio Nacional y alzó la bandera de Estados Unidos en la plaza del Zócalo, símbolo político de México.

Después de la ocupación, ambas partes esperaban que las negociaciones de paz no tardaran en comenzar. De cualquier forma, el gobierno mexicano estaba en crisis total. No había nadie que tomara la responsabilidad de acceder a las demandas de los estadounidenses, las cuales incluían la compra de **Nuevo México** y **California Alta y Baja**. El enviado estadounidense para negociar con México fue Nicholas Trist. Con Santa Anna fuera del camino, un nuevo gobierno mexicano encabezado por **Manuel de la Peña** estaba dispuesto a considerar las condiciones de Estados Unidos. Las negociaciones comenzaron en el mes de diciembre en el pueblo de **Guadalupe Hidalgo**. El gobierno de De la Peña nombró a **Bernardo Couto**, Luis



Cuevas y Miguel Atristáin como representantes de México. El ministro de Relaciones Exteriores mexicano era **Luis de la Rosa**. Los comisionados mexicanos accedieron a la mayoría de las demandas de los estadounidenses excepto una: la venta de Baja California.

México y Estados Unidos firmaron el 2 de febrero de 1848 **Tratado de Paz, Amistad y Límites**, mejor conocido como **Guadalupe-Hidalgo**. El artículo V del convenio establecía una nueva frontera entre ambos países. El Río Bravo sería el límite en la parte Este. Con el arreglo, Estados Unidos se quedaba con Alta California, Nuevo México y conservaba Texas. En el artículo 11, el gobierno estadounidense prometió proteger las fronteras de los ataques de indígenas del norte. Por esa razón, Washington se comprometió a expulsar a las tribus indias de las recién adquiridas tierras y restaurar la propiedad de los mexicanos. El Senado estadounidense aceptó esta cláusula solamente porque Polk justificó la ocupación de Nuevo México con el argumento de que México era incapaz de controlar esas tribus indígenas. El gobierno estadounidense pagó 15 millones de dólares por el nuevo territorio, dinero que sólo se entregó parcialmente porque Polk utilizó una parte para asegurar el pago de las **reclamaciones** de los ciudadanos estadounidenses. Polk estaba en desacuerdo con el tratado porque quería comprar Baja California y Yucatán, y deseaba conseguir el derecho de paso por el **Istmo de Tehuantepec**. En los periódicos estadounidenses, había varias voces que pugnaban por tomar todo México. Finalmente, el Congreso estadounidense aprobó el tratado con una amplia mayoría. Por su parte, el gobierno mexicano justificó la firma del acuerdo argumentando que México no tenía otra opción. La guerra entre México y Estados Unidos concluyó entonces.



Territorio perdido en 1848.
Fuente: Wikipedia

4. La expedición filibustera de William Walker y la venta de La Mesilla de 1853



Después de 1848, México y Estados Unidos se preocuparon por atender varios asuntos bilaterales. Los más importantes eran: los **límites** de la frontera, la construcción de un ferrocarril de costa a costa, la continua ambición de Washington por más territorio, las **reclamaciones** por daños a propiedad estadounidense en México, la **persecución** de los indios que cometían delitos en ambos lados de la frontera, la construcción potencial de un canal a través del **Istmo de Tehuantepec** y otros aspectos económicos. Ambos países sabían que la mejor manera de lidiar con estos asuntos era a través de mutuo consentimiento y cooperación.

Mucho tiempo atrás, el gobierno de Estados Unidos tenía el objetivo de construir un **canal transoceánico** para facilitar el comercio y el movimiento de tropas. Una opción era el istmo de Tehuantepec, la zona más angosta entre el Pacífico y el Golfo de México. En junio de 1850, el gobierno de México firmó un tratado con Estados Unidos en el que se comprometía a proteger a los empresarios que planeaban la construcción de un camino a través de la zona y concedía a Estados Unidos el derecho de proteger, con fuerzas militares, durante y después de terminar el proyecto. Debido a la desaprobación popular y a pesar del temor hacia Estados Unidos, el Congreso mexicano rechazó dos veces el tratado.

En 1853, aprovechando la debilidad del gobierno mexicano, un **filibustero** llamado **William Walker** decidió organizar una expedición para colonizar Baja California y

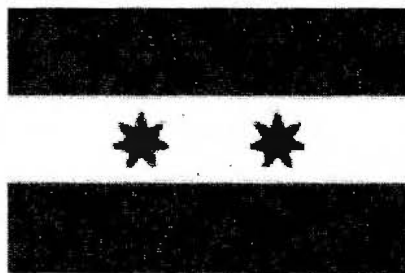


William Walker
Fuente: Wikipedia

Sonora, argumentando que de esta forma se podría garantizar una mayor seguridad para los pobladores del área ante los constantes ataques de los apaches. Además, Walker consideraba, influido por la idea del **Destino Manifiesto**, que tenía el derecho de explotar los recursos de aquellas tierras que estuvieran ociosas. La intención de Walker era desarrollar una extensa colonia estadounidense en **Sonora**, la cual se consolidaría con el tiempo como la principal fuerza económica y política de la región, desplazando así a los pobladores mexicanos, como había sucedido en el caso de Texas. Una vez que los colonos adquirieran la fuerza necesaria, se podrían independizar de México y solicitar su integración a Estados Unidos. Además, Walker

pretendía establecer un sistema de tipo esclavista en la región, ya que consideraba que ésta sería la única forma viable de explotar sus vastos recursos naturales.

Con un contingente de 45 hombres, Walker salió de **San Francisco** en barco y el 3 de noviembre llegó a **La Paz**, donde en unas cuantas horas apresó tanto al gobernador saliente del estado como al entrante. Además, Walker bajó la bandera mexicana de la asta del palacio de gobierno e izó la de la nueva república. El mismo día, Walker declaró libre, soberana e independiente a la **República de Baja California**, firmando esta proclamación como el "presidente de Baja California". De ahí, trasladó su cuartel general a Ensenada, un lugar más estratégico para llevar a cabo la conquista de Sonora. Una vez instalado en **Ensenada**, redactó una proclamación dirigida al público estadounidense y justificó la expedición y solicitó su apoyo. La proclamación fue muy bien recibida en Estados Unidos y, en pocos días, se enlistaron 230 nuevos reclutas dispuestos a servir a Walker.



Bandera de la República de Sonora
Fuente: Wikipedia

Una fuerza mexicana comandada por **Guadalupe Meléndrez** logró sitiarse por algunos días a los filibusteros. Walker logró romper el sitio y los refuerzos llegaron a finales de diciembre. Sin haber puesto un solo pie en territorio sonorense, en enero de 1854 Walker declaró la creación de la **República de Sonora**, la cual estaría compuesta por dos Estados: Sonora y Baja California. Esta entidad sería completamente libre, soberana e independiente de México, y se regiría temporalmente por el Código Civil y la legislación

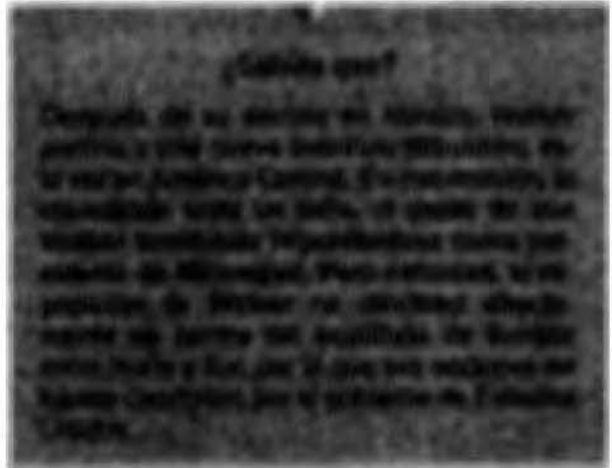
del Estado de Luisiana, poniendo así de manifiesto su clara inclinación esclavista. Acto siguiente, se autoproclamó como presidente de la recién creada república.

Mientras tanto, en diciembre de 1853, **James Gadsden** estaba negociando la venta de **La Mesilla** con el gobierno de **Santa Anna**. La expedición de Walker sirvió como un importante factor de presión sobre el gobierno mexicano, ya que hacía patente la posibilidad de perder nuevamente una vasta extensión de territorio ante las ambiciones expansionistas de Estados Unidos, en caso de que su gobierno apoyara, aun indirectamente, aventuras de tipo filibustero como las de Walker. Así, el tratado fue aprobado rápidamente hacia fines de diciembre, gracias a la negociación paralela de un compromiso secreto por parte del gobierno de Estados Unidos, en el cual se obligaba a declarar públicamente su desaprobación ante la aventura filibustera de Walker en México. El gobierno de Estados Unidos estuvo dispuesto a realizar esta negociación para mantener la unidad y armonía nacional al conservar el delicado equilibrio de fuerzas entre el Norte y el Sur.

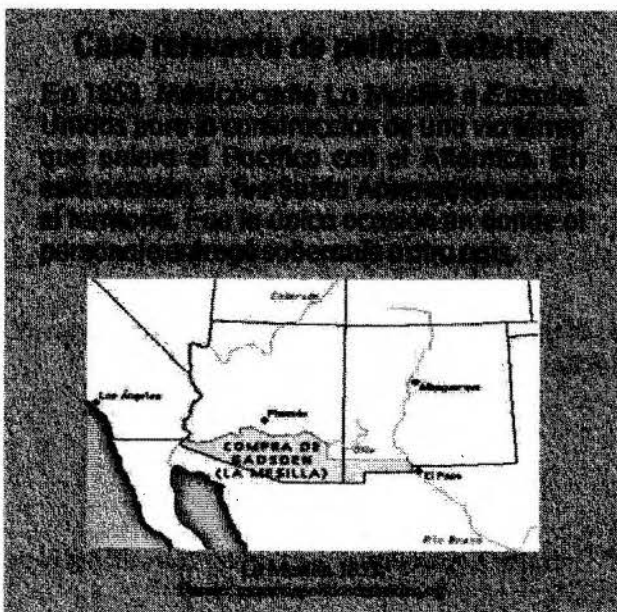
En este caso se observa cómo la política interna de Estados Unidos puede tener un gran peso sobre la política exterior mexicana. El gobierno estadounidense no estuvo dispuesto a respaldar una intervención que pudiera desestabilizar el endeble equilibrio regional entre Norte y Sur que se había alcanzado unos años antes mediante el **Compromiso de 1850**. El éxito de la expedición de Walker hubiera implicado la aparición de dos nuevos estados esclavistas al sur de los Estados Unidos, que reclamarían su ingreso a la Unión en el

muy corto plazo, y que seguramente serían un elemento más de discordia entre Norte y Sur. Además, el establecimiento de la República de Sonora podría desatar una reacción en cadena de nuevas expediciones filibusteras en otros estados del norte de México, lo que distorsionaría aún más el débil equilibrio de poder entre las dos regiones. Además, esto abriría la posibilidad de crear una gran república esclavista que comprendiera a los estados del Sur y a las nuevas repúblicas creadas. Siendo así, las razones de política interna pesaron más que el deseo de expansión territorial de Estados Unidos, favoreciendo indirectamente a México, quien evitó por ello perder grandes extensiones de territorio en el norte del país. Ante la inminente derrota y falta de apoyo de su gobierno, Walker decidió emprender la retirada hacia Estados Unidos.

Siendo así, donde las negociaciones por obtener concesiones para la construcción de un canal transoceánico fallaron, los esfuerzos por obtener territorio adicional mediante la compra tuvieron éxito. El gobierno de Estados Unidos fijó su atención en los ferrocarriles y concluyó que la construcción de un tren que recorriera de costa a costa su territorio necesitaría una porción del territorio mexicano llamado **La Mesilla**. En 1853, el presidente **Franklin Pierce** mandó a **James Gadsden**, un constructor ferroviario, a México a negociar la compra del territorio necesario para la construcción del ferrocarril. Pierce instruyó a Gadsden para ofrecer varias propuestas que iban desde comprar La Mesilla por 15 millones de dólares hasta la entrega de **Tamaulipas, Coahuila, Nuevo León, parte de Chihuahua y Sonora** y toda la **California** por 50 millones de dólares. Gadsden sugirió estacionar tropas como una advertencia a las autoridades mexicanas. Cuando las difíciles negociaciones comenzaron, México se vio en desventaja de nuevo. Por los problemas económicos y el miedo a una mayor pérdida de territorio como resultado de expediciones filibusteras como la de Walker, México aceptó la oferta y firmó el **Tratado Gadsden** en 1853. Aunque había



oposición por los antiesclavistas, el Senado estadounidense ratificó el tratado por el cual Estados Unidos obtenía el territorio de La Mesilla y los derechos de tránsito a través del Istmo de Tehuantepec. A cambio México recibió 10 millones de dólares. En este nuevo acuerdo, el **Artículo 11 del Tratado de Guadalupe-Hidalgo** fue revocado, liberando así al gobierno estadounidense de proteger a México de las tribus indígenas. Luego, Gadsden intentó comprar territorio adicional a cambio de las reclamaciones, pero México rechazó la idea inmediatamente. El diplomático estadounidense solicitó dinero para sobornar a las autoridades mexicanas, pero no tuvo éxito. Su reputación disminuyó y el gobierno mexicano pidió su retiro.



Resumen del capítulo

- Después de los primeros años de Independencia, México se involucró en varios conflictos internacionales. La inestabilidad política producto de la lucha entre los conservadores y liberales y las pretensiones de las potencias extranjeras sobre el país fueron las causas principales de esas crisis.
- El primero fue el intento de **Barradas** de reconquistar la antigua colonia en 1829. México pudo repeler la agresión y mantuvo su independencia.
- En 1836, **Texas** se independizó. El gobierno mexicano consideró ese estado en rebeldía e inició una guerra por recuperar el territorio, pero no hubo éxito y en 1845 Estados Unidos lo anexó.
- En 1838, **Francia** invadió a México por la falta de pago de las **reclamaciones** de sus conciudadanos por daños causados durante la lucha entre liberales y conservadores.
- En 1846, el gobierno de Estados Unidos declaró la guerra a México y en 1848 ambos países firman el **Tratado de Guadalupe-Hidalgo**, por el cual el segundo pierde una amplia extensión de territorio.
- No satisfecho con lo obtenido, aprovechando la expedición filibustera de Walker, Washington negoció y compró el territorio de **La Mesilla** en 1853.
- En este periodo, México no pudo proyectar una política exterior planificada y simplemente reaccionó ante los diferentes embates externos. Además, México no contaba con una **capacidad de negociación internacional** para poder retener los territorios debido a las luchas internas y a la presión de las potencias. Las invasiones y la pérdida de territorio empezaron a forjar una posición defensiva y dieron lugar a los **principios** tradicionales de la política exterior de México, como son la No Intervención y la Solución Pacífica de las Controversias.

Preguntas guía

1. ¿Qué explica la pérdida de Texas y su integración a Estados Unidos?
2. ¿Cómo se gestó y cómo se resolvió la invasión francesa de 1838?
3. ¿Cuáles son las principales causas de la guerra entre México y Estados Unidos y cómo se refleja el resultado de ésta en el Tratado de Guadalupe-Hidalgo de 1848?
4. ¿En qué contexto perdió México el territorio de la Mesilla y por qué fracasó la expedición filibustera de William Walker?

Ejercicios

- A partir de la situación interna y externa entre 1836 y 1853, identifica el interés nacional de México y su capacidad de negociación internacional.
- Identifica las causas internas y externas que llevaron a los primeros conflictos internacionales de México.
- Identifica las consecuencias directas e indirectas de la independencia de Texas y de la guerra con Estados Unidos
- En función de las acciones de política exterior en el periodo, evalúa el alcance, éxito o fracaso en la consecución de los objetivos de política exterior del país.

Bibliografía recomendada

- De la Peña, Antonio, *Algunos documentos sobre el Tratado Guadalupe y la situación de México durante la invasión americana*, México, SRE, 1930.
- De Vega, Mercedes (coord.), *Historia de las relaciones internacionales de México 1821-2010*, México, SRE, 2011.
- Figuroa, Raúl y Silvia Arguello, *El intento de México por recuperar Texas*, México, Secretaría de Educación Pública, 1982.

- Lajous, Roberta, *Historia mínima de las relaciones exteriores de México, 1821-2000*, México, El Colegio de México, 2012.
- Schiavon, Jorge A., "La relación México-Estados Unidos y la expedición filibustera de William Walker: ¿Por qué Baja California y Sonora siguen siendo territorio mexicano?", *La Gaceta de Ciencia Política*, v. 3, n. 1 (primavera-verano 2003).
- Schiavon, Jorge A., Daniela Spenser y Mario Vázquez, eds., *En Busca de una Nación Soberana: Relaciones Internacionales de México, Siglos XIX y XX*, México, CIDE-SRE, 2006.
- Vázquez, Josefina Zoraida, "Los primeros tropiezos", en *Historia General de México*, Tomo 2, México, El Colegio de México, 1976.
- Vázquez, Josefina Zoraida, *México al tiempo de su guerra con Estados Unidos (1846-1848)*, México, FCE, 1998.
- Vázquez, Josefina Zoraida, *De la rebelión de Texas a la guerra de 1847*, México, Nueva Imagen, 1994.
- Zorrilla, Luis, *Historia de las relaciones entre México y los Estados Unidos de América, 1800-1958*. México, Porrúa, 1965.

Capítulo 6

La política exterior durante la Reforma, la intervención francesa y República Restaurada (1853-1876)



ENTRE 1853 Y 1876, LA CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO NACIONAL soberano en México seguía enfrentando graves problemas. La economía nacional se encontraba todavía en condiciones precarias. La pugna interna entre conservadores y liberales se agudizaba al punto de culminar con una guerra civil que se inició a principios de 1858. La sociedad continuaba sufriendo grandes desigualdades. La situación internacional seguía siendo adversa pues Estados Unidos todavía tenía pretensiones territoriales sobre México y, más tarde, Francia también buscaría controlar el territorio nacional.

En este periodo, México tuvo que firmar tratados que afectaban sus intereses nacionales, como fueron el McLane-Ocampo, el Mon-Almonte, el Corwin-Doblado, los de la Soledad y los de Miramar. Además, México sufrió una nueva invasión externa por parte de Francia, que permitió la instalación de un imperio encabezado por Maximiliano de Habsburgo. Estados Unidos pudo hacer poco para ayudar a México puesto que había iniciado su guerra civil.

Objetivos de política exterior

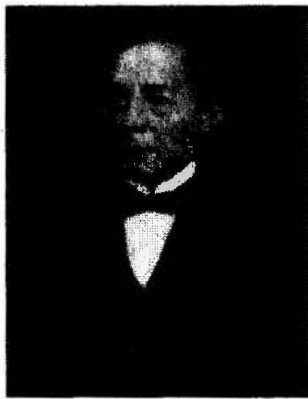
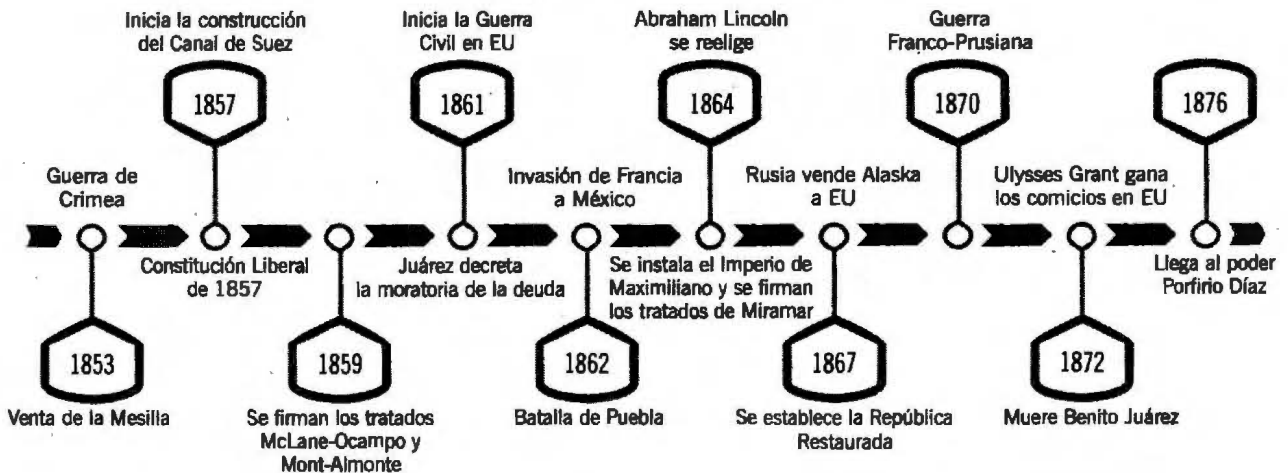
Los principales objetivos de política exterior de México en este primer periodo fueron:

- Evitar nuevas intervenciones extranjeras;
- Evitar la pérdida de territorio;
- Conseguir créditos externos;
- Delimitar las fronteras; y
- Garantizar ayuda externa en casos de intervención.

1. El Tratado McLane-Ocampo

El éxito del **Tratado Gadsden** de 1853 revivió el interés en el proyecto transoceánico en el Istmo de Tehuantepec. Durante la guerra civil mexicana, cuando hubo dos gobiernos en

Línea del tiempo 1853-1876



Benito Juárez
Fuente: Wikipedia commons

México, el presidente estadounidense **James Buchanan** hizo públicas sus intenciones de negociar los derechos de tránsito a través del **Istmo de Tehuantepec**. Al principio, parecía que el gobierno conservador, encabezado por **Félix Zuloaga**, recibía bien la idea y Buchanan lo reconoció como el líder de México. Sin embargo, cuando Zuloaga aplicó impuestos a los ciudadanos de Estados Unidos que vivían en México para financiar la guerra, la administración de Buchanan rompió las relaciones con Zuloaga y apoyó entonces al gobierno liberal. Era evidente que el gobierno estadounidense había usado el **reconocimiento de gobierno** como instrumento de presión política para obtener concesiones.

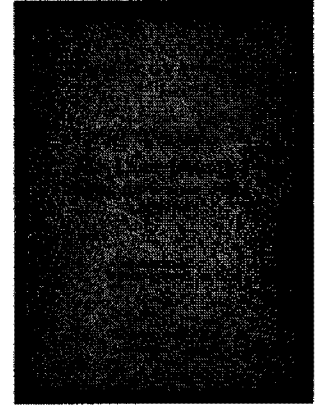
Cuando Buchanan se aseguró que los liberales estaban dispuestos a negociar la misma concesión sobre el Istmo de Tehuantepec, Estados Unidos reconoció a **Benito Juárez**, jefe del gobierno liberal y líder de México. **Robert McLane** fue nombrado ministro para México. Los intereses de Estados Unidos en esa nueva negociación fueron: la cesión de **Baja California**, el permiso de tránsito por el Istmo de Tehuantepec, el ajuste de las **reclamaciones**, acuerdos de **comercio** con aranceles bajos y la protección de las áreas de tránsito. México necesitaba urgentemente el dinero, pero dudaba en vender más territorio.

Finalmente, después de difíciles negociaciones, Estados Unidos y México firmaron el **Tratado McLane-Ocampo** en diciembre de 1859. Washington acordó pagar cuatro millones de dólares, de los cuales la mitad debía ser entregada al gobierno mexicano y la otra mitad a los ciudadanos estadounidenses para cubrir las reclamaciones pendientes. A cambio, México cedió los derechos de tránsito perpetuo a través del Istmo y del **Golfo de California**. En adición, Estados Unidos obtuvo el derecho de emplear fuerzas militares para proteger a las personas y propiedades en esas áreas, así como libre comercio. México negó la cesión de más territorio, pero aceptó ceder algo de su soberanía en estas áreas.



La enorme necesidad de recursos financieros influyó en la administración de Juárez para adoptar esa estrategia **pragmática**. Si la **cooperación** se entiende como el establecimiento de mecanismos bilaterales formales o informales para tratar asuntos recíprocos y el avance de intereses comunes, entonces estos tratados representaban los primeros acercamientos de colaboración mutua entre México y Estados Unidos. Esa ayuda se reflejó más tarde cuando los conservadores compraron dos barcos de guerra cubanos e intentaron atacar **Veracruz**. Juárez acusó a los barcos de ser piratas y solicitó la asistencia de Estados Unidos. Una fuerza naval estadounidense capturó las naves y las llevó a **Nueva Orleans**, frustrando el intento de los conservadores por tomar Veracruz.

Finalmente, el Senado estadounidense nunca aprobó el tratado. El 21 de mayo de 1860, los congresistas lo rechazaron por un voto de 27 en contra y 18 a favor. La mayoría de los historiadores están de acuerdo en que el asunto de la esclavitud y las diferencias entre el norte y el sur fueron determinantes para su rechazo. Unos meses más tarde, empezaba la **Guerra Civil** en Estados Unidos.

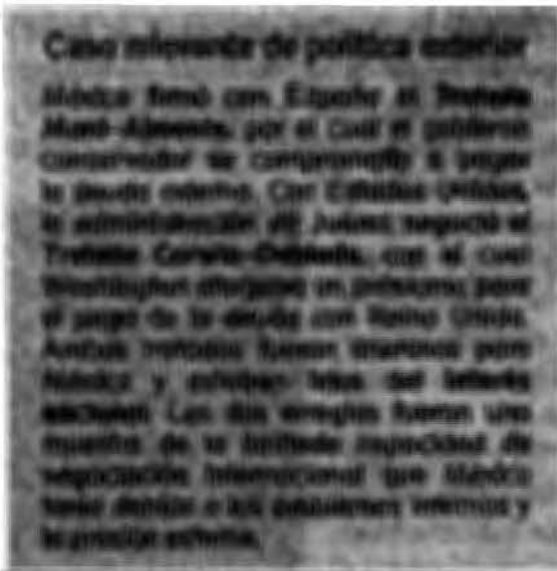


Portada del libro de Agustín Cue sobre el Tratado McLane-Ocampo.
Fuente: Wikipedia

2. Deuda externa y reclamaciones: El eterno dolor de cabeza de la diplomacia mexicana

El asunto de las **reclamaciones** representó por años un grave dolor de cabeza para los gobiernos mexicanos de la época. Las principales potencias las usaban como un instrumento de presión para obtener concesiones, como territorio o beneficios comerciales. Después de la guerra con Estados Unidos de 1846-1848, México estaba en una grave situación económica. Por ello, muchas veces tuvo que suspender el pago de su deuda externa.

Después de una intensa presión británica, México firmó en 1851 un acuerdo sobre reclamaciones con **Reino Unido**. Con el convenio, el gobierno mexicano se comprometía a pagar anualmente los intereses de la deuda. México garantizó esos pagos con la recaudación aduanera de la época. Aunque el tratado nunca fue ratificado, los británicos recibieron algunos pagos. Por otra parte, México y **España** tuvieron serios conflictos diplomáticos por el tema de las reclamaciones. Según el tratado de paz de 1836, con el que se reconoció su independencia, México aceptó la deuda pública y privada del gobierno virreinal. Por su parte, España acordó no incluir reclamaciones posteriores a 1836. Pero México tenía muchos problemas para pagar. Los españoles negociaron con México para llegar a un arreglo que incluyera entre un 3 y 5 por ciento de los ingresos aduanales para el pago de la deuda. Sin embargo, durante la década de 1840, la negociación no prosperó debido, principalmente, a los problemas internos de México. En 1851 ambos países firmaron un tratado, el cual fue ampliamente criticado en México porque reconocía deuda posterior a 1836. Pero el acuerdo no fue ratificado y el asunto quedó pendiente. Más adelante, España rompió relaciones con México por la imposibilidad de llegar a un arreglo, ya que ahora los acreedores españoles demandaban el 12 por ciento del producto de las aduanas. Desde una posición reconciliadora, México volvió a negociar con España el tema. En 1853, ambos países firmaron un nuevo convenio, el cual sí fue ratificado. Con este acuerdo, México se comprometió a pagar las reclamaciones con un 5 por ciento de intereses y a garantizarlas con el 8 por ciento de los ingresos aduanales. El monto de la deuda aceptada ascendió a más de 5 millones de pesos. Debido a los problemas económicos internos, México suspendió el pago de los créditos españoles a partir de 1855. Cuando varios españoles fueron asesinados en 1856, España rompió relaciones con México.



La **Guerra de Reforma** vino a complicar el asunto porque México tenía dos gobiernos. Las dos partes en disputa buscaban la forma de hacerse recursos financieros. Como la nacionalización de los bienes eclesiásticos no fue suficiente, los liberales recurrieron a préstamos forzosos de extranjeros, entre ellos varios españoles. Así, las relaciones entre España y el gobierno liberal se tensionaron. Por su parte, los conservadores buscaban el reconocimiento internacional. Así las cosas, volvieron a negociar con España el asunto de las reclamaciones. Finalmente, en 1859, se firmó el **Tratado Mon-Almonte**. Con el acuerdo, el gobierno conservador se comprometía a castigar a los asesinos de los españoles, se restablecía el Tratado de

1853 y se volvían a pagar las reclamaciones.

En 1862, el gobierno de Juárez buscó ayuda de Washington para poder pagar la deuda que tenía con Reino Unido. Bajo la presión de los británicos, Juárez aceptó iniciar la negociación del **Tratado Corwin-Doblado**, mediante el cual Estados Unidos prestaría a México la suma de once millones de pesos a cambio de una garantía de los bienes nacionalizados y minas del noroeste del país. Afortunadamente para México, el tratado no entró en vigor.

Reclamaciones de Estados Unidos

Por algún tiempo, el asunto de las reclamaciones entre México y **Estados Unidos** quedó pendiente puesto que ambos estaban ocupados en sus propios conflictos internos. Sin embargo, el tema volvió a ser muy importante después de que los gobiernos constitucionales volvieron a tener el control de sus respectivos países. El 4 de julio de 1868, México y Estados Unidos firmaron un nuevo acuerdo para arreglar el asunto de las reclamaciones causadas por los daños a la propiedad de los ciudadanos de ambos países luego del **Tratado de Guadalupe-Hidalgo** de 1848. Ambos presidentes nombraron a un comisionado quien estaría a cargo de seleccionar un árbitro para juzgar las disputas. La comisión examinó 2,075 reclamaciones, de las cuales 1,017 eran de Estados Unidos y 998 de México. Al final, 186 reclamaciones de Estados Unidos y 167 de México fueron reconocidas.

Más de un tercio de las reclamaciones mexicanas se originaban por el compromiso de Estados Unidos para proteger a México de los ataques de las tribus indias incluido en el **Artículo 11** del Tratado de Guadalupe-Hidalgo. El comisionado de Estados Unidos trató de eludir esa responsabilidad argumentando que: 1) la Comisión no tenía jurisdicción sobre esas reclamaciones, 2) el daño había sido causado por individuos, no por autoridades, y 3) el artículo 2 del **Tratado de Gadsden** había liberado a Estados Unidos de esa responsabilidad. El comisionado mexicano argumentó que el artículo 2 no aplicaba para el periodo entre 1848-1853. La discrepancia fue tan dura que las pláticas se suspendieron en 1873. Sin embargo, el gobierno mexicano estaba interesado en resolver el asunto y nombró a un nuevo comisionado para continuar con la negociación. La **Comisión Conjunta** terminó sus trabajos el 20 de noviembre de 1877. México aceptó pagar un total de \$4 millones 125 mil 622 pesos y obtuvo sólo \$150 mil 498 por sus reclamaciones frente a Estados Unidos. Con esto, México se liberó de un viejo y conflictivo problema.

3. Relaciones internacionales durante la Reforma y el Imperio de Maximiliano

En 1861, con el triunfo de la corriente liberal, el presidente Juárez intentó encaminar nuevamente la política interna del Estado mexicano por la vía de la paz y el desarrollo, y con la aplicación de leyes liberales. Sin embargo, la situación interna aún presentaba problemas y el país se encontraba frente a una grave dificultad económica: la **deuda externa**. En ese entonces, México no contaba con los recursos para pagar lo que debía, ya que la lucha civil había agotado las reservas financieras. Para ese momento, la deuda alcanzaba el monto de 96 millones 950 mil 635 pesos. En vista de ello, el gobierno mexicano decidió aplicar la **moratoria** o la suspensión de su pago mediante un decreto fechado el 17 de julio de 1861.

La moratoria sirvió como pretexto para que **Francia, Reino Unido y España**, se aliaran en la **Convención de Londres** y emprendieran una intervención contra México para asegurar el pago de la deuda, la cual, en su mayor parte, había sido producto de las **reclamaciones** internacionales. El objetivo de la alianza tripartita era tomar las aduanas mexicanas para la obtención de dicho pago. A pesar de que estos países proclamaron el respeto a la integridad territorial de México y a su forma de gobierno, Francia no ocultó sus propósitos de establecer una monarquía en el país, la cual fuese apoyada por los sectores conservadores. Para resolver el conflicto, el gobierno mexicano inició las negociaciones en la ciudad de Veracruz en el año de 1862. Reino Unido y España, por su parte, aceptaron lo estipulado por los **Tratados de la Soledad**, los que reconocían al gobierno liberal mexicano como “el único



Maximiliano
Fuente: Wikipedia commons



Tratados de la Soledad
Fuente: Wikipedia

constituido y también valedero; se confirmaba además la soberanía mexicana íntegramente [...] además de la presencia de un gobierno estable, que no perseguía otro propósito sino obtener satisfacción a sus reclamaciones”. No obstante, Francia no se conformó con el acuerdo e inició una intervención militar que dio lugar a la instauración de un imperio en México en 1864, con el apoyo de los conservadores mexicanos, imponiendo a **Maximiliano de Habsburgo** como Emperador de México. Por su parte, Estados Unidos se encontraba inmerso en su **Guerra Civil** y, por tanto, no pudo aplicar los postulados de su **Doctrina Monroe** para evitar la intromisión de Europa en el continente americano.

Las relaciones internacionales de México durante la Intervención fueron complicadas. Primero, Maximiliano tuvo que firmar con **Napoleón III** los **Tratados de Miramar**, mediante los cuales Francia se comprometía a mantener tropas en territorio mexicano para proteger al imperio en un lapso de seis años. Para ello, México tendría que pagar 70 millones de pesos por gastos de guerra y recibiría un préstamo de más de 76 millones. Luego, Maximiliano tuvo que convencer a la comunidad internacional de la legitimidad y estabilidad de su Imperio pues era claro que el reconocimiento era determinante para su consolidación en el poder. Prácticamente toda Europa reconoció al Imperio de manera inmediata. Por solidaridad y por temor a una situación similar, la mayoría de los países de América Latina no reconocieron a Maximiliano; sólo **Brasil y Guatemala** lo hicieron. Incluso, el segundo planteó la posibilidad de adherirse al Imperio si éste se consolidaba.



Tratados de Miramar
Fuente: Wikipedia

México y la Guerra Civil de Estados Unidos

La Guerra Civil estadounidense afectó la política exterior de México en diferentes niveles. Obviamente, el gobierno estadounidense no tenía posibilidades de ayudar a México para evitar la invasión europea. Asimismo, tanto la **Unión** como la **Confederación** estaban interesadas en mantener buenas relaciones con México. La administración de Juárez era más cercana a la Unión ideológicamente, pero México compartía la frontera con la Confederación. Para el gobierno mexicano, era difícil decidir a quién apoyar. En 1861, **Abraham Lincoln** nombró a **Thomas Corwin** ministro para México y lo instruyó a neutralizar la ayuda proporcionada por México a los confederados. Corwin ofreció asistencia militar por si la Confederación atacaba a México. Incluso sugirió comprar **Baja California** para evitar que cayera en manos confederadas. Por su parte, la Confederación también envió un representante a México, **John Pickett**. Su misión era firmar un acuerdo comercial con México para estar en condiciones de exportar algodón a Europa a través de los puertos mexicanos y evitar que la Unión usara a México para atacarlos desde el sur. Al principio, México declaró su **neutralidad**. Sin embargo, al final de 1861, el gobierno autorizó a tropas de la Unión cruzar el territorio nacional. Era fácil entender por qué México permitió esa acción: Corwin estaba negociando un préstamo para México de 11 millones de dólares en el marco del **Tratado Corwin-Doblado**.

La Confederación fue exitosa en establecer buenas relaciones con los estados nortños de México. Incluso **Nuevo León** aceptó una propuesta para integrarse a ella, pero la condición era que los confederados ganaran la guerra civil. Los estados sureños de Estados



Guerra de Secesión
Fuente: Wikipedia

Unidos pudieron enviar su algodón a **Matamoros** para venderlo en Europa y estuvieron en condiciones para obtener armas a través de la misma ruta. En **Laredo**, el comercio con la Confederación ayudó a la economía local a prosperar. Cuando Maximiliano tomó el poder, no la reconoció y reforzó la neutralidad de México, aunque su imperio tampoco fue reconocido por la Unión. Cuando la guerra terminó, Maximiliano abrió las puertas de México a miles de refugiados confederados.

El triunfo de la Unión determinó el futuro de Maximiliano.

En Estados Unidos, los congresistas demandaron la aplicación de la **Doctrina Monroe**. El secretario de Estado, **William Seward**, ejerció presión diplomática en París para que el ejército francés abandonara México. Incluso hubo un plan para enviar tropas estadounidenses a México para expulsar a los franceses. Sin embargo, el proyecto no prosperó porque Seward convenció a **J. M. Schonfield**, un general de la guerra civil seleccionado para dirigir la invasión, a esperar hasta que los esfuerzos diplomáticos tuvieran efecto.

Los eventos internacionales ayudaron a Juárez a retomar el control del gobierno mexicano. Seward declaró que la invasión francesa en México era dañina para la amistad entre **Francia** y Estados Unidos. Además, el gobierno estadounidense proveyó de fondos a Juárez para comprar armas. En Europa, Francia empezó a tener problemas con **Prusia** y entonces retiró sus tropas de México ante la posibilidad de una guerra con este país. Antes de abandonar el territorio mexicano, Francia intentó obtener el reconocimiento de Estados Unidos del Imperio, pero eso era inaceptable para Washington. Maximiliano, entonces, se quedó completamente aislado. Los austriacos trataron de enviar tropas para ayudarlo; pero el gobierno de Estados Unidos abortó la operación. Finalmente, el Imperio de Maximiliano cayó por la salida de las tropas francesas y el escaso apoyo que había conseguido de la sociedad mexicana. El auxilio de Estados Unidos a Juárez fue determinante para recuperar el control del país.

4. La República Restaurada

Fue hasta 1867 cuando se restauró la **República** en México. Para ese entonces, Juárez intentó de nuevo poner en marcha el plan político de los liberales. El proyecto consistía, al interior, en la aplicación efectiva de la **Constitución de 1857**, en una administración sana de la hacienda pública, en la atracción de inversión extranjera, en la concesión a la libertad de credo, y en la ampliación de las comunicaciones a fin de integrar las regiones separadas del centro del país y así contribuir al desarrollo económico nacional. Al exterior, el plan pugnaba por la igualdad jurídica de los Estados y reconocía el principio de reciprocidad y de autodeterminación. Además, México ofrecía protección a las garantías individuales de los extranjeros y se mostraba a favor de nuevos acuerdos internacionales en condiciones más convenientes para el país, principalmente de comercio. Ello a pesar de que Juárez rompió relaciones diplomáticas con las potencias extranjeras que reconocieron al imperio de Maximiliano y desconoció la deuda imperial y todos los tratados firmados por el Imperio. Asimismo, estableció que todo tratado internacional futuro debería garantizar la igualdad de México con sus contrapartes. Finalmente, es en esta etapa cuando México difunde el pensamiento político de Juárez el cual contiene un profundo valor universal: "Entre los individuos como entre las naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz". Esta máxima dio forma a la **Doctrina Juárez**.

En suma, con el triunfo de Juárez y los liberales sobre los conversadores, que habían apoyado la instauración del Imperio, inicia la República Restaurada el 15 de julio de 1867. A partir de este momento, con la derrota de los conservadores, quedaría un solo **proyecto de nación**: el de naturaleza **republicana y liberal**. Esta visión se mantendría durante la República Restaurada y el Porfiriato.

Resumen del capítulo

- En el periodo comprendido entre 1853 a 1876, la política exterior de México estuvo muy limitada por los problemas internos y las amenazas externas. Fue totalmente reactiva y gozó de poca capacidad de negociación internacional.
- Hacer realidad el **interés nacional** (estabilidad política, desarrollo económico y justicia social) fue prácticamente imposible. La situación interna y el ambiente internacional no fueron propicios para desarrollar una acción exterior de grandes alcances.
- La mayoría de los tratados firmados por la nación en el periodo comprendido entre 1853 y 1876 fueron ominosos: el de **La Mesilla** con el que se cedía más territorio a Estados Unidos; el **McLane–Ocampo** que otorgaba la soberanía del Istmo de Tehuantepec; **Tratado Corwin–Doblado** cuyo objetivo era que Estados Unidos pagaría a Reino Unido la deuda mexicana aportando como garantía los bienes nacionalizados y minas del noroeste de la República mexicana; el **Mon–Almonte** que reconocía una deuda externa desfavorable a México; los de la **Soledad** que se firmaron para terminar con la invasión de Francia, Reino Unido y España; y los de **Miramar**, que legitimaban la invasión francesa y la instalación de Maximiliano de Habsburgo en el poder.
- Con la derrota de Maximiliano y los conservadores que lo apoyaron, a partir de la República Restaurada, en 1867, sólo quedó un **proyecto de nación** en México: el republicano y liberal.

Preguntas guía

1. ¿Qué factores internos y externos llevaron al gobierno de México a firmar los tratados McLane–Ocampo y Mont–Almonte?
2. ¿Qué papel desempeñaron la deuda externa y las reclamaciones en la política exterior durante este periodo?
3. ¿Qué tipo de relación buscaron tener los liberales con Estados Unidos?
4. ¿Qué preferencias tenían los conservadores respecto a las relaciones de México con el exterior?
5. ¿Cómo se caracterizaron las relaciones internacionales de México durante el imperio de Maximiliano?
6. ¿Cuál es el impacto del triunfo del proyecto de nación liberal con la República Restaurada en política exterior?

Ejercicios

- A partir de la situación interna y externa entre 1853 y 1876, identifica el interés nacional de México y su capacidad de negociación internacional.
- En función de las acciones de política exterior en el periodo, evalúa el alcance de los objetivos planteados al principio y cómo impactaron en el interés nacional que prevalecía.
- Describe los dos proyectos de nación en pugna (conservador y liberal) durante este periodo, así como sus estrategias para conseguir el interés nacional.

Bibliografía recomendada

- Belenki, A.B., *La intervención extranjera en México*, México, Ediciones de Cultura Popular, 1984.
- Cué Canovas, Agustín, *El Tratado McLane–Ocampo, Juárez, los Estados Unidos y Europa*, México, América Nueva, 1956.
- De Vega, Mercedes (coord.), *Historia de las relaciones internacionales de México 1821-2010*, México, SRE, 2011.
- Galeana, Patricia, *El Tratado McLane–Ocampo. La comunicación interoceánica y el libre comercio*, México, UNAM–Porrúa, 2005.
- Hermida, Angel J., *Juárez y el Tratado McLane–Ocampo*, México, SEP, 1972.
- Lajous, Roberta, *Historia mínima de las relaciones exteriores de México, 1821-2000*, México, El Colegio de México, 2012.

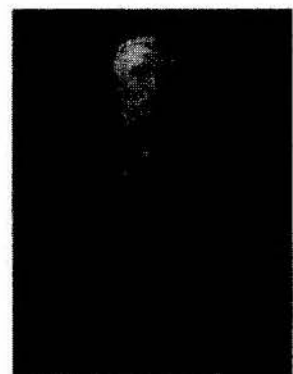
Capítulo 7

El Porfiriato y las relaciones exteriores de México: La estabilidad política y el crecimiento económico (1876-1910)

Objetivos del capítulo

- Explicar las bases internas y externas que le permitieron a México desarrollar una nueva y activa política exterior.
- Identificar un sistema de política exterior al inicio de la administración porfiriana, así como sus principales estrategias.
- Explicar las principales acciones de política exterior durante esta etapa, así como las acciones evaluadas en los decenios.
- Identificar los principales hechos de la agenda de política exterior de México durante el Porfiriato.
- Explicar las razones que le permitieron a México aumentar su capacidad de negociación internacional en el periodo.

LA LLEGADA DE PORFIRIO DÍAZ AL PODER EN 1876 representó un cambio significativo en la política exterior de México. Anteriormente, las acciones del país hacia el exterior eran básicamente de carácter reactivo. Es decir, no había una planeación estratégica y el gobierno simplemente se dedicaba a responder los embates externos. Además, la lucha entre liberales y conservadores impidió organizar una política exterior de largo plazo. La estabilidad relativa que trajo el Porfiriato y el crecimiento económico producto de ella permitieron desarrollar una diplomacia más estructurada y activa, con mayores capacidades de negociación internacional. En este contexto, el objetivo aquí es analizar las principales acciones externas de México durante el Porfiriato (1876 a 1910). El capítulo está dividido en dos partes. La primera analiza las bases internas y externas. La segunda describe y explica las relaciones internacionales de México en esa etapa.



Porfirio Díaz
Fuente: Wikipedia

1. Las bases internas y externas de la política exterior de Porfirio Díaz

La llegada de **Porfirio Díaz** al poder en 1876 trajo una relativa calma política al país. Después de 55 años de lucha entre liberales y conservadores, el sistema político por primera vez experimentó una larga etapa de estabilidad, lo que sentó las bases para impulsar el

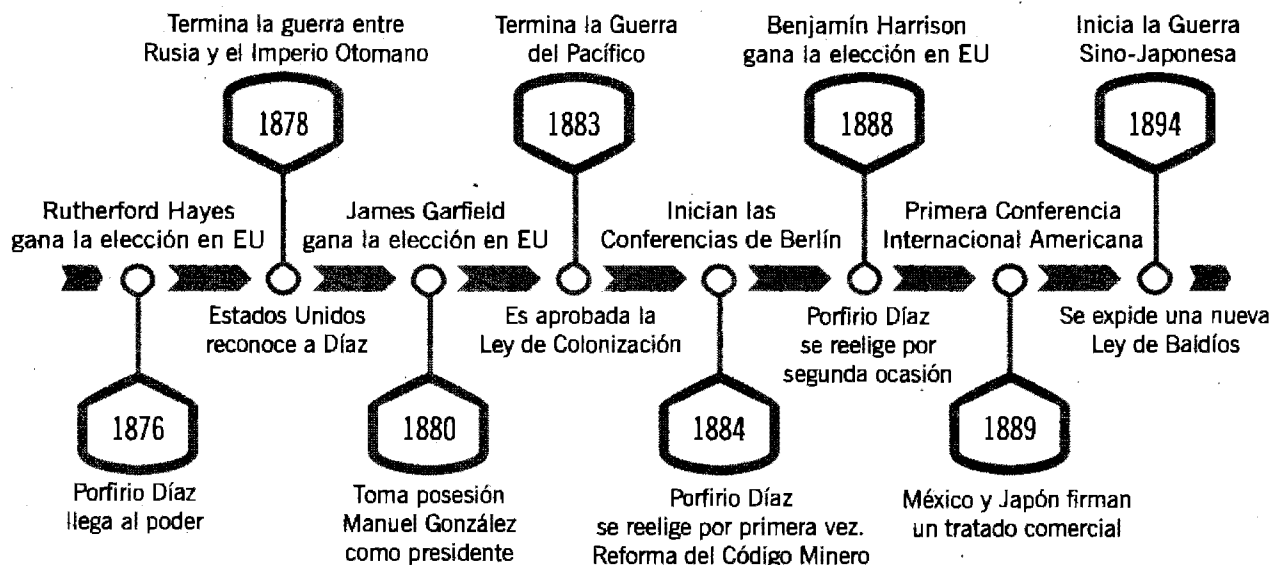
crecimiento económico basado en un **proyecto de nación liberal**. Sin embargo, la justicia social seguía siendo una materia pendiente. Al inicio del Porfiriato, más del 90% de la población vivía en condiciones paupérrimas; era analfabeta y prácticamente no tenía acceso a los beneficios que generaba el crecimiento económico que se empezó a experimentar.

Por otro lado, el ambiente internacional se presentó favorable para la política exterior de México debido a la relativa paz mundial de los últimos 30 años del siglo XIX. Además, Estados Unidos ya no pretendía más territorio mexicano y las potencias europeas ya no intentaron intervenir en los asuntos internos del país. La estabilidad política y el crecimiento económico, junto con un panorama mundial propicio, permitieron la proyección de una nueva política exterior bajo la administración del presidente Porfirio Díaz.

La situación externa: un ambiente favorable para la política exterior de México

La situación externa fue favorable para la política exterior de México durante la etapa del Porfiriato. Por un lado, **Estados Unidos** estaba en un proceso de reconstrucción luego de una terrible guerra civil. Pero para fines de siglo, Washington pasó a una nueva etapa de política exterior en donde se buscaba adquirir nuevas posesiones marítimas con el propósito de construir un imperio. En efecto, bajo los supuestos de **Alfred Mahan**, de que un país solamente sería una gran potencia si lograba controlar los mares, **Estados Unidos** se embarcó en una **guerra con España en 1898**; con su triunfo, se apropió de **Cuba, Puerto Rico, las Islas Guam y Filipinas**, las últimas colonias del antiguo imperio español en el Caribe y el Pacífico. Washington no quedó satisfecho con esas apropiaciones. Apoyó a **Panamá** para independizarse de **Colombia** en 1903 y luego firmó un tratado con el nuevo país para la construcción de un canal interoceánico que uniera el Pacífico con el Atlántico en **Centroamérica**. Con estos logros imperialistas, Estados Unidos se convirtió en la potencia hegemónica en el continente americano. Europa ya prácticamente no tendría injerencia en la región. Esta nueva realidad ayudaba a los países latinoamericanos puesto que las posibilidades de una intervención o invasión europea se alejaban. Sin embargo, ahora el riesgo era que las intervenciones serían llevadas a cabo por Estados Unidos.

Línea del Tiempo 1876-1898



Estados Unidos alejó a Europa del continente luego de la Guerra de 1898. Sin embargo, buscó demostrar su hegemonía en la región a través de mecanismos coercitivos. En su

mensaje anual al Congreso el 6 de diciembre de 1904, el presidente estadounidense **Theodore Roosevelt** anunció su fórmula para evitar cualquier intervención europea en el continente americano. Constituyéndose como juez exclusivo para determinar qué era bueno o malo para **América Latina**, el mandatario propuso una política que luego se conoció como el **Corolario Roosevelt**. Este mecanismo establecía el derecho de Estados Unidos a intervenir en los asuntos internos de los países latinoamericanos cuando sus gobiernos no pudieran cumplir sus compromisos, especialmente de deuda externa, o fueran una amenaza a la paz y seguridad regionales según la percepción de Estados Unidos. Así, este país asumió, unilateralmente, la posición de policía de la región, obviamente de acuerdo con sus propios intereses. Esta nueva doctrina dio origen a la política del **Gran Garrote** y fue utilizada para justificar numerosas intervenciones estadounidenses en América Latina y el Caribe. El significado de la **Doctrina Monroe** fue transformado por Roosevelt: de una naturaleza pasiva a una activa. El corolario le asignó a Estados Unidos el papel de agencia recaudadora de deuda en el hemisferio Occidental a inicios del siglo XX. Más adelante, Estados Unidos ya no invadiría a los países latinoamericanos por territorio o deudas, sino para defender sus intereses económicos.

En 1889, Estados Unidos organizó la primera **Conferencia Internacional Americana**, cuyos objetivos eran crear una zona de libre comercio en la región y establecer un marco jurídico para regular las relaciones económicas entre los países del continente. El interés de Washington era fortalecer los vínculos entre los países de la región para evitar una intromisión europea. En 1895 hubo un conflicto territorial entre **Venezuela y Guyana Británica**. Para alejar su presencia, Estados Unidos comunicó a **Reino Unido** que el continente americano estaba bajo su esfera de influencia y exigió que no se entrometiera en la región. Como los británicos tenían un conflicto en **Sudáfrica**, su gobierno prefirió no involucrarse en un enfrentamiento con Estados Unidos.

También existían problemas territoriales entre los países americanos a finales del siglo XIX. **Chile** obtuvo el litoral boliviano como resultado de la **Guerra del Pacífico** que concluyó en 1883. De esta forma, **Bolivia** se quedó sin salida al mar. Por su parte, **Brasil** también adquirió territorio en la amazonia boliviana porque tenía interés en el caucho de la zona. Por otra parte, **Guatemala** tenía reclamaciones sobre el territorio del **Soconusco** y pretensiones sobre **Honduras Británica**, que posteriormente se convertiría en Belice, pues argumentaba que esos territorios le pertenecían. La **Geopolítica** se había convertido en un eje de las relaciones interamericanas.

En Europa, también hubo conflictos territoriales y una nueva etapa de colonización. Luego de la **Guerra Franco-Prusiana**, que terminó en 1871, Europa inició una etapa de relativa paz. Después de ese conflicto, los diferentes Estados alemanes se unificaron. Así nació el Estado de **Alemania**. Lo mismo ocurrió con **Italia**. Para finales del siglo, estos dos

países se convirtieron en actores relevantes para el continente. Por ejemplo, Alemania compitió con el Reino Unido económicamente y se erigió como un país importante en términos comerciales. Para entonces, las principales potencias habían iniciado una nueva etapa imperialista. Ahora los objetivos eran los continentes africano y asiático. Como Alemania había llegado tarde a la repartición de colonias, su gobierno promovió la realización de las **conferencias de Berlín** de 1884 y 1885 para tratar el tema de las colonias africanas, el comercio mundial y otros asuntos.

Las revoluciones tecnológicas y la masificación de los procesos productivos generaron excedentes de capital entre los principales países de la época. Esta nueva realidad los impulsó a buscar colonias para abastecerse de materias primas y colocar su producción excedente, así como a extender su poderío económico y militar en otras regiones. Las acciones de Estados Unidos y las potencias europeas son elocuentes. En Asia, **Japón** se involucró y ganó una guerra contra **China** por el control de **Corea** en 1895. También se quedó con Taiwán y otras posesiones chinas. Más tarde el Estado nipón triunfó frente a **Rusia** en 1905 en otro conflicto y se quedó con algunas islas del Pacífico norte. Las dos guerras modificaron el **equilibrio de poder** en la zona. Para entonces, Japón se había consolidado como un actor relevante del sistema internacional. El interés de este país en la península de **Baja California** prendió los focos rojos en Washington.

En resumen, el período que abarca de 1876 a 1910 se caracteriza por una aparente calma gracias al equilibrio de poder generado por las alianzas a nivel mundial. Ninguna de las potencias contaba con el poder militar, político y económico suficiente para dominar a las demás. El arreglo pactado en el **Congreso de Viena** de 1815 se mantenía vigente a fines del siglo XIX. En concreto, un sistema internacional en relativa paz resultaba favorable para la política exterior del nuevo gobierno que llegó a México en 1876.

La situación interna: la búsqueda de la estabilidad política y el crecimiento económico

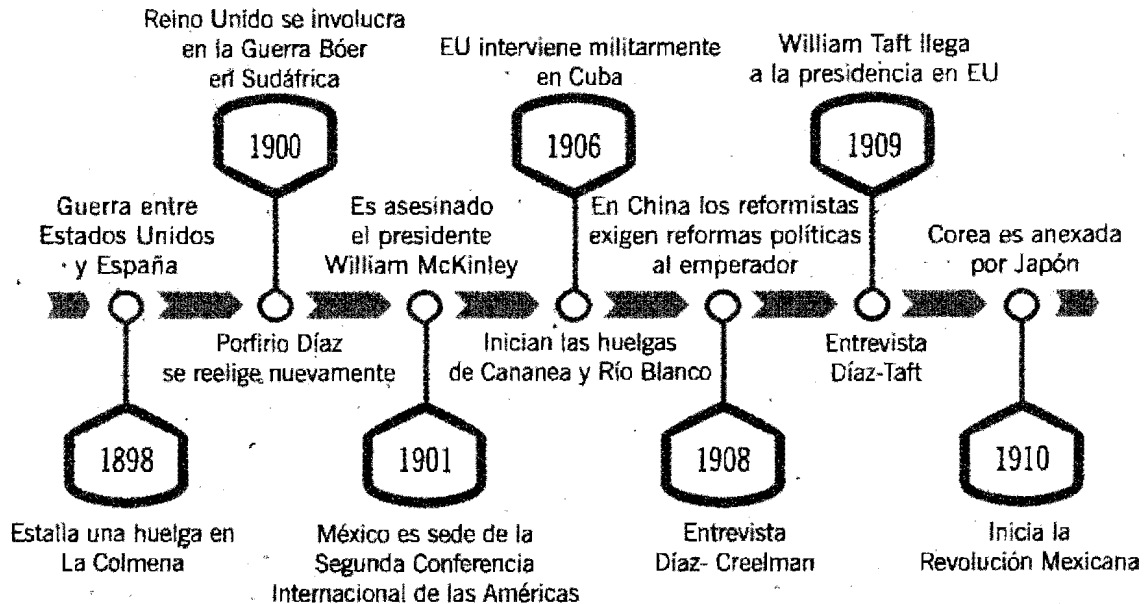
Para 1876, México todavía tenía importantes retos internos que resolver. En primer lugar, el sistema político necesitaba una estabilidad real que todavía no llegaba. La lucha entre liberales y conservadores desde 1821 obstaculizó la construcción de un Estado-Nación viable. Diez años antes, el país fue víctima de una intervención francesa y la imposición de un imperio encabezado por un monarca extranjero, **Maximiliano de Habsburgo**. En 1867, **Benito Juárez** logró derrotar al imperio y a los conservadores que lo apoyaban, y regresó a la presidencia bajo un régimen liberal, único **proyecto de nación** en México a partir de dicho momento ante la contundente derrota de los conservadores. Sin embargo, en 1871, Juárez obtuvo de nuevo la presidencia. Varios grupos se opusieron a la reelección e inició una nueva guerra civil. Un año después Juárez murió y llegó al poder un opositor: **Lerdo de Tejada**. A pesar de que se opuso a la **reelección** de Juárez, Lerdo de Tejada también buscó repetir en el cargo. **Porfirio Díaz** se opuso, de la misma manera, a la reelección de Lerdo de Tejada e inició una nueva lucha armada. En 1876, con el **Plan de Tuxtepec**, Díaz llegó al poder. La reelección presidencial y las guerras internas impedían la estabilidad política que el país necesitaba.

Debido a la inestabilidad política, el crecimiento económico del país era muy limitado. Los principales sectores productivos estaban estancados. Además, el país tenía una deuda externa exorbitante y, en muchas ocasiones, no podía hacer los pagos debido a los gastos vinculados a las guerras civiles. Como los caminos eran inseguros y la infraestructura de transporte insuficiente, el comercio tanto interno como externo era restringido. La inestabilidad política alejaba las inversiones y muchos capitales huían del país.

Como no existía suficiente crecimiento económico, la pobreza aumentó de forma desmedida. Las grandes diferencias sociales surgidas durante el período colonial se mantenían. Millones de mexicanos no tenían acceso a la educación, la salud, una alimentación

adecuada y otros servicios básicos. La población era en su mayoría rural y no tenía los servicios que las zonas urbanas poseían. En resumen, los principales retos internos que México tenía al inicio de 1876 eran consolidar un sistema político estable, promover el crecimiento económico y reducir las grandes diferencias sociales que México tenía.

Línea del Tiempo 1898-1910



2. La política exterior de Porfirio Díaz: un nuevo activismo

Cuando Porfirio Díaz consolidó su poder, dos de los principales problemas de la política exterior de México habían desaparecido. En primer lugar, Díaz logró **estabilizar el sistema político** gracias al establecimiento de un régimen autoritario. La estabilidad permitió que el país experimentara un crecimiento económico que no había tenido antes. En segundo lugar, **Estados Unidos** ya no tenía interés de adquirir más territorio mexicano. Además, las potencias europeas ya no tenían interés de intervenir directamente en México debido, en parte, a la hegemonía estadounidense. Como la administración de Díaz empezó a pagar la **deuda externa**, entonces los países acreedores perdieron una justificación sólida para intervenir en el país. Ahora, el interés de las principales economías del mundo era penetrar el mercado mexicano a través del comercio y las inversiones, ya no con la fuerza militar. Todos estos factores provocaron el inicio de una **nueva etapa** de la política exterior de México. Dejó de ser reactiva y Porfirio Díaz pudo tomar acciones que favorecían al **interés nacional**. Los acuerdos ominosos fueron sustituidos por arreglos que beneficiaban al país.

Al principio del periodo porfirista, los **asuntos fronterizos** y el **desarrollo económico** dominaron la agenda de la política exterior de México. Puesto que la economía mexicana necesitaba capital para promover su desarrollo, Porfirio Díaz buscó fuentes de financiamiento en el exterior. La relativa pacificación que trajo el Porfiriato hizo que el

Objetivos de política exterior

Los principales objetivos de política exterior de la administración porfirista fueron:

- Buscar el reconocimiento del gobierno de Díaz, especialmente de Estados Unidos;
- Resolver los principales problemas fronterizos al norte y al sur del país;
- Atraer capitales extranjeros para impulsar el desarrollo económico;
- Diversificar las relaciones exteriores de México por la alta concentración hacia Estados Unidos;
- Atraer migrantes para las zonas despobladas; y
- Mantener una buena relación con el vecino del norte.

país resultara más atractivo para las inversiones extranjeras. Además, la industrialización de Estados Unidos demandaba materia prima y más mercados. México, con el desarrollo del ferrocarril y su cercanía geográfica, empezó a exportar materias primas (minería y henequén) y a comprar más productos de Estados Unidos que de Europa.

La primera etapa de la administración porfirista se encaminó a solucionar los conflictos del país, debido a que una de las quejas de Estados Unidos era la crisis de seguridad que había en la frontera, ya que prevalecían los robos y asaltos, así como las incursiones de grupos indígenas nómadas a través de la frontera.

La relación con Estados Unidos: Termina el conflicto e inicia una etapa de cooperación

Históricamente, la principal prioridad de la política exterior de México ha sido su relación con Estados Unidos y durante el Porfiriato no fue la excepción. Las principales preocupaciones del gobierno de Díaz eran lograr el reconocimiento por parte de Estados Unidos, debido a que había llegado al poder mediante un golpe de Estado. Ello era necesario para resolver los problemas bilaterales, como el contrabando, la deuda externa, el robo de ganado, las incursiones de los indios y conflictos territoriales, como era el caso de **El Chamizal**. El presidente de Estados Unidos, **Rutherford Hayes**, no estaba convencido de reconocer a Díaz y amenazaba con iniciar otra intervención para solucionar los asuntos pendientes.

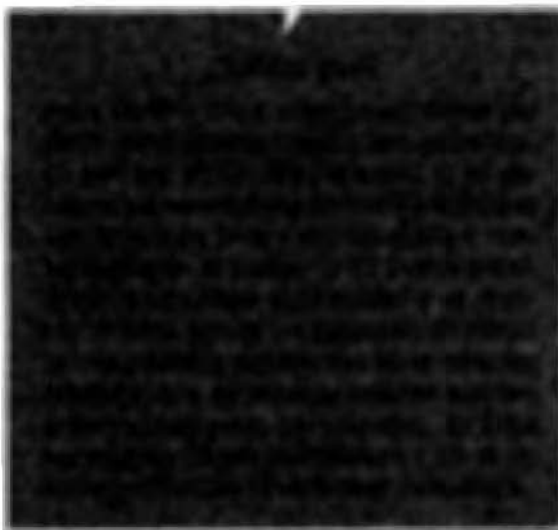
El contrabando aumentó cuando México estableció una **zona libre** de impuestos en Tamaulipas. Como consecuencia, el gobierno estadounidense pidió el cierre de la frontera. Sin embargo, las autoridades mexicanas extendieron la franquicia hasta Coahuila, Chihuahua y Nuevo León. Por otra parte, muchas comunidades indias eran muy pobres y cruzaban la frontera para robar ganado en invierno. El gobierno mexicano estaba dispuesto a colaborar con Estados Unidos para detener esa actividad ilegal. De manera extraoficial, tropas de Estados Unidos fueron autorizadas a entrar al territorio mexicano para perseguir a los indios. Sin embargo, cuando tropas mexicanas solicitaron cruzar la frontera para hacer lo mismo, la respuesta de Washington fue negativa. Ambos gobiernos se culpaban del robo de ganado. Entonces, los dos países nombraron sus propias comisiones para estudiar el tema. La delegación mexicana reportó que miles de cabezas de ganado habían sido robadas por ciudadanos estadounidenses y que las autoridades del otro lado de la frontera los estaban protegiendo. La parte estadounidense concluyó que los mexicanos eran responsables del robo. Entonces México trató de negociar un acuerdo con Estados Unidos que permitiera a ambos ejércitos cruzar la frontera en casos de



emergencia, pero Washington rechazó la propuesta. Sin embargo, un acuerdo local entre Chihuahua y Texas fue alcanzado para permitir el paso **recíproco** de tropas.

Cuando Porfirio Díaz llegó al poder, los problemas fronterizos seguían pendientes. Díaz había llegado a la presidencia a través de un golpe de Estado. Inclusive, el gobierno de Estados Unidos lo había ayudado vendiéndole armas para su causa. Cuando él mismo se declaró presidente de México, el problema era obtener el **reconocimiento** de Estados Unidos. Washington lo condicionó hasta que se efectuaran elecciones libres y limpias en México y que el gobierno de Díaz comprobara su estabilidad. El general Díaz cedió a los caprichos estadounidenses con tal de obtener su anuencia en una especie de **buenos deseos**. México se comprometió a pacificar a los indios de la frontera y a pagar con puntualidad los bonos de su deuda. En esos momentos se sentaron las bases para una relación más estrecha entre México y Estados Unidos.

Debido a que se aproximaba la elección presidencial, **Ulysses Grant** actuó cautelosamente y esperó. En 1876, después de los disputados comicios, **Rutherford Hayes** se convirtió en el presidente de Estados Unidos y la atención se desvió a los asuntos internos. **John Foster**, el representante de Estados Unidos en México, recomendó en 1877 el reconocimiento de Díaz. Sin embargo, **William Evarts**, el nuevo secretario de Estado, aconsejó esperar. El presidente



mexicano Porfirio Díaz, ansioso por demostrar la estabilidad de su gobierno, enfocó su atención en los problemas bilaterales. Trató de controlar las fronteras fortaleciendo sus tropas en el territorio norteamericano. Sin embargo, Hayes quería apaciguar a los electores texanos y emitió la siguiente declaración: "Si el gobierno mexicano continúa negándose a cumplir su tarea de terminar con estas calamidades, esa tarea será desarrollada por este gobierno y ejecutada; incluso si hay necesidad de que nuestras tropas crucen la frontera con México".

El gobierno de Díaz respondió expresando que no podía permitir a un ejército extranjero penetrar el territorio nacional y que repelería "la fuerza con la fuerza". La respuesta fortaleció el poder político de Díaz en México porque pareció ser el líder fuerte y nacionalista que se enfrentaba a Washington. La administración de Hayes respondió diciendo que la declaración no fue con la intención de provocar a México, sino para apaciguar a la **opinión pública** estadounidense, especialmente la texana. Entonces, una orden fue enviada al comandante de las tropas del sur para no cruzar la frontera a menos que fuera necesario.

De esta manera México y Estados Unidos empezaron a negociar varios asuntos: un acuerdo para el **paso recíproco** de tropas, la supresión de los ataques indios, el robo de **ganado**, las zonas de **libre comercio** y las leyes que prohibían a extranjeros comprar terrenos en las áreas fronterizas. Ambos gobiernos empezaban a dejar atrás la etapa de enfrentamiento e iniciaban una fase de abierta colaboración. México presentó varias propuestas para monitorear conjuntamente ambos lados de la frontera, garantizar un **tratado de extradición** y obligar a las autoridades federales y locales a identificar a los criminales y recuperar la propiedad robada. Porfirio Díaz también declaró que era imposible convencer al Congreso mexicano para abolir las **zonas libres**, tal y como lo plantea la noción de los *win-sets* de Robert Putnam. El gobierno mexicano dejó en claro que el reconocimiento y la revocación de la orden para cruzar la frontera eran prerequisites para cualquier acuerdo.

México delineó un borrador de tratado que autorizaba a los presidentes de ambos países a acordar el cruce recíproco de la frontera para perseguir indios y ladrones, especi-

ficando el tiempo y los lugares de estancia. Cada gobierno tenía que castigar cualquier abuso y respetar los derechos territoriales del otro. Sin embargo, las pláticas se suspendieron cuando Porfirio Díaz percibió un gran interés de los inversionistas estadounidenses en México y decidió usar este instrumento para presionar por el reconocimiento.



Manuel Zamacona.
Fuente: mediateca.inah.gob.mx

Para lograr el objetivo, Díaz nombró a **Manuel Zamacona** como su agente especial para Washington y lo instruyó para insistir en el reconocimiento de su administración e influir en la opinión pública estadounidense. Zamacona sabía que los empresarios interesados en invertir en la industria y el ferrocarril estaban cada vez más impacientes por el retraso de Hayes en reconocer al gobierno de Porfirio Díaz. Estos grupos de interés convencieron al **Congreso de Estados Unidos** para designar una comisión que estudiara el caso mexicano. La hostilidad del secretario de Estado **Evarts** hacia la persona de Porfirio Díaz fue expuesta, por lo que finalmente el gobierno estadounidense tuvo que conceder el reconocimiento al gobierno de Porfirio Díaz en 1878. La estrategia de cabildear en la **opinión pública** estadounidense había funcionado y el gobierno mexicano consiguió su objetivo.

Porfirio Díaz descubrió que la hostilidad estadounidense hacia su administración le había ayudado a fortalecer su posición política y a mantener al pueblo unido a su favor. Diversos actores aparecieron en escena para tratar de influir en la política mexicana. Los grupos de interés económico estadounidenses presionaban, al mismo tiempo que **Matías Romero**, el recién nombrado ministro diplomático mexicano en Washington, apoyaba sus argumentos a favor de abrir el comercio y atraer inversiones externas. Foster fue removido y **Philip Morgan** fue enviado a México con la instrucción de mantener una buena relación y trabajar en favor de los intereses estadounidenses. Entonces parecía imperativo obtener la autorización para el paso **recíproco** de tropas.

Para el logro de los objetivos del gobierno de Porfirio Díaz, el papel de Manuel Zamacona, de 1877 a 1879, y Matías Romero, de 1880 a 1898, como jefes de la misión diplomática de México en Estados Unidos, fue de gran trascendencia, debido al conocimiento de ambos en la conducción de las relaciones bilaterales, así como la experiencia en el trato con los empresarios norteamericanos, su cultura y su idioma.



Matías Romero.
Fuente: matiasromero.net

Por otra parte, el secretario de Relaciones Exteriores **Ignacio Mariscal** y el representante de México en Estados Unidos, Matías Romero, eran oaxaqueños, estuvieron casados con estadounidenses y tuvieron gran experiencia en tratar al gobierno de Estados Unidos. Por esta razón son considerados grandes diplomáticos en el **Servicio Exterior Mexicano**, por llevar a cabo una política **pragmática**, sabiendo aprovechar las diferencias en las preferencias de distintos actores relevantes en Estados Unidos para avanzar los intereses de México.



Ignacio Mariscal.
Fuente: Wikipedia

Al inicio de su gobierno, Porfirio Díaz se dedicó a solucionar la inestabilidad heredada de sus antecesores. Con una situación política y económica más estable, México tendría una mayor capacidad de negociación internacional, especialmente frente a Estados Unidos. Para el tiempo que culmina su primer mandato en 1880, existían otros problemas que requerían especial atención. Los asuntos fronterizos todavía incomodaban a los gobiernos de México y Estados Unidos. Además, el interés de Washington sobre toda **América Latina** se reafirmó. Esta política significaba mayores presiones para México, pero la admi-

nistración de Díaz mantuvo sus pagos de la deuda a tiempo y castigó disciplinadamente cualquier violación de la ley en la frontera. Gracias a esto, la relación bilateral mejoró paulatinamente.

Durante el mandato de **Manuel González** (1880-1884), el poder de Porfirio Díaz continuaba tras bambalinas. Para el año de 1882, los ataques de los indios se incrementaron y el general **David Stanley**, de Texas, había expresado su intención de cruzar la frontera si fuera necesario para perseguir a los malhechores. Puesto que las tropas estadounidenses cruzarían la frontera con o sin permiso, el gobierno mexicano adoptó una política más **pragmática**. En mayo de ese mismo año, el **Departamento de Estado** de Estados Unidos solicitó el permiso para cruzar la frontera. En lugar de responder negativamente, el gobierno mexicano estuvo de acuerdo, con la única condición de que el permiso fuera recíproco. Al final de ese mes, Washington había estado de acuerdo con la condición. El arreglo resolvió en parte el problema, ya que otros asuntos fronterizos habían surgido: cambios en el cauce del **Río Bravo**, la distribución del agua de los ríos comunes y **El Chamizal**. Durante el mandato de Manuel González, Porfirio Díaz aprovechó para hacer un largo viaje por Estados Unidos, lo cual le permitió conocer personalmente a muchos actores políticos y económicos relevantes, así como entender mejor la cultura estadounidense.

Con el regreso de Porfirio Díaz al poder en 1884, las relaciones con Estados Unidos habían mejorado notablemente. Ambos países celebraron una convención en 1884 donde reconocían una **frontera invariable**. El problema de El Chamizal quedó pendiente. En lo que respecta a la distribución del agua, Estados Unidos había construido presas a lo largo de los ríos que reducían la cantidad de agua que México recibía. En 1889, ambos gobiernos crearon una comisión para estudiar el uso del agua, pero la construcción de las presas continuó. México protestó en 1895 y llevó el caso a la **Comisión Internacional Fronteriza**. La decisión favoreció a México, pero Washington la ignoró. Entonces, México se sintió forzado a firmar un acuerdo en el que su gobierno aceptaba esa situación. Las **zonas libres** fueron también abolidas en 1905. La política pragmática llevada a cabo por el gobierno mexicano ayudó a mantener una relación cordial, más no simétrica, con Estados Unidos. La posición realista de México dio frutos cuando los dos países elevaron el nivel de sus legaciones a embajadas y cuando México fue sede de la **Segunda Conferencia Panamericana** en 1901.

Por otra parte, los problemas entre México y Estados Unidos también incluían cuestiones comerciales. Por ello, en 1884, la **Secretaría de Relaciones Exteriores** creó el departamento comercial cuyas funciones eran coordinar las tareas del cuerpo consular relativas a negocios comerciales, asuntos mercantiles y colonización. A pesar de su responsabilidad en la promoción de las inversiones extranjeras que llegaban al país, gran parte de la tarea la tomó en sus manos el propio presidente de la República, lo que garantizaba una estabilidad económica para los empresarios extranjeros que deseaban invertir en el territorio mexicano.

Con respecto a Estados Unidos, el gobierno mexicano aprovechó el interés de los inversionistas y empezó a utilizar nuevas **estrategias** de política exterior. El **cabildeo** ante



el Congreso de Estados Unidos y los **grupos de interés** fue un arma muy eficaz para lograr sus objetivos. Prácticamente, el reconocimiento de su gobierno se obtuvo gracias a esta táctica. Los diplomáticos mexicanos empezaron a utilizar su experiencia y conocimiento de Estados Unidos a favor de los intereses de México.



Entrevista Díaz Taft.
Fuente: Mediateca INAH

En la última parte del Porfiriato, destaca la **entrevista Díaz-Taft** celebrada en **El Paso y Ciudad Juárez** el 16 de octubre de 1909. Era la primera vez que un presidente en funciones visitaba otro país. Poco se sabe del contenido de la conversación privada de la primera reunión entre los presidentes de Estados Unidos y México. Hay quienes afirman que la entrevista se debió al asilo político brindado por Díaz al presidente de **Nicaragua Santos Zelaya**, puesto que el gobierno estadounidense no estaba de acuerdo con esa acción. A partir de esta entrevista histórica, la mayoría de los presidentes de México y Estados Unidos se han reunido de manera frecuente a partir de la mitad del siglo XX.

Relaciones México-Estados Unidos en el ámbito económico: El inicio de la dependencia

Con una política de progreso y paz puesta en marcha en todo el territorio nacional, Porfirio Díaz restauró el orden e invitó al capital extranjero a invertir en México para desarrollar el país. Las sucesivas administraciones estadounidenses respondieron favorablemente a esta apertura, particularmente porque Estados Unidos se había embarcado en su propio programa de modernización, industrialización y desarrollo económico. Las oportunidades de negocios remplazaron a la expansión territorial en las relaciones México-Estados Unidos. La administración de Díaz otorgó diversas concesiones a empresas extranjeras, especialmente a las estadounidenses. Pensando que las comunicaciones eran esenciales para impulsar el desarrollo económico, el gobierno mexicano otorgó una concesión muy significativa: la construcción de la vía ferroviaria que conectaría la **Ciudad de México con Ciudad Juárez y Laredo**. Esta vía sellaría la complementariedad de las economías de Estados Unidos y México.

El pensamiento económico de la época estaba basado en una nueva filosofía: el **Darwinismo social**. Con el argumento de que los más fuertes sobreviven, esa doctrina catapultó el expansionismo. El **Destino Manifiesto** revivió en Estados Unidos. Aunque compró **Alaska a Rusia** en 1867, Washington no estaba listo para embarcarse en una mayor expansión territorial, pero sí para una mayor penetración económica. Para 1880, el **comercio** era otro de los temas prioritarios de la agenda de política exterior de México. El gobierno de Díaz consideraba que el tratado de 1831 con Estados Unidos ya era obsoleto. Esa opinión abrió el camino para la actualización del tratado.

México era muy atractivo para el capital extranjero, especialmente el proveniente de Estados Unidos. En este sentido, Washington propuso negociar tratados recíprocos. Siguiendo esta misma línea, **Manuel González** presentó, en 1883, un borrador para negociar un **convenio comercial**, donde la propuesta central del acuerdo era una lista de productos sin impuestos al comercio. A pesar de la oposición de los proteccionistas, el tratado fue ratificado. Más importante que el comercio, existía la creencia de que el progreso de México dependía de la inmigración, los ferrocarriles y la inversión externa.

En 1880, la administración Díaz otorgó diversas concesiones, subsidios, franquicias y tierras a extranjeros. Su gobierno había renegociado la **deuda pública**, mantuvo el pago a los acreedores externos, suprimió algunos impuestos y reformó algunas leyes para esti-

mular el crecimiento económico. Por ejemplo, las leyes mineras fueron modificadas y el presidente Díaz extendió las concesiones en ese sector. Otra ley permitió al presidente autorizar la extracción de petróleo y reformó la política tradicional de que la riqueza del subsuelo era de la nación. Ahora, era de las empresas concesionarias.

La nueva **ley del comercio** eliminó viejos impuestos y estimuló el uso del sistema ferroviario. Como consecuencia, el comercio entre México y Estados Unidos aumentó significativamente entre 1870 y 1910. Las inversiones de Estados Unidos alcanzaron los 646 millones 200 mil pesos para finales del Porfiriato.

Sin embargo, la economía de Estados Unidos fue la que obtuvo mayores beneficios. Inclusive, muchas de las empresas mineras y ferroviarias contrataron a estadounidenses para ocupar los puestos de mando. Esto creó un sentimiento nacionalista entre los mexicanos. Para alcanzar sus objetivos económicos, Díaz empezó a utilizar una estrategia muy eficaz: una **relación personal** estrecha con empresarios para favorecer las inversiones en México. El mandatario mexicano estuvo presente en la inauguración de varios proyectos. La estrategia favoreció las inversiones por la confianza que el presidente les otorgaba.



Relaciones con América Latina: La solución de los problemas fronterizos

Las relaciones entre México y Latinoamérica se concentraron esencialmente en **Centroamérica**, en particular con sus vecinos inmediatos: **Guatemala** y **Honduras Británica**. El interés específico del gobierno porfirista era resolver con esos países los problemas territoriales de varios años atrás. Con Centroamérica, el objetivo era convertirla en la principal esfera de influencia de México en materia de relaciones internacionales. Ante los conflictos suscitados en la región, el gobierno de Porfirio Díaz buscó intervenir en su solución porque afectaban la **seguridad nacional** de México. Desde la visión de su administración, la participación en estos procesos representaba el **interés nacional** del país.

Al inicio del Porfiriato, los límites entre México y Guatemala no se habían marcado de manera definitiva. El vecino del sur tenía el temor de que México quisiera anexar a Centroamérica puesto que en muchas ocasiones en los medios de comunicación se insinuaba esa versión. Incluso, el presidente Díaz llegó a decir en 1894 que “si los Estados de Centroamérica siguen en sus desórdenes [...] no tendrán más remedio que venir a formar parte de México o **Colombia**”. Ante ese temor, Guatemala solicitó el apoyo de Estados Unidos para resolver los asuntos con México. Entre la población guatemalteca existía un resentimiento contra el vecino del norte por la anexión de **Chiapas** y el **Soconusco**, territorio que, argumentaban, era de ellos.

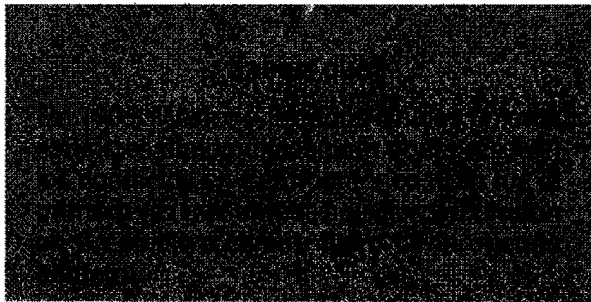
Los antecedentes para llegar a un arreglo fueron largos y complicados. Desde 1875, el gobierno mexicano elaboró un extenso documento justificando, desde el punto de vista histórico y jurídico, la posesión de Chiapas y el Soconusco. En 1877 hubo un avance cuando ambos países firmaron la **Convención Preliminar de Límites**, que tenía por objeto crear una comisión mixta encargada de estudiar el caso. Un año más tarde el Senado mexicano aprobó la Convención. A pesar del acercamiento, Guatemala no ratificó el acuerdo puesto que todavía deseaba recuperar Chiapas y el Soconusco con la intermediación de Washington. México, por su parte, se opuso al arbitraje de Estados Unidos.

Durante el gobierno de **Manuel González**, en 1881, se tomó la decisión de enviar tropas a la zona fronteriza del sur, y el rumor de las ambiciones territoriales de México

sobre Centroamérica creció. Lo anterior permitió que México y Guatemala iniciaron las negociaciones para llegar a un arreglo en 1882 en Washington. Ese mismo año ambos países firmaron la **Convención de Límites**, la cual estaría a cargo de resolver los problemas fronterizos. Al principio, existía cierta incertidumbre de que Estados Unidos fuera el intermediario, pero finalmente, México tuvo que aceptar el arbitraje del gobierno estadounidense para arreglar las diferencias.

En esos años, Guatemala propuso la creación de una **Unión Centroamericana**. México se mantuvo cauteloso al respecto, pero una vez que de manera unilateral Guatemala proclamó la Unión, **El Salvador, Nicaragua y Costa Rica** pidieron ayuda a Porfirio Díaz. Por su parte, el presidente guatemalteco, **Justo Barrios**, optó por la vía militar, pero murió en los primeros enfrentamientos, con lo que se detuvo el conflicto. Posteriormente, hubo una relativa paz en la zona, así como en las relaciones internacionales entre ambas naciones.

Cuando Porfirio Díaz llega nuevamente al poder, México y Guatemala firmaron un **Convenio de Extradición** para castigar a criminales que cruzaban la frontera. Sin embargo, un año después la relación se complicó cuando **Manuel Barillas** asestó un golpe de Estado en Guatemala. La relación bilateral se tensó debido a que el representante mexicano en Guatemala, **Eduardo Garay**, insinuó que no se reconocería al nuevo gobierno. Gracias a la mediación del representante alemán en Guatemala, la relación tomó nuevamente su curso normal. En 1890, ambos países instalaron la **Comisión Mixta de Reclamaciones** para estudiar los casos pendientes.

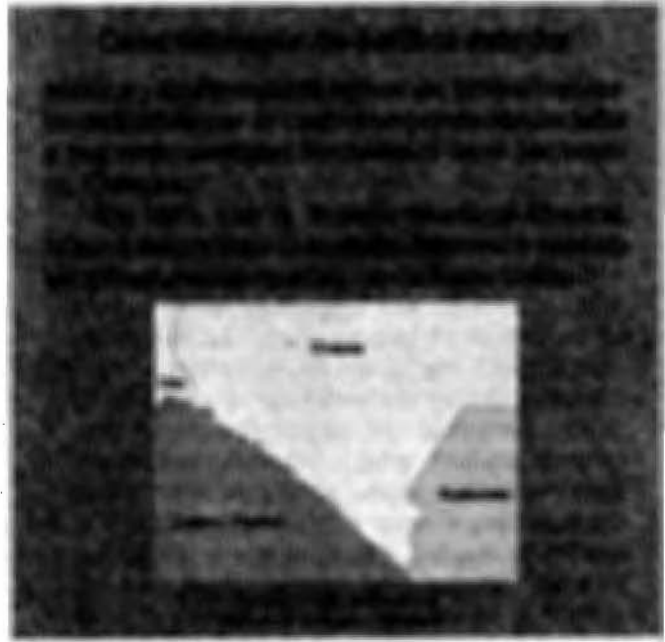


Después de una calma aparente entre ambas naciones, en 1898 las relaciones entre ambos países se volvieron a complicar, debido a que el gobierno guatemalteco acusó al mexicano de intromisión en los asuntos internos. Para resolver su conflicto con México, Guatemala solicitó de nueva cuenta el apoyo de Washington. Sin embargo, Estados Unidos se negó pues requería del apoyo de México en su guerra con España. Ese mismo año, México

y Guatemala finalmente firmaron el **tratado de límites** que ponía fin a las diferencias territoriales.

Ya entrados en el siglo XX, la situación en Centroamérica se agravó por los conflictos entre los países de la región. Por razones de **seguridad nacional**, México y Estados Unidos coordinaron sus políticas exteriores en 1906 para mediar y buscar una solución pacífica al problema. El gobierno mexicano no quería entrometerse en los asuntos internos de esos países, pero sabía que su papel como mediador era importante. Gracias a la mediación de México y Estados Unidos, Guatemala y El Salvador negociaron la paz. Por vez primera en la historia, México y Estados Unidos unían fuerzas para resolver un conflicto de terceros. Ese mismo año, México casi rompe relaciones con Guatemala debido al asesinato de un ex-presidente guatemalteco en suelo mexicano. El culpable huyó a Guatemala y la administración de Díaz solicitó entonces su extradición, pero el gobierno guatemalteco se negó. En otro incidente posterior, el gobierno de Guatemala acusó a México de esconder en su embajada a los culpables de un atentado contra el presidente en funciones **Estrada Cabrera**. Como represalia, México retiró a su representante en Guatemala y lo envió a El Salvador, donde también estaba acreditado. Afortunadamente, las cosas no pasaron a mayores y la relación con Guatemala regresó a su curso normal al final del periodo porfirista. De esta manera culminó una etapa hostil con su vecino del sur; a pesar de los roces políticos, la situación de Estados Unidos frente a la **Guerra con España** y la crisis económica que estaba enfrentando Europa permitió que la diplomacia mexicana tuviera éxito en el mantenimiento de la paz y el orden en **Centroamérica**.

Otra de las controversias que se suscitaron en tiempos del Porfiriato fue la situación que se vivió con **Honduras Británica**, posteriormente **Belice**. Por algún tiempo, México reclamó a **Reino Unido** este territorio. A pesar de las pruebas históricas que México presentó, la Corona inglesa siempre se negó a discutir el tema. En 1893, México y Reino Unido firmaron el tratado de límites entre **Yucatán y Honduras Británica**. La administración Díaz estaba más interesada en arreglar el asunto que en recuperar el territorio. La decisión estaba basada en una consideración estratégica. México quería terminar con el contrabando de armas que llegaba a los rebeldes mayas; detener el avance de los beliceños; y evitar que los insurrectos obtuvieran asilo en Belice. El Congreso mexicano no aprobó el acuerdo porque la **opinión pública** consideró que se estaba perdiendo territorio nacional. Entonces las negociaciones se reiniciaron. Finalmente, el 7 de abril de 1897 México firmó el tratado "**Mariscal-Spencer**" con algunas modificaciones. El tratado fue autorizado por el Senado mexicano y el asunto fronterizo con Belice quedó resuelto.



La Guerra entre España y Estados Unidos por el control del Caribe

Antes de la **Guerra Hispanoamericana** de 1898, México tenía preocupación de que **Cuba** fuera invadida por Estados Unidos, pues ello representaría una amenaza a su seguridad nacional. El interés de México se centraba en mantener las rutas comerciales libres y "tener cierto ascendiente en la región que le permitiera negociar en otros términos la relación con Estados Unidos". El **pragmatismo** de la política exterior de Díaz se reflejó en este caso. A cambio de no poner obstáculos al imperialismo estadounidense en el **Caribe**, México obtuvo importantes beneficios: el arreglo de los límites con **Guatemala** y la soberanía sobre la **Isla de la Pasión o Clipperton**.

En México, los medios de comunicación desplegaron una campaña para anexionar Cuba al territorio mexicano. Pero el gobierno de Porfirio Díaz lo consideró poco posible en público, aunque no le disgustaba la idea en privado. Para resolver el conflicto, México se ofreció a mediar entre los rebeldes cubanos y **España**. En 1897, Estados Unidos pidió a México reconocer la beligerancia en Cuba. La posición de México fue mantenerse **neutral**; pero al no acceder a la petición de Washington estaba apoyando a España e, inclusive, existe la creencia de que el gobierno de Porfirio Díaz alentó la campaña en los **medios** para anexionar a Cuba, mientras que el objetivo de México en esos momentos era fortalecer su posición negociadora.

Al iniciarse la guerra, México negoció con Estados Unidos la anexión de Cuba. Sin embargo, como la respuesta fue negativa, el gobierno mexicano declaró su estricta **neutralidad**. Sin embargo, su posición osciló entre la solidaridad a la independencia de Cuba y el respaldo a España. El objetivo era que la isla no cayera en manos de los estadounidenses. En este caso, se observa que dos actores importantes aparecieron en la política exterior de México: los **medios de comunicación** y la **opinión pública**, instrumentos que el gobierno de Porfirio Díaz utilizó para respaldar su propia política tanto interna como externa.



Relaciones diplomáticas con Europa: Desarrollo económico y diversificación

Durante el Porfiriato, uno de los temas dominantes de la agenda de la política exterior fue el **desarrollo económico** y la **diversificación** de sus relaciones comerciales. El principal objetivo era atraer inversiones extranjeras para financiar el desarrollo de México y equilibrar el peso de Estados Unidos en la economía nacional. Sin embargo, por las circunstancias geográficas y políticas, sobre todo al tardío reconocimiento de **Reino Unido**, México no pudo disminuir el peso de Estados Unidos e inició una estrecha relación de dependencia asimétrica.

Durante los treinta años del porfiriato, el presidente se concentró en estabilizar política y económicamente al país, generando una estructura de vías de comunicación interna, como el ferrocarril, el telégrafo, obras portuarias, entre otras, que sirvieron para entrelazar a las regiones del país e incrementar el comercio interno. Asimismo, esto permitió aumentar el comercio exterior y las inversiones extranjeras de **Estados Unidos, Francia, Alemania, Reino Unido**, quienes vieron a México como un lugar de oportunidades para obtener materias primas y ampliar sus mercados, aprovechando la segunda revolución industrial, el descubrimiento de yacimientos petrole-

ros y los avances tecnológicos, buscando diversificar las relaciones comerciales y financieras de México más allá de Estados Unidos. Una vez pacificado el país, Porfirio Díaz buscó, sin apartarse de los lineamientos establecidos por Juárez, balancear la relación con Washington. Una prioridad era reanudar relaciones con los países europeos que habían sido rotas a raíz del apoyo que brindaron a la intervención francesa. Asimismo, México inició relaciones con otros países de reciente creación, como **Alemania e Italia**.

La relación con Alemania se enfocaba en la inversión y el comercio en sectores de interés mutuo. Bajo esta lógica, el gobierno alemán reconoció a Díaz en 1877 como presidente legítimo de México. Al interior de ese país, la opinión pública pensaba que México era un apéndice de Estados Unidos y que tarde o temprano el país se anexaría al territorio estadounidense. Por otra parte, el gobierno alemán estaba interesado en influir en las técnicas y tácticas militares del ejército mexicano y venderle armas. Por su parte, México le vendía a Alemania tabaco, café, maderas finas y caucho. Como se esperaba, después del establecimiento de las relaciones, el comercio bilateral aumentó significativamente. Alemania también invirtió en sectores clave de la economía mexicana, como fueron cerveza, minería y agricultura. También compró bonos de la **deuda** mexicana.

Por otra parte, el restablecimiento de las relaciones internacionales con **España** tuvo algunos obstáculos. Primero, este país le exigía a México el pago de la **deuda** pendiente y su neutralidad ante el problema cubano. Después de establecer nuevamente los contactos,

México y España reanudaron relaciones en 1877 e, inmediatamente después, el gobierno español demandó el pago de la deuda. España pedía que ambos países se ciñeran a la **Convención de Reclamaciones** firmada en 1853. La respuesta de México fue contundente puesto que se negó a aceptar cualquier tratado anterior a la intervención francesa. El gobierno de Díaz argumentaba que se tenían que firmar nuevos tratados. El arreglo definitivo se logró en 1885 ya que, en esos momentos, la prioridad de España era distanciarse a Estados Unidos de **América Latina** debido a su creciente influencia y México era un país clave para ese propósito.

Del mismo modo, el restablecimiento de relaciones diplomáticas con **Francia** también sería una tarea complicada porque la huella de la intervención francesa estaba todavía fresca. México demandaba una indemnización por los daños causados durante la guerra, la cancelación de las reclamaciones y la condición de **Nación Más Favorecida**. Difícilmente el país galo aceptaría las condiciones mexicanas. Algunos sectores en Francia se pronunciaban por la reanudación de relaciones, pero otros no. Muchos criticaron la forma en que había terminado la intervención francesa, cuando **Benito Juárez** condenó y mandó fusilar a **Maximiliano**. Aun así, ambos países reiniciaron los contactos. Cuando la noticia llegó a México, la opinión pública censuró el acercamiento debido a que no habían pasado más de diez años de aquellos acontecimientos y, en los cuales, el propio Porfirio Díaz había comentado que para él era una segunda independencia.

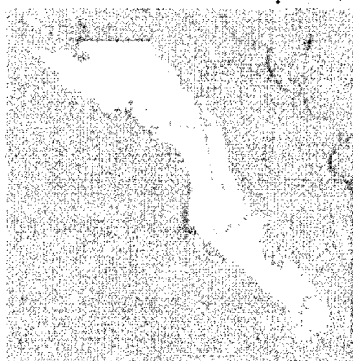
La sociedad mexicana no veía con buenos ojos estos acercamientos, para lo cual exigía la firma de un tratado y la reparación del daño moral causado por la intervención francesa, antes de restablecer formalmente las relaciones. Puesto que ambos gobiernos tenían interés en reestablecer relaciones, los contactos prosiguieron y hubo buenos avances en la negociación. Para no verse excluido de los beneficios del comercio con México, Francia nombró en 1880 a un representante ante el gobierno mexicano. Los franceses estaban más interesados en invertir en el sector financiero y comercial que en cobrar viejas **reclamaciones**, además de que Francia percibía que Estados Unidos estaba acaparando todos los beneficios. Inmediatamente después de la reanudación de las relaciones, algunos inversionistas franceses abrieron un banco en México y otros dominaron el mercado de los productos de lujo. No sólo había intereses económicos por parte de Francia, sino también buscaba influir en la cultura y las artes de México.

El obstáculo para reanudar las relaciones diplomáticas con **Reino Unido** era la exigencia de los tenedores de **bonos de la deuda** mexicana para cobrar sus intereses. Para el restablecimiento diplomático, los británicos pusieron como condición el pago de la antigua deuda. Entonces, las negociaciones se empantanaron. Luego de que México ratificara un acuerdo comercial con Estados Unidos en 1883, Reino Unido mostró mayor interés en reanudar relaciones. Los ingleses dieron el primer paso al escribir una carta a **Mariscal** insinuando el deseo de volver a establecer los contactos diplomáticos. Mariscal se trasladó a **Londres** para iniciar las negociaciones. Para cuando Porfirio Díaz retomó el mandato, ambas partes firmaron en 1884 un acuerdo para reestablecer las relaciones diplomáticas.

Los dos países tenían prisa por hacerlo, ya que los ingleses, al igual que los franceses, se dieron cuenta que Estados Unidos estaba dominando comercial y financieramente todo el continente. México, por su parte, buscaba en Reino Unido el contrapeso a la penetración económica de Estados Unidos. Los asuntos de las **reclamaciones** fueron resueltos al crear, en 1886, una **Comisión Mixta**. Posteriormente, Reino Unido invirtió en sectores clave de la economía mexicana como petróleo, generación de electricidad, ferrocarriles, banca, minería y cemento, lo que provocó que el comercio bilateral creciera significativamente.

Relaciones con Asia: La búsqueda de la diversificación

Durante el Porfiriato, hubo también interés por acercarse con el continente **asiático**, específicamente con **Japón**. En su búsqueda por diversificar sus relaciones, México tenía interés en ampliar sus contactos en Asia. Japón fue el país elegido debido a su cultura de trabajo y la forma de organización social. Para ello, en 1874 una expedición científica a cargo de **Francisco Díaz Covarrubias** llegó a la isla para sondear las posibilidades de establecer relaciones diplomáticas y para hacer algunos estudios. La situación parecía favorable



Bahía de Magdalena.
Fuente: Wikipedia

pues ambos países buscaban generar vínculos en términos de **igualdad**, ya que tanto México como Japón habían sufrido la imposición de tratados en términos desiguales por parte de las potencias. México también buscaba alentar la migración de extranjeros.

Además, Díaz revivió el sueño de convertir a México en puente entre Europa y Asia. Bajo estas consideraciones, México y Japón firmaron en Washington en 1888 un tratado para establecer **relaciones** diplomáticas. El acuerdo incluía arreglos comerciales e igualdad de nacionales ante la ley. Antes de firmar el acuerdo, México consultó con Washington en privado para no irritar a su gobierno. Estados Unidos estaba molesto porque pensaba que Japón y México habían llegado a un acuerdo sobre **Bahía Magdalena**, un lugar que los estadounidenses rentaban para ejercicios militares. También resaltaba el temor de una posible cooperación diplomática que perjudicara a Estados Unidos

Incluso existe la interpretación de que ese fue uno de los factores por los cuales el gobierno de Estados Unidos dejó de apoyar al régimen de Porfirio Díaz, quien en 1911 tuvo que dejar el poder. Aunque la relación con Japón fue más de naturaleza simbólica, fue importante para mostrar en público cierta autonomía frente a Estados Unidos. El comercio y la migración entre México y Japón fueron muy reducidos. Para promover la política migratoria y la diversidad cultural, después de varios esfuerzos se estableció una colonia japonesa en Escuintla, **Chiapas**. El gobierno mexicano esperaba que, con estas estrategias, no solamente llegara gente de Japón, sino de todo el mundo. El caso de Japón es una muestra de la influencia de Estados Unidos en la política exterior de México debido a que, en casi todas las relaciones de México con el exterior, Estados Unidos de manera directa o indirecta estaba involucrado.

Resumen del capítulo

- Durante el Porfiriato, la política exterior de México tuvo un cambio muy notable. Antes del periodo, aquella fue **reactiva**, defensiva, con poca capacidad de negociación internacional y fue difícil conseguir el interés nacional. La mayoría de los tratados firmados por México entre 1821 y 1876 fueron contraproducentes para los intereses del país. En cambio, a partir de la llegada de Porfirio Díaz al poder, la política exterior fue **proactiva, pragmática** y de mayor alcance. La mayoría de los tratados firmados en el periodo de 1876 a 1910 favorecieron a los mexicanos.
- México fue **sede** de una importante conferencia internacional y buscó influir en los sucesos en Centroamérica. La estabilidad política y el crecimiento económico, por un lado, así como un ambiente internacional propicio fueron las bases de esa nueva política exterior. La capacidad de negociación internacional aumentó y México pudo promover el interés nacional.
- La relación con Estados Unidos pasó del **conflicto** a la **cooperación** abierta. Ambos países colaboraron para resolver los asuntos fronterizos y México recibió una gran cantidad de inversión estadounidense, la cual contribuyó al crecimiento económico. El gobierno porfirista percibió los riesgos de una fuerte **dependencia** con Estados Unidos y buscó **diversificar** las relaciones económicas de México. Europa fue una alternativa y el gobierno porfirista abrió las puertas a las inversiones procedentes de ese continente. Asimismo, México buscó ampliar sus contactos y empezó a tener relaciones con países tan lejanos como Japón.
- A pesar de la estabilidad política y el crecimiento económico, el Porfiriato dejó una herencia de profundos problemas al país. En primer lugar, la **represión** a la oposición política y un régimen autoritario fueron la base de esa estabilidad. Porfirio Díaz se convirtió en un duro dictador que se reeligió por casi 30 años y, por lo tanto, el sistema político carecía de democracia. En segundo lugar, el crecimiento económico tuvo un impacto magro en el mejoramiento de la calidad de vida de la mayoría de los mexicanos. Además, la apertura a las inversiones trajo como consecuencia que el capital extranjero tuviera una notable influencia política y económica en México. Finalmente, las grandes diferencias sociales se mantuvieron durante el Porfiriato. Al final de cuentas, estos factores fueron los que impulsaron el inicio de la Revolución Mexicana en 1910.

Preguntas guía

1. ¿Cuáles fueron los elementos internos y externos que le permitieron a la administración de Porfirio Díaz desplegar una política exterior activa y de mayor alcance?
2. ¿Cuáles fueron los principales objetivos de política exterior de México al inicio del Porfiriato?
3. ¿Qué elementos determinaron la capacidad de negociación internacional durante la administración de Porfirio Díaz?
4. ¿Cuáles fueron las estrategias e instrumentos que usó el gobierno mexicano para alcanzar los principales objetivos de política exterior durante este periodo?
5. ¿Cuáles fueron las principales características de la relación de México con Estados Unidos a lo largo del Porfiriato?
6. ¿Cuáles fueron los efectos más destacados de la política exterior porfiriana en la situación interna de México?

Ejercicios

- A partir de la situación interna y externa entre 1877 y 1910, identifica el interés nacional de México y su capacidad de negociación internacional.
- En función de las acciones de política exterior en el periodo, evalúa el alcance de los objetivos planteados al principio y cómo impactaron la consecución del interés nacional.
- Explica la estrategia diplomática de México en Estados Unidos para avanzar el interés nacional y contener la hegemonía estadounidense en el país.

Bibliografía recomendada

- Cosío Villegas, Daniel, *Historia Moderna de México. El Porfiriato. La Vida Política Exterior*, México, Editorial Hermes, 1963.
- De Vega, Mercedes (coord.), *Historia de las relaciones internacionales de México 1821-2010*, México, SRE, 2011.
- Lajous, Roberta, *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, Tomo V, México, El Colegio de México, 2010.
- Lajous, Roberta, *Las relaciones exteriores de México (1821-2000)*, México, El Colegio de México, 2012.
- Seara Vázquez, Modesto, *Política Exterior de México*, México, Harla, 1985.
- Vázquez, Josefina Zoraida, y Lorenzo Meyer, *México frente a Estados Unidos*, México, El Colegio de México, 1982.
- Velázquez, Rafael, *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*, México, Plaza y Valdés, 2010.

TERCERA PARTE

**La política exterior del México
posrevolucionario**

Capítulo 8

La política exterior de la Revolución Mexicana (1910-1934)

Objetivos del capítulo:

- Identificar los contextos internos y externos que incidieron en la política exterior de México durante esta etapa.
- Ubicar los principales actores involucrados en el proceso de toma de decisiones de la política exterior durante el periodo.
- Describir y explicar las principales acciones de política exterior de México durante la Revolución (1910-1934).

EL OBJETIVO DE ESTE CAPÍTULO ES ANALIZAR LA POLÍTICA EXTERIOR de México a partir del inicio de la **Revolución mexicana**. Por un lado, este acontecimiento provocó que el país se aislara de los principales acontecimientos que tuvieron lugar en otras partes del mundo. Por otro, por la guerra civil, varias potencias extranjeras aprovecharon la vulnerabilidad del país e intervinieron en los asuntos internos de México. El nacionalismo generado en este periodo y las amenazas externas forjaron también los principios tradicionales de la política exterior de México. El aislacionismo durante la Revolución y las intervenciones externas le otorgaron a los nexos externos de México un alto **contenido nacionalista**.

El capítulo está dividido en dos grandes apartados. El primero analiza la política exterior de México durante los inicios de la Revolución en 1910 hasta 1920. Esta parte incluye, en primer lugar, la descripción de la situación política, económica y social de México a partir de 1910 y el planteamiento del contexto internacional en el cual se desenvuelve el país en esa época. En segundo lugar, explica los principales acontecimientos de la política exterior mexicana en las administraciones de **Francisco I. Madero, Victoriano Huerta y Venustiano Carranza**. El segundo gran apartado evalúa las relaciones exteriores de México en la etapa de 1920 a 1934. Esta parte analiza la política exterior de las administraciones de los presidentes **Álvaro Obregón** (1920-

Objetivos de política exterior

Los principales objetivos de política exterior en esta primera etapa de la Revolución fueron:

- Buscar el reconocimiento de gobierno, especialmente el de Estados Unidos;
- Resolver los problemas internacionales suscitados durante el movimiento revolucionario;
- Reducir la influencia de los capitales externos en la economía nacional;
- Resolver los problemas ocasionados por las reclamaciones y la deuda externa;
- Aplicar los artículos constitucionales a partir de 1917; y
- Mantener neutralidad frente a la Primera Guerra Mundial.

1924) y **Plutarco Elías Calles** (1924-1928), así como el periodo denominado el **Maximato** (1928-1934).

1. Relaciones externas de México durante la primera etapa de la Revolución (1910-1920): Nacionalismo y reforma social



La política exterior de México tuvo varias dificultades durante la Revolución. En principio, la **inestabilidad** política impidió que la diplomacia pudiera ser efectiva. Además, el país se hizo más vulnerable ante las intervenciones del exterior. Prácticamente, la principal función de la política exterior de México durante la Revolución fue **defender** al país de las amenazas externas. Es decir, la diplomacia regresó a ser **reactiva** y meramente defensiva. En esta etapa, México sufrió una invasión, la intervención política de otros países y la presión de empresarios extranjeros que se vieron afectados con el movimiento revolucionario y, más tarde, con las nuevas medidas nacionalistas adoptadas en la Constitución de 1917. De hecho, el proceso revolucionario de México no se entiende sin considerar la influencia del factor externo, principalmente Estados Unidos.

Situación política, económica y social a partir de 1910

En 1910, el país atravesaba por una situación política, económica y social crecientemente compleja. Por un lado, el país carecía de un sistema **político** verdaderamente democrático. Porfirio Díaz logró reelegirse prácticamente de manera consecutiva por más de treinta años. Su régimen se caracterizó por un alto grado de **autoritarismo** y **represión**. Prácticamente no había oportunidades de acceso al poder a otros grupos e ideas. En lo **económico**, el capital extranjero tenía un alto **predominio** de los sectores más estratégicos. Es decir, las empresas más dinámicas estaban en manos de foráneos. Porfirio Díaz prácticamente entregó a los extranjeros la riqueza natural del país en virtud de que otorgó concesiones a empresas no nacionales sobre minería y petróleo. Además, los trabajadores mexicanos estaban en condiciones precarias debido a la falta de normas que protegieran sus derechos frente a los extranjeros. En la esfera **social**, más del 90% de la población se encontraba en situación de **pobreza**, marginación y desatención. La mayoría de la población se ubicaba en las zonas rurales y era analfabeta. Sus condiciones eran precarias. Solamente existía un 8% de clase media y 1% de clase alta. La élite económica y política se repartía las principales riquezas del país.

El estallido de la Revolución en 1910 agravó la situación. Por un lado, el sistema político presentó un alto grado de **inestabilidad** debido a las luchas entre los diferentes grupos que se disputaban el poder. A partir de ese año, la transferencia de la presidencia se hacía a través de la fuerza de las armas, hubo asesinatos, golpes de Estado y las instituciones no funcionaban adecuadamente. Los caciques locales controlaban el poder y el gobierno brillaba por su ausencia. Las demandas de los diferentes grupos sociales no se hacían a través de mecanismos formales y pacíficos. Tenían que recurrir a la fuerza para que sus intereses fueran satisfechos. Esta situación ocasionó que, de nuevo, la economía del país entrará en un nuevo ciclo de **crisis**. La producción industrial y agrícola se estancó debido

a la lucha armada; hubo fuga de capitales; se detuvieron las inversiones externas; creció el desempleo; y, de nuevo, el gobierno dejó de pagar la deuda foránea debido a la guerra civil. Por lo mismo, las **diferencias** sociales se ahondaron todavía más.

Contexto internacional

El ambiente internacional a partir de 1910 fue poco propicio para la política exterior de México. Por un lado, Estados Unidos se convirtió en una potencia regional cuya principal prioridad era defender los intereses de sus empresas en el extranjero. Por el otro lado, a partir de 1914 la **Primera Guerra Mundial** se desató, lo que complicó la situación global.

La guerra entre **Estados Unidos y España** de 1898 reafirmó la hegemonía estadounidense en el continente americano. Europa ya no pudo tener una presencia importante en la región ni pudo servir de contrapeso a Estados Unidos. Al terminar el conflicto, Estados Unidos se convirtió en un país imperialista al quedarse con diferentes posesiones territoriales, como fueron **Cuba, Filipinas, Puerto Rico** y las **islas Guam**. El principal incentivo de la política exterior de Estados Unidos fue entonces proteger sus intereses económicos en su esfera de influencia regional. El instrumento utilizado para alcanzar sus objetivos fue la política del **gran garrote**.



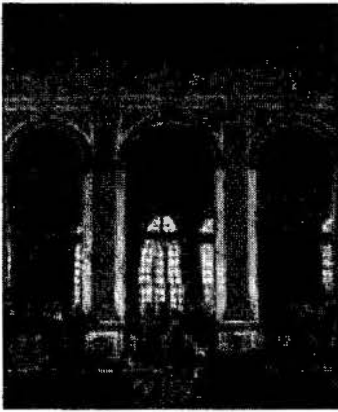
En Europa, las principales potencias se disputaban los diferentes territorios en Asia y África. El frágil equilibrio de poder establecido en Viena en 1815 se estaba resquebrajando. Por ser Estados de reciente creación, Alemania e Italia habían llegado tarde a la repartición de colonias. Por lo mismo, ellos y sus aliados buscaban un cambio en el equilibrio de poder. En medio de estas disputas, la **Primera Guerra Mundial** estalló en 1914. El acontecimiento complicó el ambiente internacional para México. Una guerra interna y el conflicto global hicieron que el país se aislara prácticamente de los acontecimientos mundiales. El movimiento revolucionario impidió que México pudiera aprovechar la situación externa dado que la atención de las potencias se centró en el desarrollo del conflicto.



Tratado de Versalles
Fuente: Wikipedia

Los **Tratados de Versalles de 1919** trajeron la paz, pero también un nuevo equilibrio de poder. La Gran Guerra, así llamada en un principio, fue el primer conflicto generalizado en el que participaron actores de varios continentes. Fue, asimismo, una de las contiendas mundiales más graves que haya experimentado la humanidad por su alcance en la destrucción y la pérdida de vidas humanas. Para terminar con la conflagración, los principales países involucrados firmaron los tratados de Versalles en 1919, los cuales pusieron las principales reglas para la etapa de posguerra. El principal problema fue que tales acuerdos dejaron un equilibrio de poder muy frágil. Los negociadores de Versalles no aprendieron la lección del **Congreso de Viena de 1815**. En esa ocasión, las potencias de la época se preocuparon por dejar un sistema internacional en el que predominara el equilibrio de

poder para evitar una nueva guerra generalizada. Sin embargo, Versalles no buscó mantener ese balance. Todo lo contrario, ya que **Reino Unido y Francia** se preocuparon más por que Alemania pagara gastos de reparación por los daños causados durante la guerra. Además,



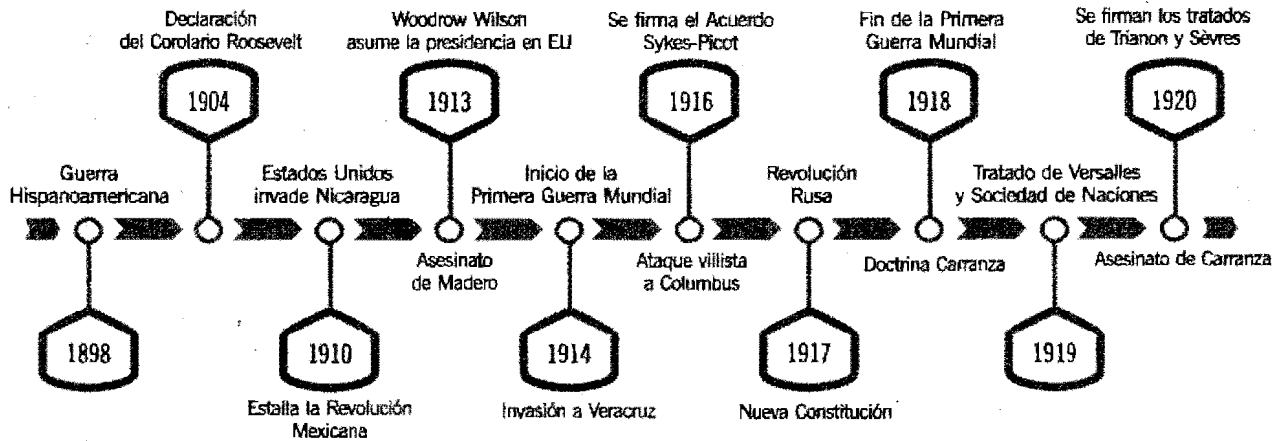
Firma del tratado
Fuente: Wikipedia

Versalles impuso reglas humillantes para los germanos puesto que su país no podía militarizarse, no podía hacer obligatorio el servicio militar de sus ciudadanos, a la vez que perdía territorios importantes, como **Alsacia** y **Lorena**. Estas sanciones hundieron a **Alemania** en una situación de crisis. La moral germana estaba destrozada y se produjo un crudo resentimiento frente a las potencias de Occidente y a lo pactado en Versalles. Por lo tanto, el nuevo sistema internacional surgido a partir de 1919 carecía de un equilibrio de poder entre las principales potencias, puesto que Alemania había quedado prácticamente hundida y humillada.

A pesar de las desventajas descritas anteriormente, los Tratados de Versalles trajeron novedades importantes. Como resultado de las negociaciones y con base en la propuesta del presidente de Estados Unidos, **Woodrow Wilson**, los negociadores crearon la primera organización internacional de carácter universal: la **Sociedad de Naciones**. Este mecanismo buscaba establecer las normas mínimas para evitar el inicio de una guerra mundial como la que acababa de terminar. Por lo tanto, la **seguridad colectiva** institucionalizada se convirtió en el nuevo eje del sistema de poder a partir de 1919. Es decir, los países buscaban que el equilibrio de poder girara en torno a una institución que fuera capaz de solucionar las diferencias de una manera pacífica. Sin embargo, la Sociedad de Naciones nació con un grave defecto. Varias de las principales potencias de la época no participaron. Por diferencias políticas internas, el Senado estadounidense no aprobó los Tratados de Versalles y, por lo tanto, Estados Unidos no participó en la nueva organización. Para esa época, la nación norteamericana se había convertido en un actor relevante del sistema internacional. Por ser la nación perdedora, Alemania no fue invitada a la Liga. Por lo tanto, los germanos no podían participar en la construcción de la nueva arquitectura internacional. En 1917 los bolcheviques encabezados por **Lenin** triunfaron en la **Revolución Rusa** y tomaron el poder. Por diferencias ideológicas, la recién creada **Unión Soviética** tampoco participó en la organización. En este sentido, actores clave de la época no participaron en la conformación de la Sociedad de Naciones. Esta ausencia representaba un desequilibrio de poder y dibujó las bases para el futuro fracaso de la organización.



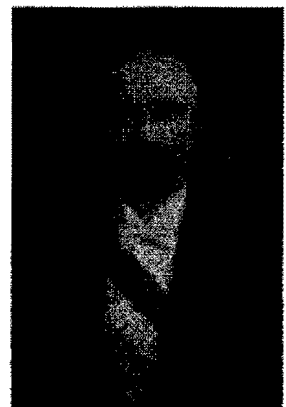
Línea del tiempo 1898-1920



Los tratados de Versalles también modificaron la geografía europea. La nueva división generó un nuevo equilibrio de poder y el establecimiento de un sistema de contrapesos para garantizar el *statu quo*. Como ya se mencionó, **Alemania** perdió varios territorios. **Austria** y **Hungría** fueron separados y con ello desapareció el **Imperio Austrohúngaro**. Como consecuencia de esa desintegración, aparecieron dos nuevos países, como **Checoslovaquia** y **Yugoslavia**. Por otra parte, Polonia renació con el propósito de servir como Estado colchón para contener el posible expansionismo soviético. Estas medidas buscaban evitar la existencia de una hegemonía poderosa como fue el Imperio Austrohúngaro y servir de contrapeso a Alemania. Otros dos imperios también desaparecieron: el **ruso** y el **otomano**. En el marco de la guerra y al finalizar, las potencias firmaron otros tratados para arreglos territoriales, como fueron el **Sykes-Picot**, **Trianon** y **Sèvres**. El primero fue un pacto entre Francia y Reino Unido para crear mandatos en Medio Oriente. El segundo fue entre los aliados y el Reino de Hungría, el cual establecía la nueva situación después de la desaparición del Imperio austrohúngaro. El último fue un tratado de paz como parte de la partición del Imperio otomano.

La etapa maderista y el golpe de Huerta

El periodo del presidente **Francisco I. Madero** fue muy corto. Por lo tanto, el mandatario no tuvo oportunidad de desplegar una política exterior de largo alcance. Hubo algunos intentos débiles para negociar el problema de **El Chamizal**. Sin embargo, el tiempo no alcanzó para resolver el conflicto a favor del país. Su administración también preparó el terreno para el proceso de arbitraje de la **Isla de la Pasión** y propuso un ofrecimiento muy generoso para cubrir el importe de las reclamaciones extranjeras por daños causados durante la Revolución. Más adelante, el presidente Madero aplicó un nuevo impuesto a las exportaciones de petróleo debido a las dificultades económicas que ocasionó la lucha armada. La medida no gustó a los empresarios petroleros y pronto empezaron a desconfiar de la estabilidad del nuevo régimen. En este contexto, algunos diplomáticos extranjeros, incluido el embajador estadounidense **Henry Lane Wilson**, y opositores a Madero empezaron a organizar un complot en contra del presidente. El pacto prosperó y el mandatario fue asesinado en 1913 en lo que se conoce como la **Decena Trágica**.



Francisco I. Madero
Fuente: Wikipedia

Luego del asesinato de Madero, **Victoriano Huerta**, quien fuera su secretario de Guerra, usurpó el poder mediante un golpe de Estado. El principal interés de Huerta en materia de política exterior era obtener el reconocimiento de su gobierno por parte de la comunidad internacional para poder obtener una legitimidad que no había conseguido electoralmente. Algunos países europeos rápidamente le otorgaron el reconocimiento. Sin embargo, en Estados Unidos había cambiado la administración. El presidente **Taft** dejó en manos de su sucesor la decisión de reconocer o no a Huerta. **Woodrow Wilson** llegó al poder en 1913 y optó por esperar a observar cómo se desenvolvía la situación en México, a pesar de las recomendaciones del embajador **Henry Lane Wilson** de reconocer a Huerta. La estrategia del presidente fue la de “esperar con cautela”.

Victoriano Huerta empezó a tener acercamientos con países como Alemania, lo que no gustó a Woodrow Wilson porque consideraba que se estaba violando la **Doctrina Monroe** y el **Corolario Roosevelt**. A principios de 1914, ocurrió un incidente en el puerto de Tampico. Algunos marinos estadounidenses que pertenecían al barco de nombre **Dolphin** bajaron al pueblo para abastecerse de combustible y fueron arrestados por la guardia que era leal a Huerta debido a que habían contravenido una orden militar de no atracar en ciertos muelles. Pronto, el gobierno estadounidense se quejó ante Huerta. Washington exigía la liberación inmediata de sus marinos y que las autoridades del puerto saludaran a la bandera estadounidense con cañones de salva a manera de disculpa. Las fuerzas leales a Huerta aceptarían la medida siempre y cuando los estadounidenses hicieran lo mismo. Pero Washington se negó y mandó un ultimátum. Pronto, el incidente del Dolphin escaló en una **crisis diplomática** bilateral que amenazaba terminar en un conflicto militar. La realidad era que Estados Unidos estaba buscando cualquier pretexto para poder intervenir en México, dado que la inestabilidad política por la lucha armada afectaba sus intereses económicos. Además, un buque cargado con armas proveniente de Alemania destinadas para Huerta estaba a punto de arribar al puerto de Veracruz. **Woodrow Wilson** no quería ningún tipo de intervención europea en el continente y decidió **invadir** la ciudad portuaria en abril de 1914 para evitar que los pertrechos llegaran a manos del usurpador. Ahora, México tenía al mismo tiempo una guerra interna y un conflicto internacional.



Victoriano Huerta
Fuente: Wikipedia

Huerta aprovechó la situación para hacer un llamado a la **unidad nacional**, puesto que varios grupos luchaban en su contra por haber llegado al poder mediante un golpe de Estado. Sin embargo, nadie lo apoyó y pronto su régimen comenzó a debilitarse. La falta del **reconocimiento** estadounidense y la invasión a Veracruz sellaron la suerte de Huerta. Más adelante, el dictador tuvo que salir del país exiliado. De ahí, es posible identificar la importancia que tenía el reconocimiento por parte de Washington para la permanencia en el poder de las siguientes administraciones. Su obtención era clave para obtener **legitimidad** externa y mantenerse en el puesto. Por su parte, **Venustiano Carranza**, quien había sido gobernador de Coahuila, demandó la salida inmediata de las tropas de Estados Unidos del territorio nacional. Para tratar de resolver el conflicto, **Argentina**, **Brasil** y **Chile** previamente propusieron iniciar una negociación en un lugar neutral y con los principales actores involucrados. Las conversaciones tuvieron lugar en **Niagara Falls**, Canadá, y acudieron representaciones de Huerta, Carranza y Estados Unidos. Cuando se dio cuenta que Washington quería influir en los asuntos internos de México, Carranza decidió abandonar las negociaciones. Finalmente, el conflicto se resolvió y los estadounidenses se retiraron del puerto dejando el control en manos de las fuerzas constitucionalistas carrancistas.

Venustiano Carranza y la nueva Constitución

Para 1914, Venustiano Carranza controlaba la mayor parte del territorio y ocupó la presidencia a partir de agosto de ese año con el apoyo de las diferentes facciones revolucionarias. Sin embargo, pronto tuvo que enfrentarse a nuevas crisis diplomáticas. En 1916,



Venustiano Carranza
Fuente: Wikipedia

Pancho Villa invadió el suelo estadounidense y atacó una población en **Columbus**, Nuevo México, y asesinó a varios habitantes. La noticia se difundió como pólvora en Estados Unidos y la sociedad clamaba venganza. El presidente Wilson se vio presionado por la opinión pública de su país y, tras algunas negociaciones con Carranza, ordenó la búsqueda de Villa en territorio mexicano, en lo que se denominó la **expedición punitiva** que fue encabezada por el general **John Pershing**. Aunque existía un acuerdo para el cruce recíproco de tropas, la acción fue considerada como una nueva intervención estadounidense en México y motivó severas protestas por parte de Carranza. El presidente mexicano trató de alcanzar un acuerdo con Washington para establecer los límites de la expedición, pero Wilson rechazó la idea. Cuando Pershing trasladó sus tropas más allá de la

línea propuesta por Carranza, los ejércitos de México y Estados Unidos se enfrentaron. El incidente marcó uno de los momentos más complicados en la relación bilateral.

Con casi 10 mil hombres, la **expedición de Pershing** se mantuvo en suelo mexicano durante casi once meses sin cumplir con su objetivo. Afortunadamente para México ya se vislumbraba la posibilidad de que Estados Unidos participara de manera directa en la **Primera Guerra Mundial** a favor de los aliados, por lo que Washington decidió, a principios de febrero de 1917, retirar las tropas que tenía en territorio mexicano. La principal razón era su involucramiento en el conflicto internacional. Casi al mismo tiempo, el Congreso Constituyente mexicano promulgaba la **Constitución de 1917**. En un primer momento, la administración del presidente Wilson no puso mucha atención a las nuevas disposiciones constitucionales puesto que su interés primordial se centraba en el desarrollo del conflicto mundial.

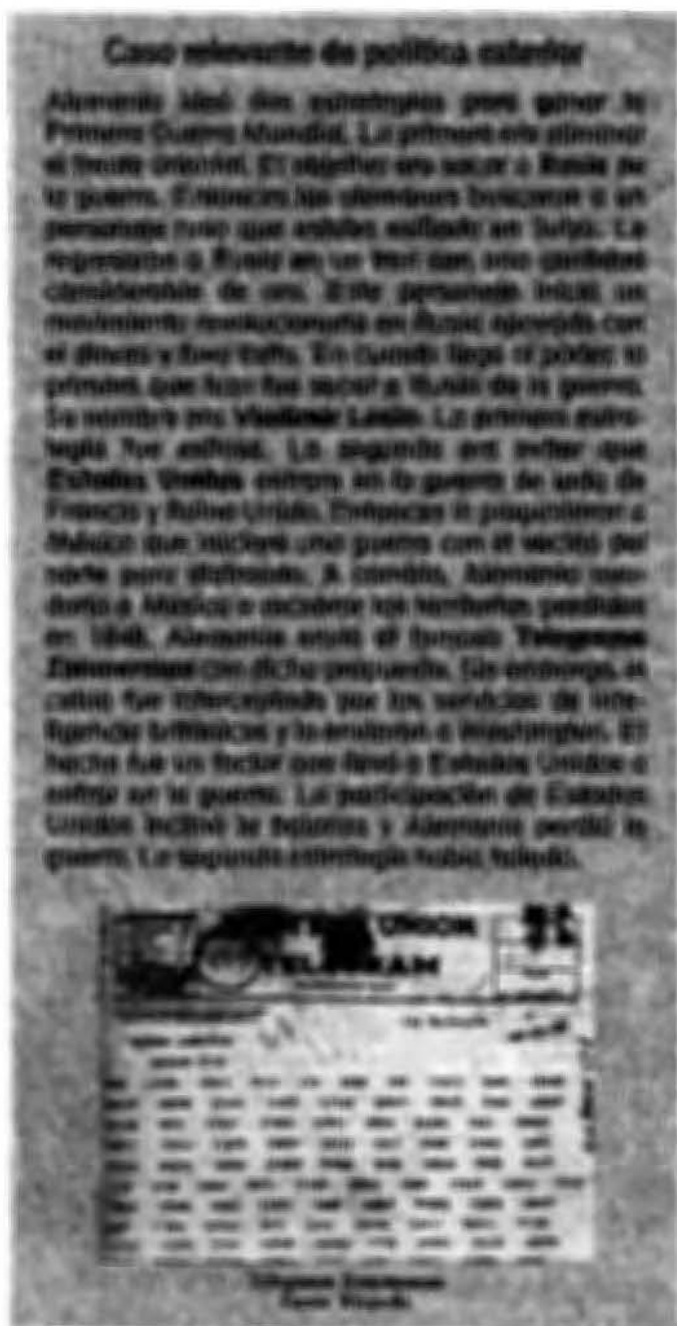


Pancho Villa y Pershing en 1914
Fuente: Wikipedia

México y la Primera Guerra Mundial

Desde el principio, México se declaró **neutral** ante el conflicto internacional. Sin embargo, el país desempeñaría un papel importante en la estrategia de guerra entre los principales contendientes. Debido a la conflagración, México perdió importancia para Estados Unidos. Pero **Alemania** y **Reino Unido** aumentaron su interés en México. El país poseía importantes reservas de un recurso altamente estratégico para la guerra: el **petróleo**. Para inicios del siglo XX, México se convirtió en un importante productor del hidrocarburo. Tanto Alemania como los aliados trataron de controlar el producto. Inclusive, los germanos trataron de sabotear los pozos petroleros de México para evitar que el combustible llegara a manos enemigas. La protección otorgada a los pozos evitó que fueran dañados.

Alemania estaba consciente de que Estados Unidos entraría a la guerra en su contra. Antes de que esto sucediera, los germanos buscaron algunos mecanismos para evitarlo. Inclusive, algunos autores especulan que el ataque de Villa a **Colombus** estaba vinculado al plan alemán para causar una guerra entre México y Estados Unidos. La proximidad geográfica de ambos países tenía un valor estratégico muy importante para los alemanes



durante la **Primera Guerra Mundial**. Un conflicto entre las dos naciones hubiera evitado la participación estadounidense en la conflagración. Asimismo, los alemanes trataron de regresar a **Huerta** a México para retomar el poder y declarar la guerra a Estados Unidos. Ello evitaría la participación estadounidense en el conflicto europeo al lado de los aliados puesto que su atención se enfocaría en resolver el problema al sur de su frontera. Sin embargo, el plan fue descubierto y Huerta fue detenido por oficiales estadounidenses. El dictador murió mientras estaba bajo custodia en Texas.

Con el fracaso de los planes con Villa y Huerta, los alemanes tuvieron que modificar su estrategia hacia México. Entonces le propusieron a Carranza una alianza. México recibiría ayuda financiera y militar si el presidente rompía su neutralidad. Sin embargo, las negociaciones nunca prosperaron. Más tarde, cuando estaban listos para iniciar una guerra masiva submarina, los alemanes le enviaron un telegrama a Carranza en el que le proponían empezar una ofensiva militar en contra de Estados Unidos. A cambio, México obtendría apoyo para recobrar el territorio perdido en 1848, si Alemania ganaba la guerra. Dicha comunicación, conocida como el **Telegrama Zimmerman**, fue interceptada y descifrada por los servicios de inteligencia británicos. En lugar de llegar al escri-

torio de Carranza, el comunicado llegó al de Woodrow Wilson. La guerra submarina y el famoso telegrama fueron una excelente justificación para que el presidente involucrara a Estados Unidos de manera directa en la Primera Guerra Mundial.

La Constitución de 1917 y la Doctrina Carranza: Raíces de los principios rectores de la política exterior

La nueva constitución mexicana afectaba los diferentes intereses extranjeros, en vista de que se proponía reducir la influencia externa en la economía nacional. El **artículo 27** impedía a los extranjeros adquirir bienes raíces en las costas o en la frontera; también les exigía la renuncia a la protección diplomática de sus gobiernos, si es que deseaban gozar de las mismas garantías que los mexicanos tenían en materia de inversión. Lo más importante era que este artículo regresaba a la nación la propiedad de la riqueza del suelo y del subsuelo, lo que provocaba tensiones con las empresas petroleras y mineras. Además, el

artículo 33 abría la posibilidad de expulsar a los extranjeros sin juicio ni apelación en caso de que se entrometieran en los asuntos internos del país. Asimismo, el **artículo 123** otorgaba mejores condiciones laborales para los trabajadores mexicanos, lo que afectaba a las empresas con capital extranjero puesto que ahora estaban obligados a conceder prestaciones laborales que antes no otorgaban.

En 1918, en su primer informe de gobierno, el presidente Carranza proclamó:

La igualdad, el mutuo respeto a las instituciones y a las leyes y la firme y constante voluntad de no intervenir jamás, bajo ningún pretexto, en los asuntos interiores de otros países, han sido los principios fundamentales de la política internacional de México que el Ejecutivo a mi cargo ha seguido, procurando al mismo tiempo obtener para México un tratamiento igual al que otorga, esto es, que se considere en calidad de nación soberana, como al igual que los demás pueblos, que sean respetadas sus leyes y sus instituciones y que no se intervenga en ninguna forma en sus negocios interiores.

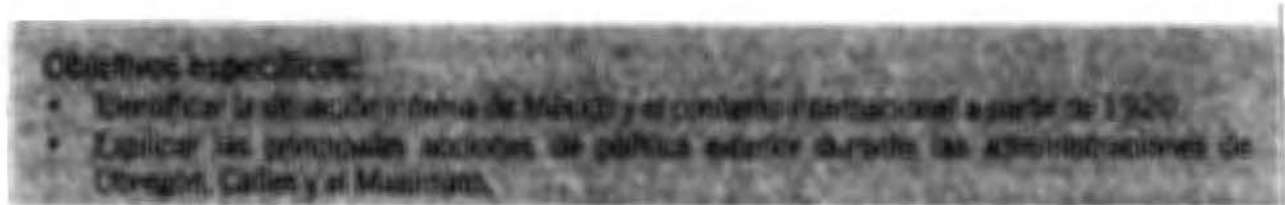
La declaración era una clara alusión hacia Estados Unidos y constituyó lo que ahora se conoce como la **Doctrina Carranza**. Al finalizar la Primera Guerra Mundial, ese país consolidó su hegemonía sobre **América Latina** y pasó a ser una de las potencias económicas más importantes a nivel global. El presidente Carranza, tratando de reducir la influencia estadounidense, buscó el apoyo de las naciones latinoamericanas en vista de que en **Europa** no lo encontraría. Sin embargo, el apoyo no fue más allá de la retórica. México se encontró entonces frente a frente con Estados Unidos.

Esta primera etapa de la Revolución se caracterizó por la constante intervención de Estados Unidos en los asuntos internos de México. En política exterior, el gobierno del presidente Carranza dio forma concreta a los principios de **No Intervención** y **Autodeterminación**. Además, el gobierno revolucionario pretendía reducir la influencia del capital extranjero en la economía nacional, lo cual significaba un gran reto. La nota sobresaliente de la política exterior de México en ese entonces fue su **nacionalismo** y la constante **defensa** de la soberanía.



Portada de la Constitución
Fuente: Wikipedia

2. Relaciones externas de México durante la segunda etapa de la Revolución (1920-1934)



La situación interna y externa a partir de 1920 no cambió radicalmente. La **inestabilidad** política en el país era la principal característica nacional. Las diferencias entre los actores políticos se arreglaban con el uso de la fuerza y la transmisión del poder presidencial era a través de mecanismos violentos. Carranza fue asesinado en 1920; varios líderes revolucionarios se levantaron en armas; se desató la guerra de los cristeros a partir de 1926; **Álvaro Obregón** fue asesinado en 1928 siendo presidente electo; y **Plutarco Elías Calles** dominó la escena política durante el **Maximato**. Todos estos acontecimientos mostraban la fragilidad del sistema político emanado de la Revolución. El principal reto para México era lograr la estabilidad política, hacer funcionar las instituciones, lograr la transmisión pacífica del poder presidencial y dar respuesta a los intereses de los diferentes actores políticos de la

época a través de acuerdos y consensos. Para ello, la aplicación cabal de los preceptos constitucionales era un **interés nacional** prioritario y estratégico.

En lo **económico**, el crecimiento seguía estancado debido a la lucha interna. El campo estaba prácticamente abandonado y la industria descuidada. El capital extranjero seguía dominando los principales sectores de la economía nacional. La inestabilidad política impedía la aplicación de los artículos de la nueva **Constitución** que estaban diseñados para impulsar el crecimiento económico. El gobierno no contaba con recursos para promover el mejoramiento de la infraestructura económica e invertir en los diferentes sectores sociales. El desempleo y la inflación aumentaban. La **deuda externa** e interna crecían y la inversión foránea no llegaba en grandes cantidades debido a la desconfianza que la lucha interna generaba. En este contexto, el principal reto de México en la esfera económica era establecer las condiciones necesarias que permitieran el crecimiento. Para ello, era necesario aplicar los artículos constitucionales vinculados al sector económico, atraer inversiones extranjeras y promover el comercio de México. Para lograr todo ello, era vital la estabilidad del sistema político.

En lo social, la situación era prácticamente igual que al inicio de la Revolución en 1910: se mantenían las grandes diferencias sociales; la situación de los sectores desprotegidos era precaria; se mantenían altos niveles de desnutrición y marginación; la educación no llegaba a todos; no había avances en la salud, entre tantos otros problemas. La continuación de la lucha revolucionaria había agravado las condiciones de vida de gran parte de la población mexicana. La falta de la aplicación de la Constitución impedía los avances en el sector social que la Revolución había prometido. En suma, el principal reto en la sociedad era disminuir las grandes diferencias sociales y elevar el nivel de vida de la población más necesitada. Era necesario que las reformas sociales planteadas en la Constitución se hicieran realidad. La política exterior podría ser un mecanismo para mejorar las condiciones económicas, políticas y sociales del momento.

En lo externo, las condiciones no habían variado mucho. **Estados Unidos** se mantuvo como la principal potencia hegemónica en **América Latina** y, después de la **Primera Guerra Mundial**, ningún país europeo competía por el dominio de la región. Incluso, para México el factor externo se agravó debido a que varios artículos de la Constitución de 1917 afectaban los intereses económicos de los estadounidenses. Por lo tanto, Washington estaba interesado en que el gobierno de México no aplicara de manera **retroactiva** los artículos constitucionales y se mantuvieran intactos sus intereses en el país.

Por otra parte, México se encontraba aislado porque no fue invitado a participar en la **Sociedad de Naciones**. La guerra interna y el **telegrama Zimmerman** produjeron desconfianza para incluir al país en la nueva arquitectura internacional. Tampoco hubo interés de los países europeos de apoyar a México, ya que aceptaban el dominio estadounidense en la región y estaban en el proceso de reconstrucción después de la **Primera Guerra Mundial**. Las naciones europeas tenían sus propios conflictos derivados de la posguerra y no tenían mucho interés en lo que ocurría en México.

En este periodo, se presentaron también algunos intentos de construir un sistema interamericano, pero México no fue invitado a participar debido a los conflictos internos. Estados Unidos encabezaba el proceso y desconfiaba de los gobiernos revolucionarios. Por lo tanto, los países latinoamericanos poco pudieron hacer para apoyar a México. De hecho, Estados Unidos invadió varios países de la región en ese periodo, por lo cual la solidaridad latinoamericana era bastante limitada.

Un evento que complicó la situación internacional fue la **Gran Depresión** de 1929. La crisis afectó de manera directa la situación económica de México. El país tuvo varios problemas para poder crecer debido a la contracción del mercado internacional y a la ausencia de inversiones externas. Gracias a la depresión, el gobierno estadounidense deportó

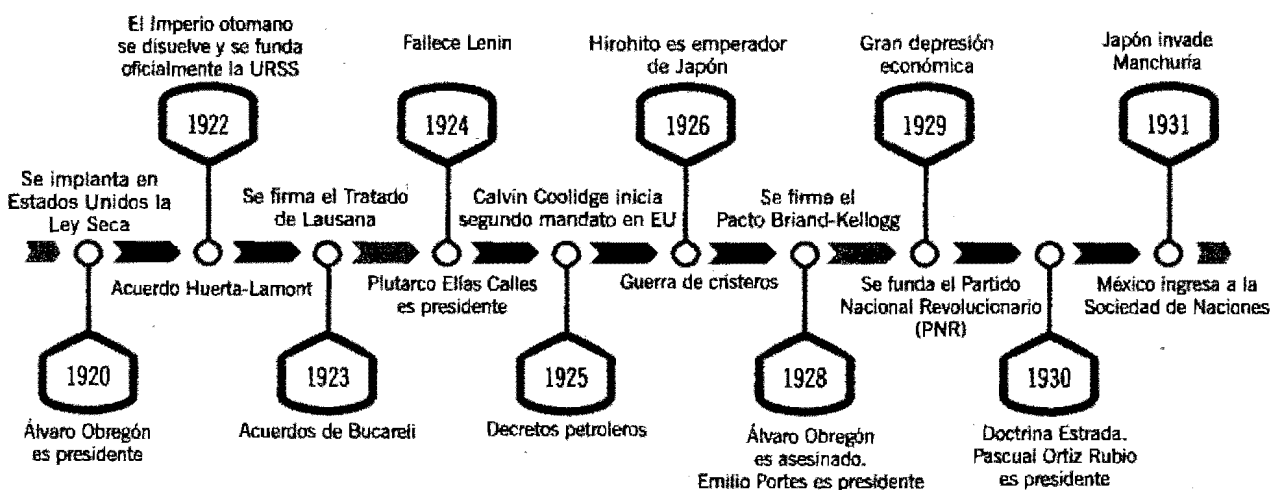
a miles de mexicanos que se encontraban laborando en ese país. El asunto se convirtió en un tema importante para la política exterior de México.

Bajo este complicado contexto interno y externo, los principales retos para México eran, en primer lugar, la aplicación cabal de la Constitución de 1917, puesto que su cumplimiento ayudaría a mejorar las condiciones políticas, económicas y sociales del país. En segundo lugar, los nuevos gobiernos mexicanos debían romper con el aislacionismo que generó la Revolución. Era fundamental encontrar en el ambiente internacional aquellos elementos que pudieran ayudar a mejorar la situación interna. Para ello, la política exterior se convertía en un instrumento de alto valor. Además, México tenía que proyectar en sus relaciones exteriores los principios tradicionales establecidos en la **Doctrina Carranza**, como eran la **No Intervención**, la **Autodeterminación de los Pueblos**, la **Igualdad Jurídica de las Naciones** y la **Solución Pacífica de las Controversias**, entre otros.



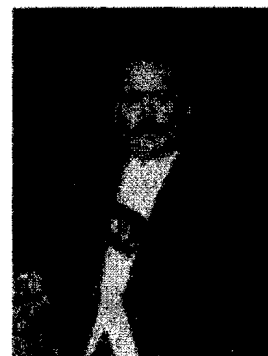
Gran Depresión
Fuente: Wikipedia

Línea del tiempo 1920-1931



La presidencia de Álvaro Obregón: México aislado

Una de las primeras acciones de política exterior de Obregón fue buscar el **reconocimiento** de su gobierno por parte de Estados Unidos, en vista de que necesitaba de su apoyo para acabar con las rebeliones en su contra y para conseguir financiamiento económico. Además, la falta del reconocimiento aislaba a México de la comunidad internacional. El gobierno de Estados Unidos condicionó su reconocimiento a cambio de un tratado que incluyera la **interpretación** definitiva de los artículos constitucionales que afectaban sus intereses petroleros, mineros y agrarios. Primero, Washington propuso la celebración de un nuevo tratado de amistad y comercio que garantizara la propiedad de los estadounidenses en México. Sin embargo, Obregón no aceptó esta imposición y pensó que su práctica gubernamental terminaría por convencer a Estados Unidos de la inutilidad de un reconocimiento condicionado. En este sentido, México negoció los términos de su deuda externa con el Comité Internacional Bancario (que representaba a los principales bancos estadounidenses acreedores de México) en el **Convenio De la Huerta-Lamont**, aceptando una deuda de



Álvaro Obregón
Fuente: Wikipedia

700 millones de dólares en 1922. Este acuerdo resultó oneroso para México. Sin embargo, en opinión de las autoridades obregonistas, bien valía la pena a cambio del reconocimiento estadounidense. Más tarde, el gobierno mexicano anunció a Washington su decisión de no afectar los derechos de propiedad de los estadounidenses y de no aplicar el **artículo 27** en forma **retroactiva**.

Aun así, Washington estaba renuente a otorgar el **reconocimiento** a Obregón. Por lo tanto, el presidente mexicano modificó su estrategia. Buscó entonces acercarse al sector empresarial estadounidense para convencer al gobierno de la utilidad del reconocimiento. Así, mediante los buenos oficios de los hombres de negocios, México y Estados Unidos acordaron mutuamente iniciar negociaciones en torno a los temas más sobresalientes de su relación: el alcance del **artículo 27**, el pago de las reclamaciones causadas durante la lucha armada, y el problema de la deuda externa, ya que México había suspendido de nuevo su pago en vista de los gastos extraordinarios que se derivaron de la lucha contra las rebeliones internas. Las pláticas se iniciaron en 1923 y se conocieron con el nombre de **Conferencias de Bucareli**. En ellas, ambos gobiernos convinieron en la formación de una comisión mixta de reclamaciones que se encargaría de estudiar tales demandas. Además, México aceptaba que el artículo 27 no se aplicaría retroactivamente.

Los acuerdos establecidos en Bucareli mostraron el contenido **pragmático** de la política exterior mexicana. Por un lado, Obregón recurrió al cabildeo (una práctica poco utilizada en México, pero de profundas raíces en Estados Unidos) para convencer a Washington de reconocerlo. La estrategia funcionó y Obregón obtuvo el reconocimiento anhelado. Por otro lado, el presidente mexicano optó por aplazar la aplicación del artículo 27 para un mejor momento a cambio de un beneficio inmediato. Los objetivos políticos del presidente estuvieron por encima de la soberanía de los recursos petroleros y mineros. Aunque los **Acuerdos de Bucareli** no constituyeron precisamente un tratado por no ser presentados ante los congresos respectivos, Estados Unidos otorgó finalmente el reconocimiento al gobierno de Obregón en agosto de 1923.



El reconocimiento llegó justo a tiempo porque, días después, De la Huerta inició un movimiento armado en contra de Obregón. Esta rebelión no pasó a mayores ya que el gobierno obregonista contó con el apoyo estadounidense para conseguir armas y municiones. Para 1924, la relación bilateral encontró una relativa calma luego de los Acuerdos de Bucareli. Como consecuencia, México rompió su aislacionismo internacional.

Así, el gobierno de Álvaro Obregón buscó balancear el peso de la relación con Estados Unidos estableciendo o tratando de reanudar relaciones con otros países, especialmente europeos. En agosto de ese mismo año, la administración obregonista iniciaba relaciones diplomáticas con la **Unión Soviética**. México era el primer país de **América Latina** en hacerlo. **Estados Unidos** no sintió ningún peligro pues el nivel de la relación con México era conveniente y pensó que no habría ningún riesgo en que la Revolución mexicana estableciera contactos con los comunistas rusos. Para México, fue una importante muestra de su autonomía en sus relaciones internacionales.

En el periodo del presidente Obregón se nota claramente que la relación con Estados Unidos era fundamental para la formulación de la política exterior mexicana. Además, era obvio que el interés de grupo predominaba sobre los intereses nacionales y el proyecto emanado de la Revolución Mexicana. La política exterior del presidente Álvaro Obregón fue **pragmática** porque renunció a la soberanía de los recursos naturales a cambio del reconocimiento de Estados Unidos.

La diplomacia de Plutarco Elías Calles



Plutarco Elías Calles
Fuente: Wikipedia

Antes de llegar al poder, **Plutarco Elías Calles** buscó reducir el peso de Estados Unidos en las relaciones internacionales de México. Como presidente electo, viajó a **Europa** y fue recibido oficialmente por **Alemania** y **Francia**. Sin embargo, **Reino Unido** se negó a hacerlo puesto que prefería mantener su distancia de la Revolución mexicana. Había cierta hostilidad de parte de los británicos hacia México porque sus intereses económicos habían sido afectados con la Constitución de 1917 y porque Álvaro Obregón había expulsado al último representante de Reino Unido en territorio nacional por inmiscuirse en los asuntos internos del país. El relajamiento entre México y Estados Unidos ayudó a convencer a los británicos para reiniciar relaciones diplomáticas con México. El razonamiento era que los intereses de la Corona se podían defender mejor a través de los canales diplomáticos oficiales. En este contexto, México y Reino Unido reanudaron relaciones en agosto de 1925.

Por esos días, la economía mexicana empezaba a tener problemas, especialmente con el asunto de la **deuda externa**. Las divisas que generaban las exportaciones mexicanas no alcanzaban a cubrir el servicio de la deuda. Debido a la sobreproducción, el precio internacional del petróleo bajó. Además, **China** e **India** dejaron de comprar plata mexicana. En este contexto, Calles estaba muy interesado en revisar el oneroso **Acuerdo De la Huerta-Lamont** de 1922. Entonces, los mexicanos volvieron a negociar la deuda con el Comité Internacional Bancario, encabezado por **Thomas Lamont**. La parte mexicana fue dirigida por el secretario de Hacienda, **Alberto Pani**. Gracias al apoyo que los banqueros pretendían ofrecer a México para mantener la estabilidad política y a las habilidades negociadoras de Pani, la administración Calles logró firmar en octubre de 1925 un nuevo acuerdo menos oneroso, al que se le conoció como la **Enmienda Pani-Lamont** ya que reformaba el acuerdo de 1922. El nuevo convenio desincorporaba la deuda de los ferrocarriles y otorgaba plazos más amplios para el pago de los intereses. El acuerdo dio un ligero respiro a la economía nacional.



Calles en Alemania
Fuente: Wikipedia

Plutarco Elías Calles inició su periodo presidencial con la idea de modificar la posición predominante de los intereses extranjeros en la economía mexicana. Pronto hizo ver a Estados Unidos que los **Acuerdos de Bucareli** no comprometían a su gobierno ya que no constituían propiamente un tratado internacional. Entre 1925 y 1926, el gobierno de Calles **decretó** leyes que afectaban la propiedad de algunos terratenientes estadounidenses y establecían un cambio en la naturaleza jurídica de las empresas petroleras; es decir, las compañías instaladas antes de 1917 cambiarían su régimen de propiedades perpetuas a concesiones temporales. Estas medidas provocaron inmediatamente una nueva tensión en las relaciones entre México y Estados Unidos, pues la Casa Blanca se negó a aceptar tales

condiciones que afectaban los intereses económicos de sus nacionales. Más adelante, el gobierno estadounidense colocó buques de guerra frente a Veracruz, amenazando con una nueva invasión militar. La tensión aumentó cuando los dos gobiernos chocaron en su posición frente a la guerra civil nicaragüense; cada uno apoyó a una facción distinta de las que se disputaban el poder. La situación se agravó porque Washington interpretó que la **Unión Soviética** estaba influyendo en las políticas de Calles. El principal instigador era el embajador estadounidense en México, **James Sheffield**, quien defendía abiertamente los intereses de los petroleros y asumía una actitud negativa frente a los mexicanos. La crisis llegó a su clímax cuando el gobierno mexicano ocupó militarmente los campos petroleros para poner en orden a las empresas en rebeldía. Entonces se pensó en una inminente intervención armada por parte de Estados Unidos.

La tensión se redujo cuando Washington cambió su posición respecto a México. Hubo presión de diferentes actores económicos para no complicar la situación en México, especialmente los banqueros. Entonces, el presidente **Calvin Coolidge** envió a un nuevo embajador a México, **Dwight Morrow**. Este diplomático se puso en contacto directo con Calles y otros altos funcionarios de su administración. Ambas partes discutieron los problemas más apremiantes de la relación. Fue entonces cuando Morrow buscó presentar su posición en términos que fueran compatibles con el interés nacional de México y Estados Unidos. Las negociaciones tuvieron éxito y Calles logró evitar la intervención armada al declarar que las leyes de 1925 y 1926 resultaban inconstitucionales.

Los únicos asuntos que quedaron pendientes de resolver fueron la deuda externa y las compensaciones por daños causados durante la Revolución. Todo indicaba que Calles había desistido de su propósito de eliminar la influencia extranjera en la economía nacional. Tanto **Carranza**, como **Obregón y Calles**, habían tratado de disminuir el dominio estadounidense en los asuntos internos de México, pero no habían contado con el poder ni la coyuntura internacional adecuada para enfrentarse a las presiones externas. Lo anterior demuestra que, para lograr las metas de política externa, es necesario gozar de estabilidad interna y contar con una situación externa favorable. La administración callista no gozó de estabilidad interna debido, principalmente, a la guerra cristera, ni contó con la coyuntura internacional adecuada, puesto que se tuvo que enfrentar a las presiones de Estados Unidos, país que se erigía como una gran potencia económica con la misión de defender sus intereses en el ámbito mundial. Por tanto, México no gozó de la **capacidad de negociación internacional** necesaria para llevar a cabo uno de sus principales intereses: la aplicación puntual de los preceptos constitucionales, especialmente el **artículo 27** constitucional, el cual buscaba regresar a la nación la riqueza del subsuelo. Tanto Carranza, Obregón y Calles buscaron hacer realidad tal objetivo, pero las condiciones de inestabilidad interna y el ambiente internacional poco propicio lo evitaron.

El Maximato: La relativa calma

En la etapa del **Maximato** (1928-1934), las relaciones entre México y Estados Unidos pasaron a una relativa calma política dado que la **Gran Depresión** de 1929 propició un cambio más amistoso en la política exterior estadounidense hacia América Latina. Resueltos los temas de mayor interés para los empresarios y los funcionarios estadounidenses, los puntos de la agenda que quedaron pendientes cuando Calles dejó la presidencia fueron la deuda y las reclamaciones. Bajo un ambiente más cordial entre ambos gobiernos, la **Comisión General de Reclamaciones**, creada como consecuencia de los **Acuerdos de Bucareli**, publicó los primeros resultados de sus investigaciones en 1931, aceptando sólo las demandas plenamente justificadas. Con respecto a la deuda, México volvió a negociar con el **Comité Internacional Bancario** los términos de los pagos. El gobierno mexicano estaba interesado en llegar a un arreglo satisfactorio para ambas partes, para poder tener

acceso a nuevos créditos internacionales. En 1930, México firmó un tercer acuerdo con este comité que se conoció como el **Acuerdo Montes de Oca-Lamont**. Con este arreglo, el país obtuvo una reducción de su deuda y consiguió la promesa de nuevos créditos. Sin embargo, el acuerdo no pudo ser operativo puesto que los principales efectos de la crisis de 1929 obligaron a México a dejar de pagar la deuda y evitaron la posibilidad de obtener nuevos créditos.

Bajo ese ambiente de mayor cordialidad, Washington ayudó a los gobiernos del Maximato a mantener el control político. El primer apoyo fue ante el conflicto con los cristeros. En 1929, Estados Unidos actuó como mediador entre el gobierno mexicano y los rebeldes católicos. La intermediación fue positiva puesto que, gracias a la labor de los diplomáticos estadounidenses, el gobierno del presidente interino **Emilio Portes Gil** logró un acuerdo con los cristeros en 1929. Entonces la relación bilateral mejoró sustantivamente. Además, Estados Unidos apoyó al gobierno de Portes Gil para sofocar la rebelión de **Gonzalo Escobar** a través de un embargo de armas que los estadounidenses establecieron. Para entonces, Washington estaba muy interesado en ayudar a los gobiernos posrevolucionarios a mantener la estabilidad política necesaria para la prosperidad de sus inversiones.

Lo anterior facilitó la creación del **Partido Nacional Revolucionario** en 1929 que, bajo el liderazgo de Calles, se convertiría en el mecanismo de negociación política y transmisión pacífica del poder entre la élite revolucionaria a partir de ese momento. En las siguientes décadas, la agrupación se consolidaría como el **partido oficial** en el ámbito político y electoral nacional, permitiendo una dominación de este partido y sus sucesores (**Partido de la Revolución Mexicana** en 1938 y **Partido Revolucionario Institucional** en 1946). El establecimiento de un sistema de partido casi único con importantes restricciones a la participación de la oposición consolidó al sistema **autoritario** mexicano, el cual restringió las libertades políticas en el país, pero también permitió la transmisión pacífica del poder, así como la estabilidad política y social a nivel nacional.

Una vez resueltos los principales asuntos con Estados Unidos, México se acercó más al ámbito multilateral en sus relaciones internacionales. El 12 de septiembre de 1931 México fue aceptado a formar parte de la **Sociedad de Naciones**. Este hecho fue significativo, ya que implicaba el reconocimiento de México como un país soberano por la comunidad internacional. El país no había sido invitado desde la formación de este organismo al término de la **Primera Guerra Mundial** principalmente por sus problemas con Estados Unidos. En el seno de este foro, México tuvo una destacada actuación en favor del **Derecho Internacional** y de los principios de **No Intervención** y **Autodeterminación**. El gobierno mexicano siempre se pronunció en apoyo a la solución pacífica de las controversias internacionales, rechazó el uso de la fuerza, participó en comisiones conciliadoras y hasta llegó a ocupar la presidencia del **Consejo de la Sociedad**. Todo esto le valió a México un mayor prestigio a nivel internacional.

En cuanto a los vecinos del sur, México volvió a participar en la **Conferencias Interamericanas** ya que por un tiempo el gobierno mexicano estuvo vetado por la falta del reconocimiento de Estados Unidos. La actuación de México fue muy destacada en las



conferencias de **La Habana** y **Montevideo**, celebradas en 1928 y 1933 respectivamente, en favor de la unidad latinoamericana y del Derecho Internacional.

En esa etapa, México tuvo la oportunidad de divulgar su posición respecto a la práctica internacional del **reconocimiento**. En lo que se conoce como la **Doctrina Estrada**, el entonces secretario de Relaciones Exteriores señaló en 1930:



Genaro Estrada
Fuente: Cámara de Diputados

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

Por otra parte, la relación de México con la **Unión Soviética** se complicó por el abierto apoyo que los soviéticos otorgaron al **Partido Comunista Mexicano (PCM)**. El Jefe Máximo de la Revolución, **Plutarco Elías Calles**, no toleró esta situación y le ordenó al presidente Portes Gil retirar al representante mexicano en Moscú y romper relaciones diplomáticas con los soviéticos en 1930.

Resumen del capítulo

- En el periodo de la Revolución, la política exterior de México tuvo fuertes limitaciones. La lucha armada mantuvo una alta inestabilidad en el sistema político y no permitió un crecimiento económico que pudiera mejorar las condiciones de vida de la población. Estas características impidieron a México proyectar una política exterior de mayor alcance
- Asimismo, la situación externa era poco favorable porque Estados Unidos demandaba el respeto a sus intereses económicos. Por lo tanto, México no contó con la suficiente capacidad de negociación internacional para lograr uno de los principales objetivos: la aplicación del artículo 27 constitucional.
- De manera momentánea, las condiciones cambiaron en el periodo del Maximato en donde México rompió de manera definitiva con el aislacionismo y la relación con Estados Unidos tomó un camino de normalidad.

Preguntas guía

1. ¿Cuál era el interés nacional de México cuando estalla la Revolución en 1910?
2. ¿Cuál era el nuevo proyecto de nación consagrado en la Constitución de 1917 y cómo influyó en la política exterior?
3. ¿Cuáles fueron las principales características de la política exterior de México durante la etapa de la Revolución?
4. Describa la situación interna y externa de México durante los primeros años de la Revolución, así como los principales objetivos e intereses que tenía el movimiento en materia de política exterior.
5. Explique las razones y los intereses que tenía el gobierno de Álvaro Obregón para firmar los Acuerdos de Bucareli.
6. ¿Cuál fue el impacto de la creación del Partido Nacional Revolucionario en 1929?

Ejercicios

- A partir de la situación interna y externa entre 1910 y 1934, identifica el interés nacional de México y su capacidad de negociación internacional.
- En función de las acciones de política exterior en el periodo, evalúa el alcance de los objetivos planteados al principio y cómo impactaron en el interés nacional que prevalecía.
- Caracteriza la política exterior durante la Revolución mexicana.

Bibliografía recomendada

- De Vega, Mercedes (coord.), *Historia de las relaciones internacionales de México 1821-2010*, México, SRE, 2011.
- Katz, Friedrich, *La guerra secreta en México*, México, ERA, 1987.
- Mendoza, Juan Carlos, *Cien años de política exterior mexicana, De Francisco I. Madero a Enrique Peña Nieto. Momentos trascendentes*, México, Cenzontle/INEHRM, 2014.
- Meyer, Lorenzo y Josefina Zoraida Vázquez, *México frente a Estados Unidos*, México, El Colegio de México, 1982.
- Meyer, Lorenzo, *México y Estados Unidos en el conflicto petrolero*, México, El Colegio de México, 1981.
- Meyer, Lorenzo, *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, Tomo VI, México, El Colegio de México, 2010.

- Ojeda, Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1984.
- Seara Vázquez, Modesto, *La política exterior de México*, México, Harla, 1985.
- Sepúlveda, César, "Problemas diplomáticos de la Revolución Mexicana", en *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, Vol. 1, No. 3.
- Ulloa, Berta, *La Revolución intervenida*, México, El Colegio de México, 1976.
- Velázquez, Rafael, *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*, México, Plaza y Valdés, 2010.

Capítulo 9

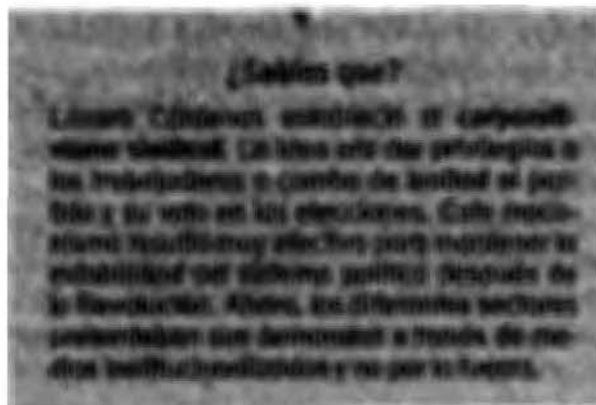
El Cardenismo y la Segunda Guerra Mundial (1934-1946)

Objetivos del capítulo:

- Identificar la situación interna de México entre 1934 y 1946.
- Establecer el contexto internacional antes y durante la Segunda Guerra Mundial.
- Analizar los principales retos internos y externos de México para este periodo, así como las principales acciones de política exterior.
- Explicar las principales acciones de política exterior durante las administraciones de Lázaro Cárdenas y Manuel Ávila Camacho y evaluar la capacidad de negociación internacional de México en esos periodos.

AL INICIARSE LA ADMINISTRACIÓN DEL PRESIDENTE LÁZARO CÁRDENAS, los objetivos del movimiento revolucionario aún no se habían cumplido cabalmente debido a los problemas internos y a las fuertes presiones externas. Por un lado, aún no se lograba una verdadera estabilidad política puesto que todavía existía un dualismo en el poder; es decir, el expresidente Calles seguía influyendo determinadamente en el curso de las decisiones internas del país. Por otro lado, la economía mexicana continuaba seriamente afectada por las secuelas de la crisis mundial de 1929 y aún los intereses extranjeros dominaban los sectores clave de ella. Las diferencias sociales todavía no se reducían en vista de que grandes sectores de la población no se habían beneficiado con las reformas constitucionales. Por lo tanto, prevalecían prácticamente los mismos retos internos que en las etapas anteriores. El sistema político necesitaba estabilidad; la economía precisaba crecimiento; y las condiciones sociales tenían que mejorar.

En el ámbito político, una de sus primeras acciones de Lázaro Cárdenas fue conseguir que el expresidente Calles se exiliara del país, con el fin de acabar con ese dualismo de poder. El exmandatario había atacado públicamente la política cardenista de agrupar a los obreros y a los campesinos en organizaciones corporativas para que ellos mismos defendieran sus derechos bajo el apoyo del Estado. Con la salida del Jefe Máximo de la Revolución, Cárdenas tuvo un mayor control político. Además, con el cambio de nombre del PNR, creado por Calles, a Partido de la



Revolución Mexicana (PMR) en 1938, Cárdenas transformó esta organización en un partido de masas, incluyendo a los cuatro sectores sociales más importantes dentro del mismo (obrero, campesino, popular y militar), fortaleciendo su posición política a través del apoyo corporativo de estos sectores a sus reformas económicas y sociales. Asimismo, en beneficio de las clases populares, Cárdenas expropió grandes cantidades de tierras agrícolas para repartirlas entre los campesinos a través de una amplia reforma agraria. También nacionalizó los ferrocarriles y creó diversos bancos nacionales para fomentar el desarrollo de la actividad financiera e impulsar la economía, como lo fueron el **Banco de Comercio Exterior** y el de **Crédito Ejidal**. Como era de esperarse, estas acciones fortalecieron el apoyo popular al régimen cardenista, fomentaron la **cohesión social** e impulsaron el crecimiento económico del país. Es decir, para mediados de la década de 1930, la situación interna del país mostraba visos de mejoría. Había mayor estabilidad política gracias a las acciones de Cárdenas; la economía empezó a crecer en parte por las medidas tomadas por su gobierno; y su política redistributiva mejoró las condiciones de vida de los sectores más desprotegidos.

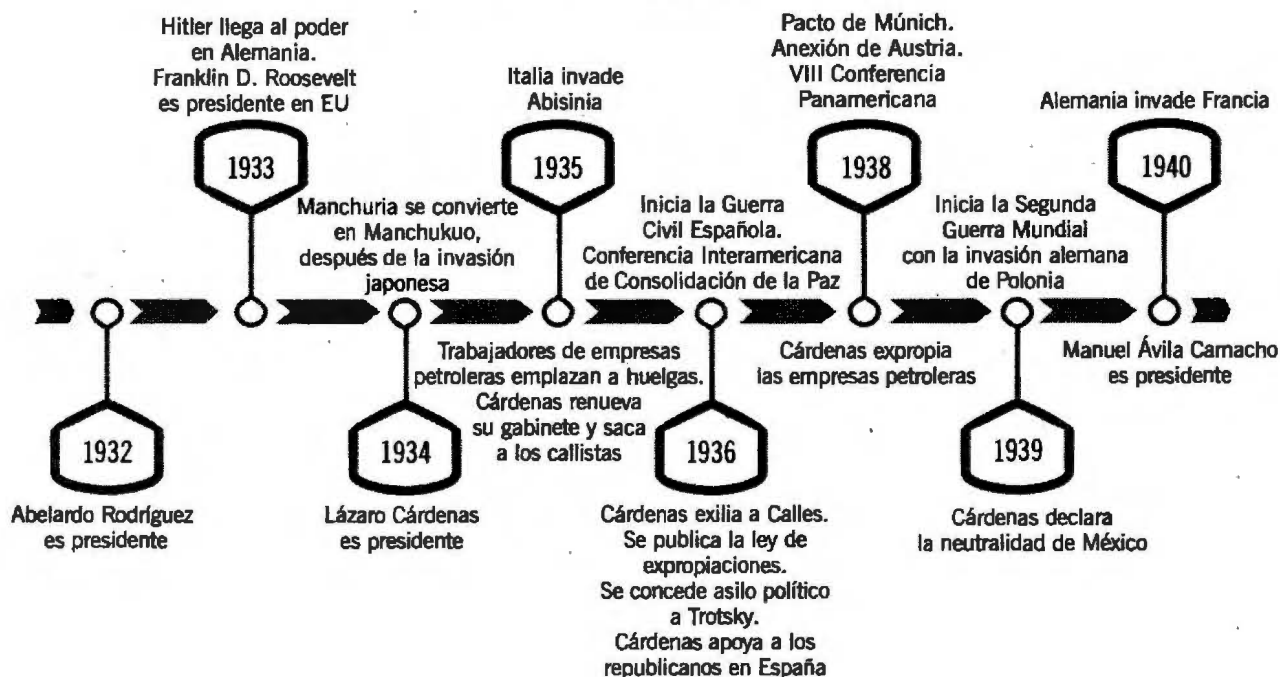
Al inicio de este periodo, a México se le presenta una nueva situación internacional. Por un lado, Estados Unidos mostró una nueva disposición en su política hacia América Latina, inaugurando así las bases de la llamada **Política del Buen Vecino**, que era el componente internacional del **Nuevo Trato** o *New Deal*, propuesto por el presidente **Franklin D. Roosevelt** para atender y resolver la crisis generada por la **Gran Depresión de 1929**. Esta doctrina se reflejó en el cambio de actitud estadounidense; ya no fueron presiones e intervenciones directas, sino una política de acercamiento y cooperación internacional. De ahí que las presiones políticas que Estados Unidos ejercía sobre México, resultado de las reformas constitucionales, fueran cambiadas por una actitud orientada al acercamiento y a la cooperación. Como prueba de esta nueva disposición, Washington aceptó el principio de la **No Intervención** como base de las relaciones interamericanas. Además, las políticas del Nuevo Trato proponían una intervención estratégica del Estado en la economía para regular a las fuerzas del mercado, así como para poner en marcha políticas sociales en beneficio de la población. Esta nueva forma de hacer política en Estados Unidos abrió la puerta para que el presidente Cárdenas pudiera ejecutar buena parte de sus políticas sociales sin intervenciones abiertas desde Estados Unidos, argumentando que seguían el espíritu del Nuevo Trato.

Por otro lado, la crisis política europea se recrudecía debido al auge de las corrientes ideológicas nacionalistas y fascistas que desembocaron en graves conflictos internacionales. **Italia** invadió a **Etiopía** en 1935; **España** se debatía en medio de una guerra civil desde 1936; **Alemania** anexó a **Austria** en 1938 y ocupó **Checoslovaquia** en 1939; mientras que **Japón** invadía **Manchuria**. Estos acontecimientos mostraban la decadencia e incapacidad de acción real de la **Sociedad de Naciones** y hacían predecir una nueva guerra mundial. Por tanto, la atención de la mayoría de las potencias se centraba en el desarrollo de aquellos sucesos.

Ante la gravedad de lo que ocurría en Europa y Asia, los países americanos buscaron perfeccionar su solidaridad. En 1936, las naciones de la región organizaron la **Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz**, en Buenos Aires. Uno de los objetivos centrales de esa cita fue crear un sistema de **consulta** entre los miembros en caso de que existiera una seria amenaza a la seguridad regional. Es decir, los ministros de asuntos exteriores se reunirían en caso necesario para discutir y proponer medidas para enfrentar esas amenazas. Asimismo, los países llevaron a cabo la **VIII Conferencia Panamericana** de 1938, en Lima, Perú. En esta reunión, Estados Unidos aceptó el principio de la No Intervención, como base de las relaciones interamericanas. Igualmente, los participantes aprobaron que todas las controversias debían ser resueltas por medios pacíficos y que el uso de la fuerza era ilícito. Una vez que estalló la Segunda Guerra Mundial, las naciones americanas se reunie-

ron en Panamá, en 1939, en la que sería la **Primera Reunión de Consulta**. En 1940 tuvo lugar la segunda en La Habana, Cuba. Ambas fueron organizadas para discutir la defensa colectiva y establecer las medidas necesarias ante el grave conflicto.

Línea del tiempo 1932-1940



1. La política exterior nacionalista y pragmática de Lázaro Cárdenas



Lázaro Cárdenas
Fuente: Wikipedia

Ante las nuevas condiciones, tanto internas como externas, el **interés nacional** de México era dar cabal cumplimiento a los postulados de la Constitución de 1917, con el objetivo de mejorar las condiciones políticas, económicas y sociales de México. Una de las principales metas de Cárdenas era poner en orden a las empresas petroleras que abiertamente desafiaban al gobierno mexicano. En cuanto a política exterior, los principales objetivos eran mantener una posición neutral ante la guerra que se avecinaba; rechazar toda intervención de potencias extranjeras en el país; condenar cualquier invasión de los regímenes fascistas y nacionalistas a otros países democráticos; darles un sentido nacionalista a las relaciones exteriores, así como defender la soberanía territorial y de los recursos naturales.

Al iniciar el sexenio cardenista, la política exterior contaba con un nuevo elemento. La combinación de la situación interna y externa mejoraron sustantivamente la **capacidad de negociación** internacional de México. Es decir, existían las condiciones necesarias para alcanzar los objetivos prioritarios de política exterior. Por un lado, la estabilidad política, el crecimiento económico y la cohesión social fortalecieron de manera significativa la situa-

Objetivos de política exterior

Los principales objetivos de política exterior de Cárdenas fueron:

- Aplicar los artículos constitucionales vinculados a temas internacionales;
- Resolver los principales problemas con las empresas petroleras extranjeras;
- Mantener neutralidad frente a la Segunda Guerra Mundial;
- Diversificar las relaciones económicas exteriores de México;
- Defender los derechos de los migrantes en Estados Unidos;
- Mantener una buena relación con todos los países;
- Fortalecer la solidaridad latinoamericana frente al conflicto mundial; y
- Garantizar la seguridad nacional frente al conflicto internacional.

ción interna. Por otro lado, la **política del Buen Vecino** de Estados Unidos y la posibilidad de una nueva guerra mundial fueron elementos que propiciaron un ambiente internacional más favorable para México. La necesidad de Estados Unidos de contar con el apoyo mexicano en su esfuerzo bélico durante la **Segunda Guerra Mundial** aumentó las capacidades relativas de negociación de México frente a su vecino del norte. Con estas nuevas realidades, México podía poner condiciones en su trato con otros países y hacer realidad algunas de las metas que se habían establecido desde la promulgación de la Constitución de 1917.

La expropiación petrolera: El afianzamiento de la soberanía



Portada del periódico *El Nacional*
Fuente: Archivo General de la Nación

Al inicio del sexenio cardenista, uno de los principales temas de la relación entre México y Estados Unidos seguía siendo la aplicación del **artículo 27** constitucional. Aunque en el periodo de Calles el asunto fue aparentemente resuelto, los **empresarios petroleros** estaban interesados en saber la posición de Cárdenas al respecto. En un principio, el presidente mexicano hizo ver a los propietarios de las empresas que no tenía intención de tomar alguna medida extrema. Los empresarios estuvieron más tranquilos, pero mantenían su desconfianza. En lo que Cárdenas sí intervino rápidamente fue

en la **relación obrero-patronal**. El nuevo presidente apoyó a los obreros y logró unificar a todos los trabajadores petroleros en un único sindicato puesto que se encontraban divididos por empresas. Más tarde, el sindicato logró un contrato colectivo que mejoró sus condiciones laborales.

En 1936, Lázaro Cárdenas expidió la nueva **Ley de Expropiaciones**. Con esta normatividad, el gobierno mexicano tenía el derecho de expropiar a las empresas por razones de interés general y a pagar la indemnización de acuerdo con el costo fiscal, en un lapso de diez años. Los empresarios petroleros inmediatamente se alarmaron. Para calmar sus ánimos, Cárdenas les anunció que no tenía intención de expropiar sus propiedades. Más tarde, el sindicato de los trabajadores petroleros exigió un aumento de salario. Las empresas lo negaron y el asunto llegó a la **Junta Federal de Conciliación y Arbitraje**. Después de estudiar el caso durante algún tiempo, esta instancia apoyó a los trabajadores y exigió a las empresas pagar el aumento. Los empresarios se negaron y recurrieron a la **Suprema Corte de la Nación** para ampararse. El máximo tribunal les negó el amparo y les ordenó pagar el aumento inmediatamente. Agotadas las instancias judiciales, los empresarios llevaron el caso al terreno político. Un grupo de representantes de las empresas, junto con el embajador de Estados Unidos, **Josephus Daniels**, se entrevistaron con el presidente Cárdenas para negociar una salida al conflicto. Como no hubo solución porque ninguna parte quiso ceder en sus posiciones, el 18 de marzo de 1938 Lázaro Cárdenas tomó una de las decisiones más importantes y trascendentales de un gobierno posrevolucionario para afirmar su autonomía frente al exterior: la **expropiación** de las empresas petroleras.

La decisión afectaba los intereses estadounidenses y estaba orientada a reducir la influencia de los capitales extranjeros en la economía y en la política nacional. Con esta medida, el gobierno mexicano daba cumplimiento a lo dispuesto en el **artículo 27**. Era claro que Cárdenas había tomado la decisión contando con una amplia base de **apoyo popular** y aprovechando la nueva situación internacional que le favorecía. Esta especial combinación había elevado enormemente la capacidad de negociación internacional de México. La expropiación petrolera fue una de las decisiones más importantes de política exterior en el periodo revolucionario y fue el **símbolo del nacionalismo cardenista**. A partir de entonces, el petróleo se convirtió en parte esencial de la **identidad nacional** y de la independencia de México frente a las potencias extranjeras, así como una palanca del desarrollo nacional.

Las amargas reacciones de las empresas expropiadas no se hicieron esperar. Molestos, los empresarios exigieron de inmediato que se anulara la medida por considerarla **anticonstitucional**. Después, elaboraron una serie de estrategias para ejercer presión: se aseguraron de que el petróleo mexicano no tuviera mercados abiertos para su venta; también **boicotearon** todas las importaciones de refacciones, maquinaria y herramientas destinadas al sector; iniciaron una campaña internacional de desprestigio para el país; solicitaron el apoyo diplomático de sus países; e inclusive existe la versión de que tuvieron la intención de apoyar un movimiento rebelde para **derrocar a Cárdenas** y poner a un presidente cercano a sus intereses.

En **Estados Unidos** hubo dos posiciones. La primera, encabezada por el mismo presidente **Franklin D. Roosevelt** y su embajador en México, **Josephus Daniels**, quienes aceptaban el fondo de la decisión, pero no la forma. Ellos solicitaban una indemnización adecuada (a precio de mercado), inmediata (sin esperar diez años) y en efectivo (no en especie). Siguiendo el interés nacional de Estados Unidos, Roosevelt y Daniels no querían afectar la relación bilateral con el tema petrolero, ya que querían garantizar la colaboración de México ante el inminente conflicto bélico a escala mundial. La otra posición, encabezada por el Secretario de Estado **Cordell Hull**, no aceptaba la medida y apoyaba a los empresarios para recuperar sus industrias. El **Departamento de Estado** temía que la expropiación en México pudiera sentar un precedente en otros países latinoamericanos. Por lo tanto, la meta principal era apoyar la propiedad privada de los estadounidenses en el extranjero. Así, los diplomáticos estadounidenses empezaron a enviar notas de protesta para presionar al gobierno mexicano. Inclusive, proponían someter el caso a un arbitraje internacional. A pesar del apoyo del propio presidente estadounidense a México, Cordell Hull logró que el **Departamento del Tesoro** suspendiera la compra de plata mexicana y que ninguna empresa comprara el petróleo mexicano. La medida afectó la economía nacional y dejaba a la industria petrolera en problemas.

Ante el cúmulo de presiones, el gobierno de Lázaro Cárdenas se preparó para defender la expropiación. En el frente diplomático, rechazó las notas de protesta y se negó a que la expropiación fuera arbitrada por un tercero. En el ámbito interno, el gobierno mexicano utilizó una estrategia eficaz. Trató de dividir a las empresas negociando, con las pequeñas,





Venta de petróleo mexicano a los nazis
Fuente: "Lázaro Cárdenas Entre el Pueblo y el Poder",
<https://www.youtube.com/watch?v=6CgGalkdUsM>

arreglos particulares. En la esfera jurídica, los tribunales mexicanos apoyaron la decisión de Cárdenas. Para salvar la situación económica y enfrentar el boicot a sus exportaciones, México empezó a vender petróleo a **Alemania, Italia y Japón**, países con los que Cárdenas no comulgaba ideológicamente. Con esta medida pragmática, el presidente antepone el interés nacional para defender y sacar adelante al sector. Cuando Estados Unidos dejó de venderle a México **tetraetilo**, una sustancia química necesaria para producir la gasolina, Lázaro Cárdenas pidió a los ingenieros mexicanos

producir un componente sustituto. Cuando se logró producir, los estadounidenses volvieron a venderle la sustancia a México para no afectar su monopolio. En fin, para 1940, cuando Lázaro Cárdenas dejó el poder, el asunto no se había resuelto del todo porque las empresas todavía tenían esperanzas de recuperar, en los tribunales, sus propiedades. La resolución del tema se dejó para la siguiente administración.

La participación de México en la Sociedad de Naciones: Reflejo de los principios

Luego de ingresar en 1931 al organismo, México tuvo una destacada participación en la Sociedad de Naciones (SDN). Su actuación estuvo basada en sus **principios** rectores de política exterior, como la No Intervención y la Solución Pacífica de las Controversias. Por ejemplo, México participó eficazmente en el arreglo al diferendo territorial entre Colombia y Perú. Asimismo, el país promovió el cese al fuego en la Guerra del **Chaco** entre Paraguay y Bolivia.

En el seno de esta organización, México fue uno de los pocos países que defendieron a **Abisinia** (hoy Etiopía) de la invasión por parte de **Mussolini**. Además, fue el único que no aceptó la resolución de la SDN que legitimaba la intrusión italiana. De igual manera, el gobierno de Cárdenas defendió a los republicanos españoles y protestó por la ayuda nazi-fascista que recibía **Francisco Franco**. En la misma lógica, México condenó las invasiones japonesas en **Manchuria**.

Ya iniciada la SGM, México protestó por la anexión alemana de Austria en 1938 y la invasión a Checoslovaquia en 1939. Además, el país condenó los ataques alemanes a Polonia, Noruega, Países Bajos, Bélgica y Francia. Para diciembre de 1939, la **Asamblea de la Sociedad de Naciones** celebraba una de sus últimas sesiones. Siguiendo su tradicional política pacifista, la delegación mexicana condenó la agresión de la que fuera objeto el Estado finlandés por parte de la URSS.

Caso relevante de política exterior

El caso de Abisinia

Este conflicto entre Italia y Abisinia (hoy Etiopía) se originó en 1935 porque tropas italianas invadieron el territorio de este país africano. México fue uno de los principales impulsores en la Sociedad de Naciones (SDN) para rechazar la política imperialista fascista e imponer sanciones contra Italia por la invasión. En 1937, Felipe Fabela, representante de México ante la SDN, rechazó una resolución que prácticamente legitimaba la invasión del reino. México fue el único país que se opuso a tal medida. Gracias a la labor diplomática de Fabela, la resolución no prosperó. México no aceptó la resolución territorial mediante el uso de la fuerza. A pesar de esfuerzos, México y Abisinia establecieron estrechas relaciones. El país africano ha estado agradecido por el apoyo desde entonces. La defensa de Abisinia le otorgó a México un alto prestigio internacional en sus épocas.



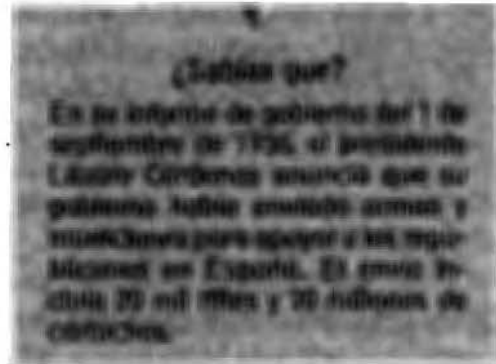
Felipe Fabela, representante de México ante la SDN.
Fuente: Fabela y su época, 1937-1940.

La posición de México ante la Guerra Civil Española: La pérdida de la neutralidad

Si bien México asumía una posición neutral en casi todos los conflictos internacionales, el caso de la **Guerra Civil Española de 1936** fue la excepción. En el seno de la **Sociedad de Naciones**, el gobierno cardenista declaró que España era víctima de una agresión externa y que tenía derecho al apoyo moral y diplomático de la comunidad internacional. Alejándose de la esencia de la **Doctrina Estrada y Carranza**, México envió armas a los republicanos españoles. También ordenó a su representación en **Francia** a comprar equipo militar, con dinero español, e introducirlo en España a través de terceros. México fue el único país latinoamericano que apoyó a los republicanos. Inclusive, varios países le reclamaron que no se ajustara a la neutralidad. Pero Lázaro Cárdenas sabía que, si los rebeldes españoles derrocaban al gobierno legítimo, apoyados por los nazis y fascistas, entonces **Alemania e Italia** no tendrían obstáculos para, más tarde, hacer lo mismo en otros países europeos.

Más adelante, Lázaro Cárdenas inició una política que aumentaría el prestigio internacional del país y se convertiría en un pilar de la política exterior: el **asilo político**. Como otra forma de ayudar a los republicanos españoles, México recibió en 1937 a 480 niños huérfanos de la guerra civil. Más adelante, empezaron a llegar miles de refugiados españoles. En total, México recibió entre 20 mil y 30 mil refugiados españoles. Muchos de ellos hicieron una notable contribución a la cultura, las artes, la ciencia, la economía y otras áreas. Cuando los nacionalistas triunfaron en 1939, México rompió relaciones diplomáticas con el régimen del general **Francisco Franco**. Solamente reconoció al gobierno español en el exilio hasta la muerte de Franco en 1975. Fue hasta 1977 cuando ambos países reestablecieron relaciones diplomáticas.

Lázaro Cárdenas no solamente otorgó asilo político a los españoles. En 1936, el presidente autorizó recibir en México a **León Trotsky**, quien era un perseguido político de **Stalin**. Previamente, los artistas Diego Rivera y Frida Kahlo habían solicitado apoyo a Francisco Múgica para convencer a Cárdenas de conceder el asilo. Como no había relaciones diplomáticas con la URSS, el presidente aceptó la propuesta y les pidió que buscaran a **Eduardo Hay**, secretario de Relaciones Exteriores, para tramitar la visa. Cuando ellos se entrevistaron con Hay, el Canciller se negó a otorgar la visa. Los promotores del asilo regresaron con Francisco Múgica para solucionar el enredo. Al final de cuentas, el asilo fue otorgado. Trotsky llegó a México a principios de 1937.



Cárdenas frente al inicio de la Segunda Guerra Mundial

Antes del inicio del conflicto, Lázaro Cárdenas estaba consciente de la gravedad de la situación en Europa y sabía que en cualquier momento se desataría una guerra de grandes proporciones. En todas las oportunidades, su gobierno repudió los ataques alemanes, japoneses e italianos previos a la guerra. Cuando inició la conflagración, el presidente Lázaro Cárdenas declaró la posición que su gobierno adoptaría frente al conflicto europeo el 4 de septiembre de 1939. Fiel a la política pacifista mexicana y en congruencia con los principios de política exterior, el primer mandatario declaró la **neutralidad** del país frente al conflicto. Con esta declaración de neutralidad, el presidente mexicano manifestaba su adhesión a las normas de Derecho Internacional. Más adelante, el mismo jefe del Ejecutivo mandó publicar algunas recomendaciones para garantizar la neutralidad de México, entre ellas la no admisión en puertos nacionales de barcos de países **beligerantes** y la prohibición de utilizar puertos mexicanos como base de operaciones de guerra. Con el objeto de dotar

de un marco jurídico a la neutralidad mexicana, el **Congreso** de la Unión aprobó un proyecto de ley que prohibía que los submarinos y aviones de los beligerantes fueran admitidos en territorio nacional y en aguas mexicanas.

Parecía que el sentir popular apoyaba la política de neutralidad de Lázaro Cárdenas. Sin embargo, había algunos actores que se mostraban a favor de las potencias del Eje, no porque tuvieran un especial afecto a los alemanes, sino porque todavía se mantenía entre la **opinión pública** un sentimiento antiestadounidense por sus intervenciones en la política mexicana durante la Revolución. A pesar de estas diferencias en torno a la política exterior de Cárdenas, su administración siguió condenando los ataques de **Alemania**.

En 1940, México mantuvo su decisión de protestar públicamente por cualquier agresión internacional. Cuando **Noruega** fue atacada por Alemania, el gobierno mexicano reprobó que un Estado agrediera a otro limitando sus libertades. Como muestra de solidaridad a los países invadidos por los nazis, el gobierno de México reconoció la existencia política de varios Estados en el exilio y siguió manteniendo relaciones con sus gobiernos. Por ejemplo, en mayo de 1940, Lázaro Cárdenas recibió al ministro polaco, Dr. **Mieczysław Marchelewski**, a quien le expresó todo el apoyo de su gobierno. Efectivamente, la actitud de Lázaro Cárdenas de reconocer a los gobiernos en el exilio no rompía con la neutralidad mexicana porque no participaba directamente en el conflicto; solamente era una muestra de solidaridad.

Era claro que a Lázaro Cárdenas le preocupaba mantener la neutralidad porque en un principio no se sabía quién ganaría la guerra. Desde una perspectiva pragmática, el presidente mexicano mantenía una política de espera hasta que los eventos se desarrollaran para tener un mejor panorama. Más tarde, ante la agresión de Alemania a **Holanda** y **Bélgica**, el presidente Lázaro Cárdenas nuevamente reprobó el hecho y protestó públicamente por éste. Aunque México declaró al inicio de la Segunda Guerra Mundial su absoluta **neutralidad**, es un hecho que el gobierno mexicano siempre protestaría ante cualquier agresión contra naciones democráticas. Esto no era más que un reflejo de la experiencia histórica de México que, al verse agredido en distintas ocasiones, protestaría contra cualquier intervención. De las declaraciones anteriores, se nota que las hechas en el periodo cardenista se apegaban más a la neutralidad. Al asumir el poder **Manuel Ávila Camacho**, la neutralidad se matizó al apuntar que esa posición no garantizaba la paz y seguridad nacionales.

Las reuniones interamericanas

Durante el gobierno del presidente Cárdenas, México tuvo una participación significativa durante las **reuniones interamericanas**. Desde antes de que se desatara la Segunda Guerra Mundial, los países americanos llevaron a cabo varias reuniones para discutir la gravedad y los alcances del conflicto. Las reuniones fortalecieron de manera inmediata la solidaridad continental frente a la amenaza nazi y fascista. Este sistema de consultas nació en la **Conferencia Extraordinaria de Buenos Aires** en 1936, a petición del presidente estadounidense **Roosevelt**. El esquema consistió fundamentalmente en que, frente a una amenaza de intervención extracontinental que surgiera en el momento, o ante un asunto de verdadera urgencia o de interés común, los países americanos convenían en consultar se mutuamente para tomar las medidas pertinentes y buscar el restablecimiento de la paz y la solución al conflicto.

Al estallar la conflagración mundial, las naciones americanas se congregaron en **Panamá**, en 1939, en la que sería la **Primera Reunión de Consulta**. El encuentro produjo la Declaración de Panamá, la cual creó una zona marítima de seguridad, con una extensión media de 300 millas a partir de ambas costas oceánicas, como medida de protección continental. Las Repúblicas americanas se reservaban el derecho de mantener esta zona libre de

todo acto hostil por parte de cualquier nación beligerante no americana. Asimismo, la reunión adoptó también la **Declaración General de Neutralidad de las Repúblicas Americanas**, en la que se acogía dicho estatus frente al conflicto mundial y se señaló que correspondía a cada una de ellas reglamentar la forma de dar la aplicación concreta.

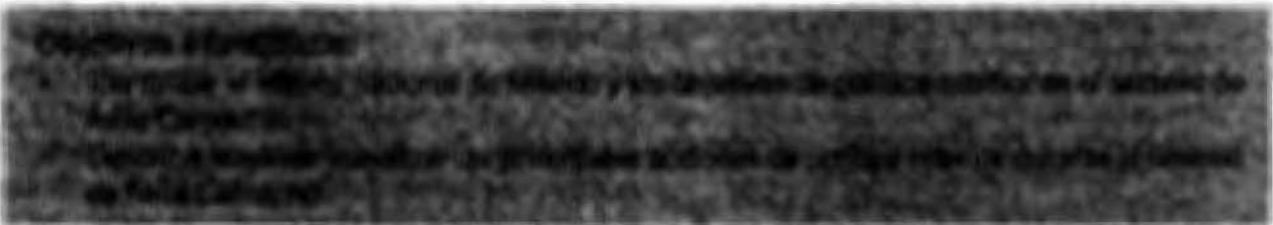
La segunda reunión se llevó a cabo en **La Habana**, Cuba, en el año de 1940 y se originó ante el problema relativo a la transferencia posible de la soberanía de algunos territorios que en América poseían las potencias derrotadas por los alemanes. En el encuentro se aprobó un acta y una convención sobre administración de provisiones de dichas colonias. Pero además se aprobó una resolución llamada **Asistencia Recíproca y Cooperación**, la que, sin llegar a ser una alianza militar, estableció las bases de lo que más tarde sería el sistema de seguridad colectivo interamericano. Esta resolución establecía el procedimiento de consulta frente a todo atentado por parte un Estado no americano. Asimismo, establecía que tal acto de agresión sería considerado como realizado en contra todos los Estados firmantes.

En general, la política exterior del presidente Lázaro Cárdenas se caracterizó por un elevado **nacionalismo**, por su apego al modelo democrático, por su rechazo a las corrientes nazis y fascistas, y por su adhesión al orden jurídico internacional. Pero también su gobierno fue **pragmático** porque, luego de la expropiación petrolera, México vendió petróleo a los países del Eje y, en el caso de la **Guerra Civil de España**, Cárdenas se alejó de los principios tradicionales de la política exterior mexicana. En lo que respecta a las conferencias interamericanas, México tuvo una actuación muy relevante, ya que su gobierno propuso que se incluyera el principio de la **No Intervención** como norma de conducta entre los países americanos.



Eduardo Hay
secretario de Relaciones
Exteriores (1935-1940)
Fuente: SRE

2. México y la Segunda Guerra Mundial: El aumento de la capacidad de negociación internacional

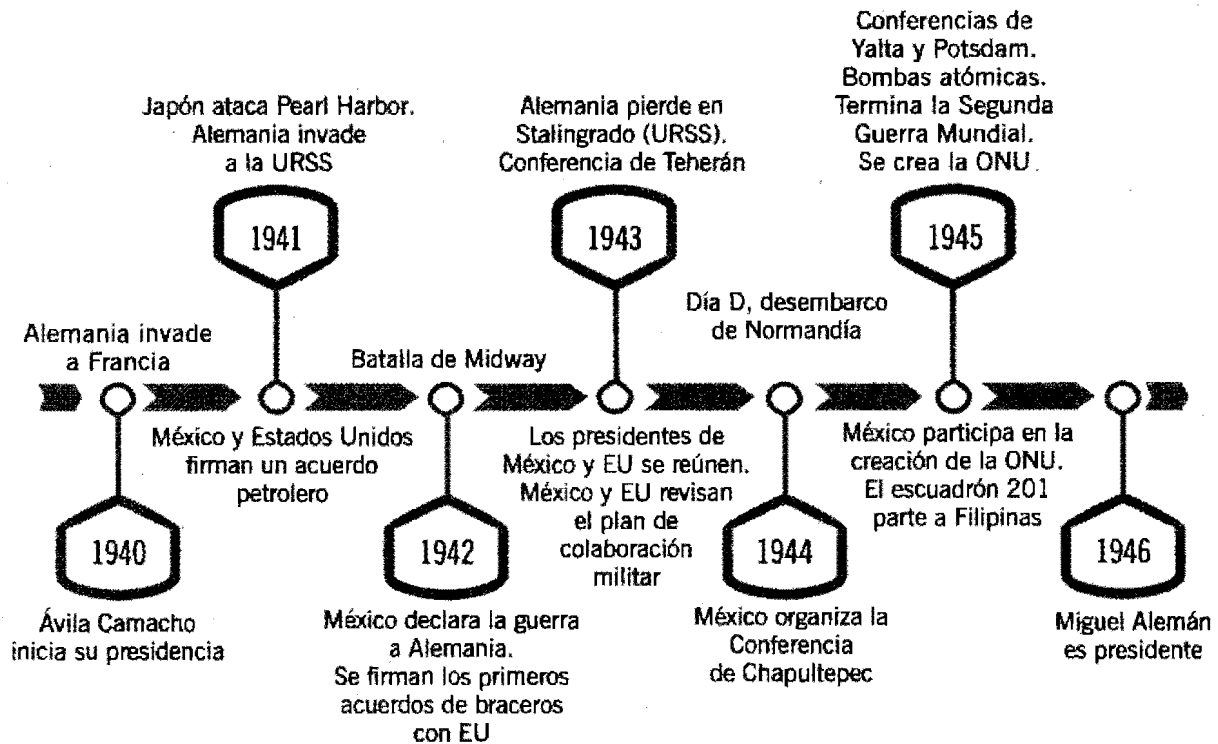


Durante la Segunda Guerra Mundial, la conjunción de los factores internos y externos permitió que, por primera vez en su historia, la capacidad de negociación internacional de México aumentara de forma considerable. En efecto, para 1940, México daba muestras de fortaleza interna. Por un lado, el país empezó a gozar de estabilidad política producto de la institucionalización del sistema, pues el cambio de poderes se llevó a cabo en forma pacífica. A la vez, el país comenzó a experimentar un acelerado crecimiento económico como resultado de las reformas internas y el inicio de la guerra; de 1939 a 1945 el Producto Interno Bruto creció en promedio 7 por ciento anual. Al mismo tiempo, la sociedad mexicana experimentaba un notable cambio debido a un rápido proceso de urbanización, el crecimiento de la clase media, la reducción de la tasa de mortandad y la disminución de la población analfabeta.



Manuel Ávila Camacho
Fuente: Wikipedia

Línea del tiempo 1940-1946



Objetivos de política exterior

Los principales objetivos de política exterior de Ávila Camacho fueron:

- Resolver los problemas derivados de la expropiación petrolera;
- Mantener la neutralidad frente a la Segunda Guerra Mundial;
- Diversificar las relaciones económicas exteriores de México;
- Defender los derechos de los migrantes en Estados Unidos;
- Reanudar las relaciones diplomáticas con países clave con los que no había vínculos;
- Participar en la conformación del sistema internacional de la posguerra; y
- Incorporarse en las nuevas organizaciones internacionales de la posguerra.

Por otro lado, la situación internacional se presentó favorable para los intereses mexicanos. La gravedad del conflicto mundial tuvo un impacto muy importante en el interés estadounidense por mejorar los mecanismos de solidaridad continental americana. El gobierno de la Casa Blanca ya había cobrado conciencia de la necesidad de una unión interamericana para proteger al continente de la influencia nazi y fascista. Por tal motivo, a Washington le urgía la firma de un acuerdo de defensa conjunta con México para protegerse de la amenaza de los países del Eje. Además, la demanda internacional de bienes estratégicos aumentó y México contaba con materias primas en grandes cantidades. En

esos momentos, México dependía menos de los intereses extranjeros debido a la reducción de las inversiones externas propiciada por la **expropiación de 1938**.

En 1940, México registró la menor entrada de **inversiones extranjeras** que se haya observado desde los inicios del siglo XX. En 1910 había casi dos mil millones de dólares en inversiones extranjeras; en 1935 se habían reducido a 1,083 millones de dólares debido a la inestabilidad interna que México presentó en el periodo revolucionario; pero en 1940 sólo se registraban 419 millones de dólares, lo que significó una reducción del 42% en el periodo comprendido de 1935 a 1940. Esta disminución se debió a las reformas cardenistas, principalmente las expropiaciones agrícola y petrolera. Ahora bien, revisando el origen de tales inversiones, la mayor parte provenía de Estados Unidos. A pesar del poco monto, México también empezaba a tener una marcada dependencia del capital estadounidense.

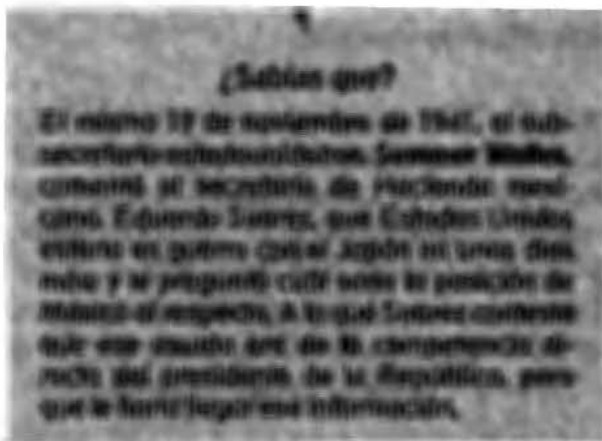
Relaciones México-Estados Unidos: Del conflicto a la cooperación

Para México, el trato con Estados Unidos fue la relación bilateral más importante a lo largo de todo el periodo de la Segunda Guerra Mundial. Dicha importancia fue recíproca ya que, para Estados Unidos, el vecino también era estratégico para establecer una alianza militar de defensa mutua frente a la amenaza nazi. Durante el desarrollo de la Segunda Guerra Mundial, los **intereses nacionales** de México y Estados Unidos coincidieron por primera vez en la historia bilateral. La cooperación entre ambos era vital para alejar la amenaza nazifascista. Aunque muchos sectores de la población protestaron por la actitud colaboracionista del gobierno mexicano hacia Estados Unidos, una alianza política y económica era necesaria para enfrentar los desafíos que marcaba la conflagración mundial. El conflicto ente México y Estados Unidos quedaba atrás y daba paso a la cooperación bilateral. Pero antes, se tenían que resolver los asuntos pendientes.

Para el gobierno de Roosevelt, resultaba imperativo formalizar un acuerdo de colaboración militar con México, pues al inicio de la Segunda Guerra Mundial se cernía la amenaza de un ataque japonés en las costas del Pacífico del continente americano. No obstante, el gobierno de México condicionó todo tipo de cooperación militar con Estados Unidos hasta que se llegase a un arreglo sobre los asuntos pendientes entre ambos países. Desde la perspectiva de Blanca Torres, México se involucraría en largas negociaciones con su vecino "aprovechando el fortalecimiento de su capacidad de negociación, producto de la guerra" para lograr acuerdos que le favorecieran. El país "procuró influir en los acontecimientos para no perder terreno en lo que consideraba indispensable para el interés nacional, y cedió en lo que estimó secundario". En este sentido, el gobierno mexicano inició las negociaciones para llegar a un arreglo sobre los asuntos que consideraba más importantes al inicio de la administración de Ávila Camacho, como la **indemnización** a las empresas expropiadas, las **reclamaciones** causadas en la revolución, las compras de **plata** y el problema de la **deuda externa**. Por no ser prioritarios en ese momento, los asuntos como **El Chamizal** y el de las **aguas internacionales** fueron pospuestos para futuras negociaciones.

Con la nueva **capacidad de negociación**, México condicionó la celebración de un acuerdo formal de defensa conjunta con Estados Unidos hasta que se resolvieran los asuntos pendientes entre ambos países. Tras intensas negociaciones, en el mes de octubre de 1941 ambos gobiernos habían llegado a un entendimiento respecto a este punto, aparentemente satisfactorio para ambas partes. Pero, inesperadamente, Estados Unidos suspendió la firma de tal entendimiento hasta no contar con la anuencia de las empresas petroleras. Sin embargo, un mes después el punto de vista estadounidense cambió y entonces se volvieron a entablar las negociaciones. La conclusión de este acuerdo tuvo lugar el 19 de noviembre de 1941, justamente tres semanas antes de que **Pearl Harbor** fuera atacado por los japoneses. Con el convenio, México lograba resolver los problemas derivados de la





expropiación petrolera, como lo fueron la suspensión de la compra de plata, las indemnizaciones y las reclamaciones aún pendientes. La firma del acuerdo mostró el alto nivel de capacidad de negociación de México porque prácticamente todo se arregló en función de sus intereses. Estados Unidos volvió a comprar petróleo y plata; además, aceptó el pago de la indemnización que México ofrecía. Con esto, el país ganaba definitivamente la batalla a las compañías expropiadas. Además, Estados Unidos daba una muestra clara de su espíritu de solidaridad y cooperación.

Respecto al asunto de la **deuda externa**, México siempre consideró el tema como delicado debido a su complejidad. En efecto, el asunto significó un verdadero problema para México en el periodo revolucionario en virtud de que muchas veces se suspendió su pago por motivos económicos. Al inicio de la Segunda Guerra Mundial, las condiciones comenzaron a cambiar y entonces México decidió iniciar las negociaciones para llegar a un arreglo satisfactorio. El **Comité Internacional de Banqueros**, con sede en Estados Unidos, era el que poseía la mayor parte de los bonos de la deuda externa mexicana. Gracias al apoyo de Washington, México y el Comité firmaron el convenio **Suárez-Lamont** en 1942, el cual beneficiaba, en gran medida, a México. Los plazos para el pago se extendían 25 años y se empezaría a pagar a partir de 1948. Con el acuerdo, México obtenía prácticamente un descuento de alrededor del 90% de su deuda externa.

Respecto a los límites fronterizos y la distribución de aguas internacionales, en 1944 ambos gobiernos llegaron a un arreglo. El acuerdo fue favorable para México porque recibiría el volumen de agua que solicitaba. El único asunto que quedó pendiente fue el problema de **El Chamizal**. Como se puede observar, todos estos acuerdos beneficiaban en gran medida a México. Pero, a cambio, el país se comprometió a guardar una estrecha colaboración con Estados Unidos en el campo militar. La alianza fue reafirmada cuando **Roosevelt** realizó una visita oficial a territorio mexicano en 1943. Correspondiendo a la cortesía, Ávila Camacho acompañó a su homólogo de regreso a territorio estadounidense. En sus discursos, ambos presidentes reafirmaron la solidaridad que unía a las dos naciones y se propusieron continuar unidos amistosamente para vencer al enemigo común. A estas alturas, el gobierno mexicano parecía haber olvidado los resentimientos causados por Estados Unidos en el pasado y se veía dispuesto a convertirse en su aliado.

Sin duda, México también contribuyó decididamente para el triunfo de los aliados en el terreno económico. El país colaboró con su



producción y su mano de obra para vencer a las potencias del Eje. Esta ayuda se orientó principalmente hacia Estados Unidos ya que México exportó e importó de ese mercado más del 90% de sus productos. Ambos países se vieron beneficiados mutuamente con este intercambio comercial. Por un lado, Estados Unidos aseguró la compra de materias primas mexicanas que resultaban vitales para su economía y evitaron que México vendiera dichos materiales a los países del Eje. Por el otro, México vio favorecido su crecimiento económico al incrementarse la demanda estadounidense de sus productos.

Respecto al **comercio**, México y Estados Unidos firmaron el 15 de julio de 1941 un acuerdo provisional en virtud del cual el país vecino se comprometía a adquirir toda la producción mexicana de algunos minerales estratégicos para el frente de batalla. Con esto, Washington aseguraba el aprovisionamiento de materias primas estratégicas y México garantizaba la venta de sus excedentes a precios fijos. En diciembre de 1942, los dos países suscribieron un tratado comercial mediante el cual se acordaban disminuciones de barreras comerciales. Para complementar este tratado, ambos países firmaron varios convenios específicos que permitían a Estados Unidos adquirir los excedentes mexicanos de materias primas.

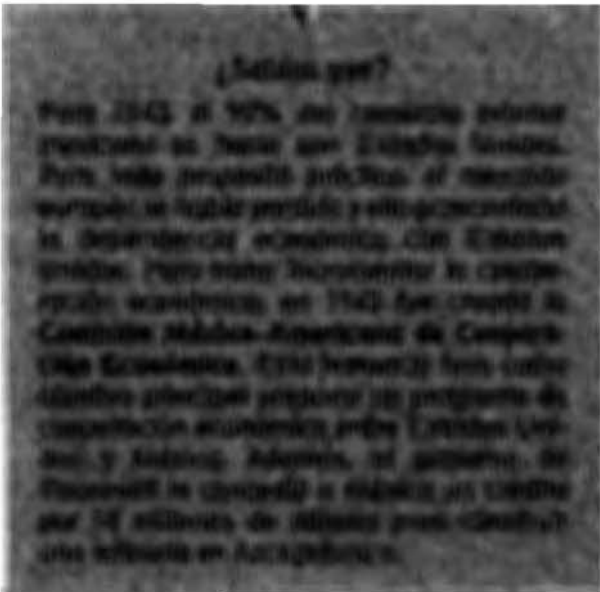
En lo que respecta al asunto de los **braceros**, México y Estados Unidos firmaron una serie de convenios tendientes a regular la contratación de mexicanos en los campos laborales norteamericanos. Debido a la necesidad de mayor mano de obra, el gobierno de Estados Unidos estaba muy interesado en llegar a un arreglo migratorio con México. El primero de ellos se celebró en agosto de 1942, en virtud del cual los braceros mexicanos no podrían ser empleados en el servicio militar; no podrían sufrir un acto discriminatorio;

además, se les garantizaría la transportación, los alimentos, salarios competitivos, habitaciones higiénicas, servicio médico gratuito y la repatriación. Incluso, supervisores de la

Casa relevante de política exterior

En el superlativo, sus son las principales preocupaciones estadounidenses al inicio de la Segunda Guerra Mundial. Una serie de temas surgieron de la región de los cuernos, ya que esta zona era considerada estratégica debido a la amenaza japonesa. La otra preocupación se refiere a la candidatura de un acuerdo general de defensa constante entre México y Estados Unidos, respecto a la primera preocupación, Estados Unidos buscaba tener relaciones de amistad en la península de Baja California. Las negociaciones no iban a resultar frías, primer porque existe un amplio descontento interno por el comportamiento del gobierno mexicano con Estados Unidos en la esfera militar. En agosto de 1941 en diciembre de 1941, el presidente Ávila Camacho nombró al general Lázaro Cárdenas Comandante General del Pacífico, lo que constituye una garantía para el defensa de la soberanía mexicana por el reconocimiento del ejecutivo. Antes gobierno japonés a un acuerdo en marzo de 1942, el cual se denominó "Plan de Colaboración Aplicado a la Zona". Este arreglo prevé establecer relaciones de amistad y de confianza con los países en América mexicana. En las zonas que se encuentran en suelo mexicano, el mundo entero a cargo de personal mexicano, pero se aceptaba que militares estadounidenses entrenaran al personal mexicano. Sin embargo, para 1942 la amenaza de un ataque a la zona se disipó y fue entonces cuando el gobierno de Estados Unidos empezó a perder el interés en la región.

Algunos años, respecto a la segunda preocupación, en enero de 1942 quedaba concluido la "Convención México-Norteamericana de Defensa Conjunta". El objetivo de este acuerdo era estudiar el desarrollo progresivo de la guerra y sus posibles consecuencias. Otro convenio reconoció la modernización del ejército mexicano y facilitó créditos para tal fin. El mes de 1942 días después del ataque japonés a Pearl Harbor y de la declaración de la Tercera Reunión de Casablanca, México pudo emitir un decreto mediante el cual se se consideró a Estados Unidos como aliado, permitiendo que tropas e instalaciones estadounidenses permanecieran en aguas nacionales. Igualmente, el gobierno mexicano emitió un decreto mediante el cual se concedió permiso a los mexicanos para prestar su servicio civil o militar en Estados Unidos durante la contienda. Para Estados Unidos, el decreto significó de gran ayuda, ya que más de 250 mil mexicanos participaron en el frente de batalla, luchando bajo la bandera estadounidense, siendo esta una de las mayores contribuciones militares de México para el triunfo de los aliados en la guerra.



Secretaría del Trabajo de México podían entrar al territorio estadounidense para vigilar el respeto a los derechos de los trabajadores mexicanos. Los dos países salieron beneficiados por la celebración de estos convenios. Estados Unidos aseguró la mano de obra que mucha falta hacía en los campos de trabajo puesto que miles de estadounidenses se encontraban en los frentes de batalla. Por su parte, México pudo colocar una gran cantidad de trabajadores que el mercado laboral mexicano no podían absorber.

A pesar de la reticencia de varios grupos nacionalistas, las relaciones entre México y Estados Unidos se caracterizaron por una mutua solidaridad y cooperación en el terreno **político, militar y económico**. Los dos países

se vieron beneficiados puesto que México consiguió acuerdos favorables que resolvieron problemas muy importantes, como lo fueron el asunto del petróleo, la deuda externa, las reclamaciones y el comercio. Por su parte, Estados Unidos consiguió acuerdos de colaboración militar y de braceros que en esos momentos resultaban prioritarios para su seguridad y economía. En contraste con años anteriores, México terminó como un aliado para Estados Unidos dejando atrás el conflicto y el enfrentamiento.

Relaciones bilaterales con otros países: La autonomía

Al inicio de la Segunda Guerra Mundial, México había roto relaciones diplomáticas con varios países aliados. No había nexos oficiales con la URSS. Tampoco había vínculos con **Reino Unido** por la expropiación petrolera. Cárdenas había interrumpido las relaciones con la **Francia** de Vichy porque era un gobierno títere de Hitler. Con Estados Unidos, las interacciones eran tensas por el asunto petrolero. Con **Alemania**, la conexión era favorable porque **Hitler** estaba comprando el hidrocarburo mexicano. Es decir, paradójicamente las interacciones bilaterales no estaban en su mejor momento con los aliados y con los nazis el vínculo era amistoso. Sin embargo, la situación cambió significativamente una vez avanzado el conflicto mundial.

Para 1940, el comercio entre México y **Alemania** se redujo significativamente como consecuencia del bloqueo naval impuesto por Reino Unido en Europa. Aun así, el gobierno mexicano estaba sumamente interesado en continuar con ese intercambio, puesto que el cálculo era que Alemania podría ganar la guerra y en el futuro controlaría el mercado europeo. Más tarde, desde una perspectiva **pragmática**, México se mantuvo en una actitud de espera, aguardando con cautela el desarrollo de los acontecimientos.

En su relación con Alemania, México jugaba con dos tableros, como lo plantea Putnam. Por un lado, la **SRE** encabezada en ese entonces por **Eduardo Hay**, siempre rechazaba y condenaba todo tipo de agresión internacional y propugnaba los principios tradicionales de México. Mientras que, por el otro, la **Secretaría de Hacienda**, encabezada por **Eduardo Suárez**, informaba a la legación de Alemania que dichas condenas se hacían en virtud de que México se encontraba presionado por Estados Unidos. Suárez también argumentaba que el país dependía mucho de la relación con el vecino del norte, pero que en el futuro el gobierno mexicano estaría dispuesto a mantener buenas relaciones comerciales con Alemania. Este **pragmatismo** le daba a México una gran flexibilidad en su política exterior. Más adelante, el país empezó a mostrar una actitud hostil frente a

Alemania, especialmente después de la capitulación de **Francia**. Debido a la propaganda que emitía la legación alemana a favor de los nazis, México declaró persona *non grata* a **Artur Dietrich**, el representante alemán. El gobierno germánico buscaba mantener una buena relación con México puesto que estaba interesado en su petróleo. Incluso, Alemania sugirió que si obtenía una victoria frente a **Reino Unido** entonces se podía anular el pago a las empresas inglesas expropiadas.

En 1941, bajo argumentos jurídicos, Ávila Camacho decidió incautar los barcos alemanes que se hallaban varados en los puertos mexicanos de Veracruz y Tampico. Ante esto, la legación alemana protestó, pero México alegó que hacía uso del derecho de **Angaria** y que adoptaba esta medida para mantener el orden y la seguridad de los puertos mexicanos. Otra muestra de hostilidad hacia Alemania fue cuando México aceptó la lista negra de Estados Unidos, la que incluía a las casas comerciales alemanas que ponían en peligro la seguridad del continente americano. En el otoño de 1941, el gobierno germano solicitó a México el retiro de los funcionarios de los consulados mexicanos instalados en Alemania y en los territorios ocupados. En respuesta, México también pidió la clausura de los consulados alemanes que se encontraban en territorio mexicano. Con estas medidas, las relaciones económicas entre México y Alemania se rompían completamente, quedando sólo las diplomáticas. Estas últimas se rompieron definitivamente, a iniciativa de México, poco después de que Japón atacó **Pearl Harbor** en 1941. Más adelante, el gobierno avilacamachista declaró el **estado de Guerra** en mayo de 1942, después de que submarinos alemanes hundieron dos barcos petroleros en el Golfo de México.

En otros nexos bilaterales, México mostró cierta independencia. Por ejemplo, el país reanudó los nexos diplomáticos con **Reino Unido** sin que los británicos exigieran previamente la solución de la cuestión petrolera. Con **Francia**, México fue el primer país en reconocer a **Charles De Gaulle** como presidente francés en el exilio. En cambio, con **España**, el gobierno mexicano nunca reconoció el régimen de **Franco**. Con la URSS, el restablecimiento de relaciones fue una decisión de ambos países al formar parte del mismo bando. En suma, en sus relaciones bilaterales, México demostró amplia **autonomía** en su política exterior durante la Segunda Guerra Mundial.

Política multilateral: El aumento del prestigio

La política multilateral que México adoptó en los diversos foros internacionales le otorgó al país un creciente **prestigio** en la esfera mundial. Su activa participación en el sistema interamericano le confirió un papel de líder regional en el continente. En la Tercera Reunión de Consulta, celebrada en Río de Janeiro, Brasil, luego del ataque japonés a **Pearl Harbor**, Estados Unidos planteó que esa agresión representaba una amenaza a la seguridad continental. La convocatoria estuvo fundamentada en el principio de **seguridad colectiva** de la reunión de La Habana, el cual establecía que toda agresión hecha a un país americano sería considerada una agresión a todos.

En la reunión, México presentó las siguientes propuestas: interrumpir todo intercambio comercial con los países del Eje; no tratar como beligerante a ningún Estado americano que se encuentre en estado de guerra; y adherirse a la **Carta del Atlántico**. Todas estas iniciativas fueron aprobadas. La actuación de México en las reuniones de consulta fue muy significativa. Su actitud fue siempre a favor de la cooperación y la solidaridad americana. Su principal objetivo era mantener una presencia activa en los foros interamericanos para tratar de influir en el sistema regional y erigirse como un líder en el continente. La constante presencia de México en los foros interamericanos fortaleció su prestigio internacional. La aprobación de la mayoría de las propuestas mexicanas en las reuniones mostraba la alta **capacidad de negociación internacional** del país.



Decreto del Estado de Guerra.
El documento se hizo público en
diferentes lugares de México.
Fuente de imagen: Wikimedia commons

Más adelante, las naciones de la región aceptaron que México fuera anfitrión de una reunión especial para tratar los asuntos relacionados con el fin de la guerra y sus posibles repercusiones. Dicho encuentro se denominó la **Conferencia de Chapultepec** y se celebró en 1945. El detalle mostró el interés de México en influir de manera directa en la reorganización internacional. En esta conferencia, los países latinoamericanos consensaron la posición que llevarían en conjunto a la **Conferencia de San Francisco**, donde los ganadores de la guerra constituirían a la **Organización de las Naciones Unidas** en 1945.

Cuando México sufrió una agresión externa al ser hundidos dos de sus buques petroleros, el gobierno tomó la determinación en 1942 de declarar el **Estado de Guerra** a las naciones del Eje, en una de las decisiones de mayor trascendencia para la defensa de la dignidad nacional. Aunque México siempre había sido un Estado **pacifista** por tradición, la decisión no significaba que el país se alejara de sus principios de política exterior, puesto que la acción era llevada a cabo con fines exclusivos de legítima defensa. Ante esto, el país envió al frente de batalla al **Escuadrón 201**, compuesto por pilotos de guerra que fueron entrenados en Estados Unidos y vieron acción en **Filipinas**. Esa no fue la única contribución de México a la guerra. Miles de mexicanos pelearon en Europa bajo la bandera estadounidense. La participación de México durante la guerra le valió contarse entre las naciones vencedoras y participar directamente, por primera vez en su historia, en las negociaciones para la conformación de una nueva organización mundial.

Este prestigio ganado por el país permitió a México obtener ciertas ventajas en su trato con el exterior. Por ejemplo, sus **principios** más importantes de política exterior fueron consagrados en la **Declaración de México** y en el **Acta de Chapultepec**, documentos que emanaron de la Conferencia de Chapultepec. Además, los aliados enviaron al gobierno mexicano el **Proyecto Dumbarton Oaks**, el cual contenía el borrador de la carta de la nueva organización mundial que se estaba creando. El objetivo era que México opinara e hiciera recomendaciones. Fue muy significativo que el país fuera tomado en cuenta para la conformación de la nueva arquitectura internacional. La invitación mostraba el prestigio multilateral de México y su amplia capacidad de negociación internacional. A final de cuentas, la **Conferencia de San Francisco**, que dio origen a la **Organización de las Naciones Unidas** (ONU), adoptó algunos de los puntos de vista de México. Por ejemplo, por iniciativa del país, el régimen de **Franco** no fue incluido en la nueva organización mundial. Asimismo, el papel de los organismos regionales en el sistema de las Naciones Unidas fue aceptado tal y como lo proponía la delegación mexicana, es decir, habría compatibilidad entre la ONU y los organismos regionales.



En otro frente, el mexicano **Eduardo Suárez**, entonces secretario de Hacienda, fue invitado a participar en la conformación del nuevo sistema internacional financiero dibujado en los acuerdos de **Breton Woods** de 1944. De este encuentro surgieron el **Fondo Monetario Internacional** y el **Banco Mundial**. En este foro, Suárez propuso que los recursos de las nacientes instituciones fueran también dedicados al desarrollo de los países. La iniciativa fue aprobada por los países asistentes, lo que también demuestra la influencia de México en la construcción del nuevo sistema financiero internacional.



Ezequiel Padilla
secretario de Relaciones
Exteriores (1940-1945)
Fuente: SRE

Resumen del capítulo

- La política exterior de México durante la Segunda Guerra Mundial se caracterizó por su constante apego al derecho internacional, a la solidaridad interamericana y por su invariable rechazo a la ideología nazi y fascista.
- México fue uno de los países que más fomentaron la cooperación interamericana; siempre se mostró solidario con las naciones atacadas; en todo caso protestó ante las agresiones hechas por los países del Eje, condenando el uso de la fuerza como instrumento de predominio internacional.
- Durante el cardenismo y la Segunda Guerra Mundial, la política exterior de México se caracterizó por gozar de una mayor capacidad de negociación internacional que no tenía precedentes. Desde una perspectiva pragmática, las administraciones de Cárdenas y Ávila Camacho aprovecharon esta especial circunstancia para obtener logros diplomáticos importantes y mantener una presencia constante en el escenario internacional.
- La política exterior de México en la etapa nacionalista de Cárdenas y durante la Segunda Guerra Mundial contribuyó al afianzamiento de la estabilidad política y a la promoción del desarrollo económico. En términos generales, México encontró en este periodo las condiciones necesarias para cumplir con su proyecto de política exterior, el cual se basaba en sus principios tradicionales.
- En defensa de la soberanía nacional, el gobierno rechazó la instalación de bases militares extranjeras en territorio nacional; no permitió la intromisión externa en asuntos de exclusividad interna y modernizó al ejército mexicano para hacer frente a cualquier contingencia.
- Para impulsar el crecimiento económico, el país incrementó sus exportaciones; celebró tratados de comercio favorables y atrajo nuevamente las inversiones extranjeras; aunque su propósito de acercarse a los mercados latinoamericanos no fue cumplido puesto que vender sus productos en Estados Unidos le resultó más redituable. Para 1946 el comercio de México hacia Estados Unidos representaba casi el 90 por ciento del total de las exportaciones, lo que se tradujo en una mayor dependencia y concentración hacia el vecino del norte.

Preguntas guía

1. Explique los cambios internos y externos al inicio de la administración de Cárdenas y analice cómo impactaron en la política exterior de México.
2. Explique las causas y consecuencias de la Expropiación Petrolera de 1938.
3. Evalúe la capacidad de negociación internacional de México durante la Segunda Guerra Mundial y cómo esto afectó la política exterior de México.
4. Explique las razones por las cuales México declaró el Estado de Guerra frente a los países del Eje.
5. Explique las acciones de México en la construcción de instituciones internacionales al final de la Segunda Guerra Mundial.

Ejercicios

- A partir de la situación interna y externa entre 1934 y 1946, identifique el interés nacional de México y su capacidad de negociación internacional.
- En función de las acciones de política exterior en el periodo, evalúe el alcance de los objetivos planteados al principio y cómo impactaron en el interés nacional que prevalecía.
- Caracterice la política exterior de México durante el Cardenismo y la Segunda Guerra Mundial.

Bibliografía recomendada

- De Vega, Mercedes (coord.), *Historia de las relaciones internacionales de México 1821-2010*, México, SRE, 2011.
- Mendoza, Juan Carlos, *Cien años de política exterior mexicana, De Francisco I. Madero a Enrique Peña Nieto. Momentos trascendentes*, México, Cenzontle/INEHRM, 2014.
- Meyer, Lorenzo, *México y Estados Unidos en el conflicto petrolero*, México, El Colegio de México, 1981.
- Seara Vázquez, Modesto, *La política exterior de México*, México, Harla, 1985.
- Torres, Blanca, *Historia de la Revolución Mexicana, período 1940-1952: México en la segunda guerra mundial*, México, El Colegio de México, 1979.
- Torres, Blanca, *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, Tomo VI, México, El Colegio de México, 2010.
- Schiavon, Jorge A., "Sobre contagios y remedios: El *New Deal* y su impacto sobre la administración cardenista", *Revista Iztapalapa*, v. 23, n. 52, (enero-junio 2002).
- Velázquez, Rafael, *La política exterior de México durante la Segunda Guerra Mundial*, México, Plaza y Valdés, 2007.

Capítulo 10

La política exterior de México durante el inicio de la Guerra Fría (1946-1970)

Objetivos del capítulo:

- Identificar los factores internos y externos que incidieron en la política exterior de México entre 1946-1970.
- Explicar las primeras acciones de política exterior de México durante la Guerra Fría.
- Explicar la posición de México frente a la Revolución cubana.

AL FINALIZAR LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL, el sistema internacional se vio inmerso en la lucha ideológica encabezada por las dos grandes potencias surgidas al término de la contienda: **Estados Unidos** y la **URSS**. Por un lado, Washington promovía los intereses capitalistas y el eje articulador de su política exterior era contener el avance comunista. Por el otro, los soviéticos buscaban extender su zona de influencia por todo el orbe. Este enfrentamiento bipolar condujo a lo que se denominó **Guerra Fría**, lo que se reflejó en el enfrentamiento entre dos bloques: el capitalista y el socialista.

Después de la guerra, la política exterior de México trató de mantenerse aislada de los acontecimientos mundiales. Con pocas opciones, la diplomacia mexicana buscó adaptarse a las condiciones internas y externas de la posguerra. Para responder a las necesidades de un modelo económico **proteccionista** que buscaba la industrialización nacional a través de la sustitución de importaciones, la política exterior mexicana mantuvo una relativa pasividad con base en sus principios tradicionales. Entonces, México asumió una actitud **nacionalista, legalista y aislacionista** para contrarrestar el poder de Estados Unidos y evitar las posibles intromisiones en sus asuntos internos. Esta política también buscaba esconder los excesos autoritarios del régimen del **Partido Revolucionario Institucional (PRI)**, que anteriormente había sido el Partido de la Revolución Mexicana (el cambio de nombre fue en 1946), con la desaparición del sector militar en sus filas. Esto permitió la **consolidación** del sistema político mexicano y, a partir de ese momento, la **transmisión pacífica** del poder se ha dado de manera ininterrumpida entre **civiles**. Así, los principios tradicionales de su política exterior, tales como la **No Intervención** y la **Autodeterminación** de los Pueblos, servían también para evitar las críticas externas al sistema autoritario mexicano.

Durante los años de la **Guerra Fría**, México adquirió prestigio internacional y se colocó como una potencia media regional. Inclusive, el país llegó a tener una capacidad de negociación internacional amplia que le permitió importantes logros diplomáticos. Las bases de ese margen de negociación descansaban en los siguientes factores: la **estabilidad política** propiciada por un régimen presidencialista y autoritario, el **crecimiento econó-**

mico de la posguerra, la cercanía geográfica con la mayor potencia capitalista, el **enfrentamiento bipolar** entre Estados Unidos y la Unión Soviética, entre otros factores. Estos elementos internos y externos que fueron relativamente permanentes entre 1946 y 1970 le otorgaron una relativa continuidad a la política exterior de México en ese periodo. Sin embargo, estas variables no salvaron al país de tener una relación de estrecha **dependencia** con Estados Unidos.

1. Miguel Alemán: Énfasis en la industrialización



Miguel Alemán Valdés
Fuente: Wikipedia

Al inicio del sexenio de Miguel Alemán Valdés (1946-1952), la situación interna presentaba las siguientes características: había una **estabilidad** política debido al fuerte presidencialismo, al corporativismo sindical y al civilismo. Los dos primeros elementos habían sido inaugurados por Lázaro Cárdenas. En el tercero, Miguel Alemán era el primer presidente no militar de la posrevolución. La economía había presentado desequilibrios debido a la guerra, pero a partir de 1946 el país empezó a **crecer** de manera sostenida. Estos dos elementos, estabilidad política y crecimiento económico, fortalecieron la política exterior de Miguel Alemán. La situación externa también era favorable pues las grandes potencias se concentraron en la **Guerra Fría** como producto del fin de la Segunda Guerra Mundial.

Política exterior de Alemán Valdés: el ámbito multilateral

En el periodo del presidente Miguel Alemán, México continuó con un creciente prestigio a nivel internacional. Por ejemplo, el diplomático mexicano **Jaime Torres Bodet** fue elegido director general de la UNESCO. Asimismo, un presidente mexicano asistía por primera vez a una sesión de la **Asamblea General de Naciones Unidas** para hablar sobre el mantenimiento de la paz mundial. En 1946, México participó en el **Consejo de Seguridad** como miembro no permanente, en donde tuvo una destacada actuación para establecer las bases del nuevo sistema internacional.

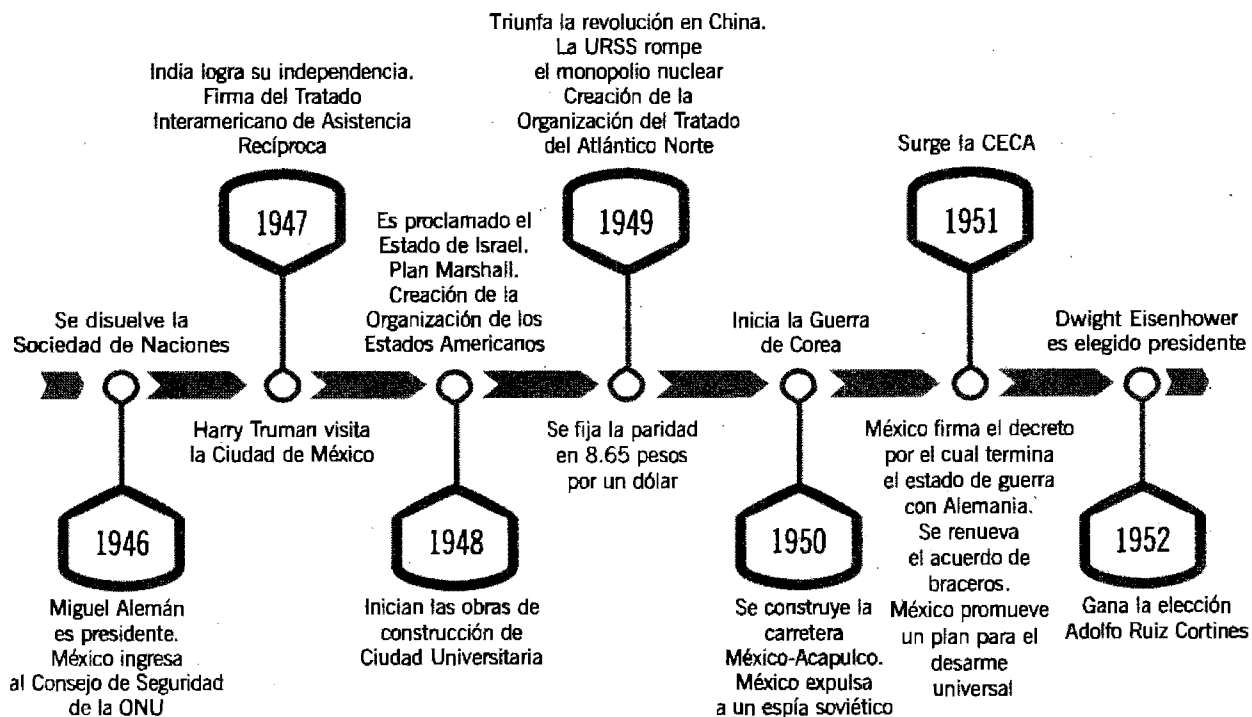
El clímax de la Guerra Fría llegó cuando se inició la **Guerra de Corea** en 1950. Estados Unidos apoyaba a la parte sur de Corea mientras que el bloque socialista auxiliaba a la parte norte. La ONU legitimó el uso de la fuerza al crear un ejército de intervención liderado por Estados Unidos. El gobierno mexicano se declaró en favor de las medidas tendentes a resolver el conflicto e incluso propuso un plan de pacificación. Como era de esperarse, México se negó a participar en el conflicto con el envío de tropas nacionales. Este nuevo conflicto impactó en la **capacidad de negociación** internacional

Objetivos de política exterior

Los principales objetivos de política exterior de Miguel Alemán fueron:

- Mantener al país alejado de la dinámica de la Guerra Fría;
- Mantener neutralidad en la Guerra de Corea;
- Buscar financiamiento externo para apuntalar la industrialización de país; y
- Renovar los acuerdos de braceros.

Línea del tiempo 1946-1952



de México. En ese momento, el país contaba con un margen más amplio de maniobra puesto que Estados Unidos necesitaba materias primas y mano de obra. El vecino del sur era una excelente alternativa. Con esta coyuntura, el gobierno mexicano pudo negociar favorablemente créditos financieros, la renovación de los acuerdos de braceros, medidas para reducir el déficit comercial, entre otros temas.

En el marco de la organización interamericana, México participó activamente en el proceso de creación de la **Organización de los Estados Americanos (OEA)**, la cual se gestó en la **IX Conferencia Internacional Americana** celebrada en **Bogotá, Colombia, en 1948**. En ese mismo año entró en vigor el **Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)** o Pacto de Río. El TIAR creaba una alianza militar basada en la **seguridad colectiva**. Es decir, ante el ataque a un miembro de la alianza, la respuesta sería colectiva frente al Estado agresor. La delegación mexicana siempre promovió un pacto de tal naturaleza que tuviese un carácter jurídico y no militar. Para ese entonces, ya se vislumbraba que Estados Unidos aprovecharía el sistema interamericano para sus fines hegemónicos y así consolidar su poder en la región. Al respecto, México siempre buscó mantener una posición autónoma frente a Estados Unidos en los distintos foros multilaterales.



Jaime Torres Bodet secretario de Relaciones Exteriores (1946-1948) Fuente: SRE



Manuel Tello Barraud secretario de Relaciones Exteriores (1948-1952) Fuente: SRE

La relación bilateral con Estados Unidos

Frente a Estados Unidos, el gobierno de Alemán busco mantener cierta **autonomía**. Para México, era importante no involucrarse en la Guerra Fría. Sin embargo, por un elemento **geopolítico** y **pragmático**, el país tenía que alinearse a los intereses de Estados Unidos. El objetivo era conseguir el apoyo financiero de Washington para impulsar a la industria nacional y así insertar a México, de una forma más favorable, en la nueva dinámica internacional.



Miguel Alemán y Truman Fuente: Wikimedia Commons

En el ámbito económico, México promovió la participación del Estado en los procesos productivos. Después de terminada la guerra, el gobierno implantó un modelo **sustitutivo de importaciones**, el cual impuso altos aranceles al comercio exterior con el fin de proteger a la industria nacional. A pesar de que Estados Unidos no estaba de acuerdo en el modelo, hubo signos de cooperación en la relación bilateral. En marzo de 1947, **Harry Truman** visitó la Ciudad de México. Era la primera vez en la historia que un presidente estadounidense en funciones pisaba la capital mexicana. Miguel Alemán respondió con una gira a Washington, inaugurando así una tradición de presidentes mexicanos de hacer visitas a su contraparte estadounidense en su capital. En esa reunión, México apoyó la política hemisférica de seguridad estadounidense y, en respuesta, recibió un **préstamo** de casi 50 millones de dólares para financiar el déficit de la **cuenta corriente** y así construir la infra-



estructura necesaria para impulsar el crecimiento económico. En ese entonces, la prioridad de México era la **industrialización** del país. Desde una perspectiva pragmática, es posible que el gobierno mexicano ofreciera su apoyo para la contención del comunismo a cambio de ayuda financiera. Sin embargo, un interés de México era terminar con el acuerdo comercial firmado durante la SGM debido al déficit comercial y a la reducción de las reservas monetarias. Al final, el gobierno de Alemán impuso, temporalmente, aranceles más altos a productos superfluos para equilibrar las finanzas.

El apoyo de México a **Estados Unidos** en su lucha contra el comunismo fue limitado. Aunque sus votos en las **Naciones Unidas** frecuentemente estuvieron del lado de Wa-

shington, México no rompió relaciones diplomáticas con la URSS. Además, el gobierno estadounidense quería negociar un nuevo acuerdo **militar**, pero México se rehusó argumentando que tal arreglo significaría enviar tropas al exterior. La participación de México en guerras foráneas contradecía los principios de su política exterior. Los grupos nacionalistas inmediatamente apoyaron el rechazo al acuerdo. Así, el gobierno mexicano empezaba a usar una política de diferenciación ante los Estados Unidos para apaciguar a los sectores más nacionalistas del país.

Las distintas **percepciones** también afectaron la relación bilateral. Un ejemplo se presentó cuando, en 1947, se desató una epidemia de **fiebre aftosa** que afectó al ganado mexicano. Como la enfermedad podía propagarse a su territorio, Estados Unidos estuvo dispuesto a cooperar con México para erradicarla. La idea del gobierno estadounidense era sacrificar 168 mil cabezas de ganado mientras que la propuesta de México era vacunarlas. La **opinión pública** en México percibió el plan como una conspiración estadounidense para eliminar a un competidor. Otro ejemplo de diferentes percepciones vino con el asunto de la **migración** indocumentada. Cuando la guerra terminó, la demanda de mano de obra mexicana disminuyó, lo que creó una fuente de conflicto permanente. Puesto que el número de trabajadores sin documentos había aumentado, el gobierno de Estados Unidos deportó a miles de mexicanos. En México, la **discriminación** contra los trabajadores tuvo un impacto negativo en la percepción sobre Estados Unidos. Por otro lado, los estadounidenses veían a los mexicanos indocumentados como pobres, sucios y sin educación. A pesar de esas diferentes percepciones, México y Estados Unidos renovaron el acuerdo migratorio durante la administración de Alemán.

2. Adolfo Ruiz Cortines: Una relativa calma

Cuando asumió la presidencia Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), las condiciones internas del país seguían mejorando. Asimismo, el ambiente internacional no sufrió cambios considerables. En 1954 se llevó a cabo en Caracas Venezuela la X Conferencia Interamericana y uno de los temas principales a tratar era el asunto de Guatemala. En ese entonces, **Jacobo Arbenz** llegó a la presidencia de **Guatemala**, proponiendo amplias reformas sociales. Su gobierno fue calificado como comunista por Estados Unidos, quienes lo consideraban una amenaza a sus inversiones. Por ello, solicitó en esa reunión una declaración condenatoria ya que, según Washington, la soberanía y la independencia política de los Estados Americanos se encontraban en peligro por la amenaza comunista. México se **abstuvo** de apoyar esta resolución puesto que su interés principal se centraba en el respeto al principio de la **No Intervención**.



Adolfo Ruiz Cortines
Fuente: Wikipedia



Luis Padilla Nervo
secretario de Relaciones Exteriores (1952-1958)
Fuente: SRE

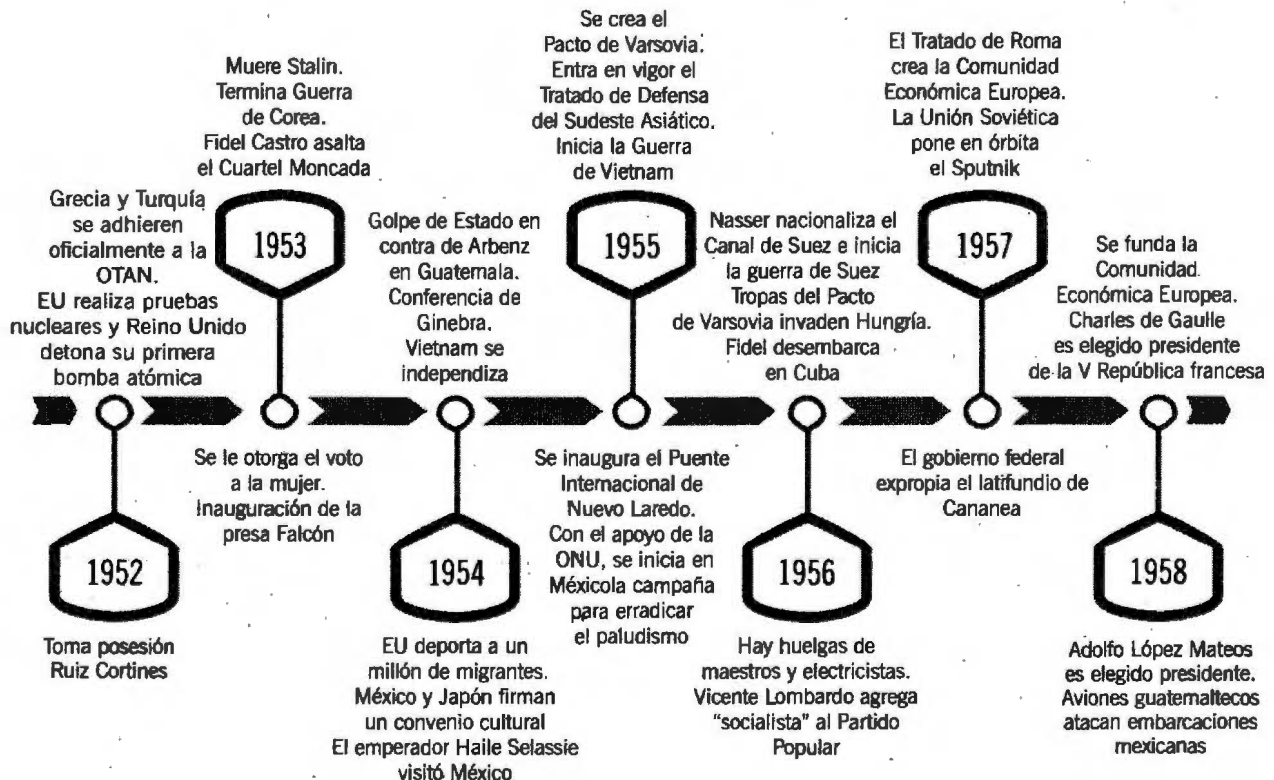
Objetivos de política exterior

Los principales objetivos de política exterior de Ruiz Cortines fueron:

- Mantener al país alejado de la dinámica de la Guerra Fría;
- Mantener neutralidad en la Guerra de Corea;
- Renovar los acuerdos de bracerías; y
- Mantener los principios tradicionales en la política exterior.

En materia de derechos humanos, México apoyó las medidas que la **Asamblea General** de la ONU promovió en contra del **Apartheid** en **Sudáfrica**, ya que se le consideraba una forma de discriminación racial. En el tema del desarme, el gobierno de Ruiz Cortines también participó activamente para desacelerar el proceso armamentista, a favor de la paz y la seguridad internacionales.

Línea del tiempo 1952-1958



En cuanto a las relaciones entre México y Estados Unidos, éstas pasaron a un momento de relativa **calma**, aunque el fenómeno de la migración empezó a cobrar una importancia creciente. Era obvio que México no quería afectar la relación bilateral asumiendo una posición radical. Pero al mismo tiempo, el gobierno debía mostrar una relativa **autonomía** frente a su vecino para **apaciguar** a los grupos nacionalistas. En ese sexenio hubo varias huelgas de maestros, electricistas y ferrocarrileros. Por lo tanto, una política exterior independiente ayudaba al PRI a tener mayores márgenes de control interno.

En la década de 1950, era muy importante para México mantener un tono de normalidad en su relación con Estados Unidos para negociar los temas de la agenda. En efecto, los asuntos de **comercio, deuda e inversiones** externas eran cuestiones sensibles para las administraciones mexicanas. Ruiz Cortines lo sabía y trató de enfrentar estos temas sin generar un enfrentamiento directo. En esa década, el comercio bilateral se incrementó, pero México registró un **déficit** muy alto con Estados Unidos. Las inversiones extranjeras directas **aumentaron** casi 60 por ciento en ese mismo periodo. La deuda externa mexicana **creció** de 156 millones de dólares en 1952 a 603 millones en 1958.

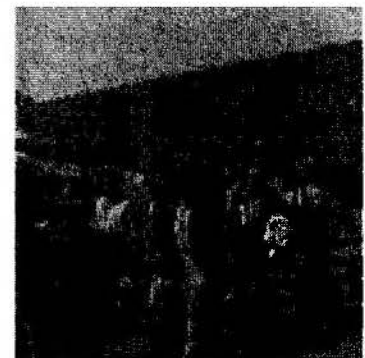
Ruiz Cortines y Dwight Eisenhower se reunieron en 1953 para inaugurar la presa **Falcón**. Como efecto del Tratado de Aguas de 1944, esta infraestructura hidráulica fue producto de la colaboración bilateral y se construyó para que los dos países pudieran aprovechar las aguas del **Río Bravo**. Más tarde, ambos presidentes se volvieron a encontrar en 1956 en



Inauguración de la presa Falcón
Fuente: Mediateca INAH

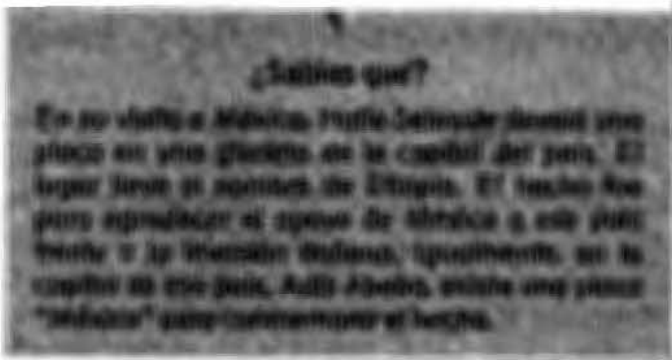
Sulphur Springs. En esa ocasión, el primer ministro canadiense, **Louis St. Laurent**, también participó en la reunión, lo que inauguró ese mecanismo trilateral en **América del Norte**. Los principales temas que discutieron los tres mandatarios fueron los asuntos migratorios, el desarrollo de la aviación civil, la venta de algodón entre México y Estados Unidos, la asistencia económica del **Eximbank**, y la pesca ilegal en los litorales. Después Ruiz Cortines y Eisenhower se reunirían de nuevo en Panamá, durante una reunión regional que conmemoraba el 130 aniversario de la propuesta de unificación de **Simón Bolívar**.

Aunque fue un periodo de relativa calma, hubo algunos asuntos conflictivos bilaterales que crecieron en complejidad. Para entonces, el fenómeno de la migración se estaba convirtiendo en uno de los temas más importantes para la agenda bilateral. En 1954, un nuevo acuerdo de braceros se estaba negociando. Sin embargo, la posición de México fue inaceptable para las autoridades estadounidenses y la negociación se interrumpió. Estados Unidos requería de la mano de obra y entonces abrió las puertas para que mexicanos pudieran cruzar a territorio estadounidense sin la autorización de México. La administración de Ruiz Cortines trató de evitarlo incluso con el uso del ejército. Varios mexicanos fueron retenidos en la frontera. Finalmente, en marzo de ese mismo año, ambos países alcanzaron un acuerdo para la renovación del programa **bracero**. Sin embargo, el número de connacionales que entraban a Estados Unidos de manera irregular creció sustantivamente y, entonces, Washington instrumentó la "**Operación Espalda Mojada**". Con ese programa, más de un millón de mexicanos fueron deportados. Así, el Braceros mexicanos asunto de la migración se convirtió en una permanente fuente de conflicto bilateral.



Braceros mexicanos
Fuente: Wikipedia

Por otra parte, en agradecimiento al apoyo mexicano a **Etiopía**, el emperador **Haile Selassie** realizó una visita a la Ciudad de México en 1954. El presidente Ruiz Cortines lo recibió con honores militares para sellar las relaciones diplomáticas entre ambos países.



Finalmente, el ministro de Relaciones Exteriores de Japón, **Katsuo Okazaki**, también visitó México en 1954 para firmar un convenio cultural. El acuerdo incluía estrategias para estrechar las relaciones educativas, culturales y científicas entre ambos países.

3. Adolfo López Mateos: Pragmatismo frente a Cuba

En el periodo de 1958 a 1964, el presidente Adolfo López Mateos, consciente de la vulnerabilidad que generaba una relación muy estrecha con Estados Unidos, inició una serie de giras internacionales con el propósito de diversificar las relaciones exteriores de México. Sus objetivos eran ampliar su capacidad de negociación y mantener cierto grado de autonomía frente a su vecino. Por su parte, la situación interna y la externa favorecían una política exterior más activa. Por un lado, la bipolaridad daba a México un mayor margen de maniobra, porque podía coquetear con ambos polos. Por el otro, el crecimiento económico y la estabilidad política le permitían fortalecer su posición negociadora.



Adolfo López Mateos
Fuente: Wikipedia

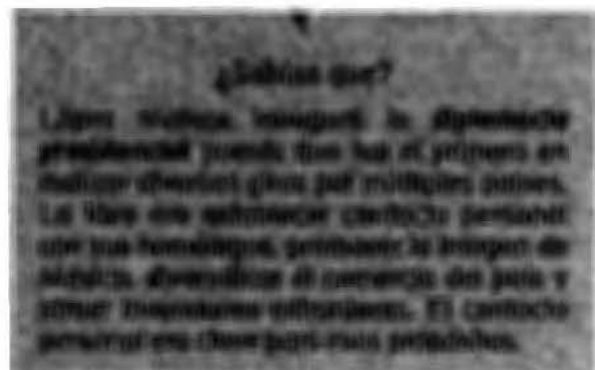
Objetivos de política exterior

Los principales objetivos de política exterior de López Mateos fueron:

- Mantener al país alejado de la dinámica de la Guerra Fría;
- Diversificar las relaciones exteriores de México;
- Resolver el caso de El Chamizal y solucionar el problema de la salinidad del Río Colorado;
- Evitar que el régimen de Fidel Castro financiara grupos revolucionarios en México;
- Mostrar autonomía frente a Estados Unidos;
- Difundir la imagen de México en el mundo mediante la organización de eventos deportivos mundiales;
- Promover el comercio en América Latina; y
- Impulsar la no proliferación de armas nucleares en América Latina.

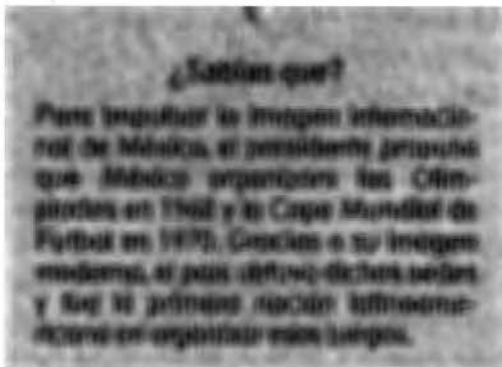
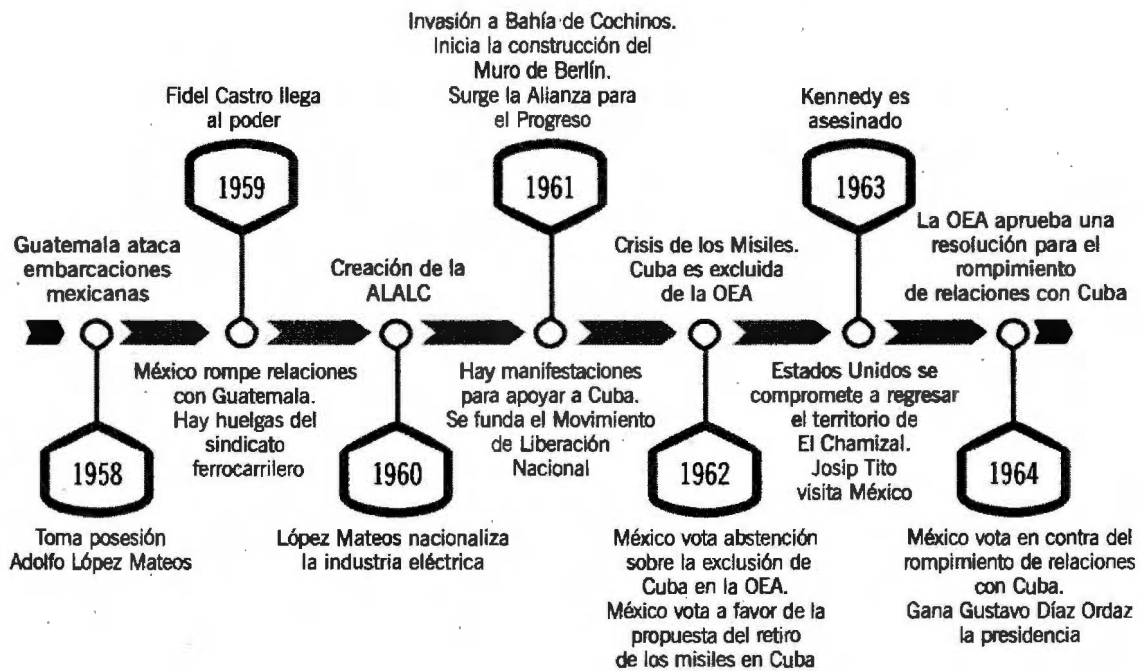
Con esta capacidad de negociación, López Mateos emprendió una serie de acciones importantes en materia de política exterior. Fue el primer presidente en realizar varias giras internacionales por diversos continentes. En América del Norte, visitó Estados Unidos y Canadá; En Europa hizo una gira por **Alemania y Francia**; en América Latina visitó **Chile y Belice**; en Asia realizó una gira extensa y fue el primer presidente mexicano en pisar **Indonesia, Filipinas, Japón e India**. En la gira a América Latina, México promovió la creación de la **Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)** en 1960, en Montevideo, Uruguay. El objetivo era crear, de manera gradual, una zona de libre co-

comercio para la región. Además de los viajes, el presidente López Mateos recibió a diversos homólogos de talla mundial. Por ejemplo, **John Kennedy** visitó la Ciudad de México en 1962. En esta reunión, los dos países establecieron las bases para la solución del caso de **El Chamizal** y el problema de la salinidad del **Río Colorado**. De igual forma, Josip Tito, presidente de Yugoslavia, Charles de Gaulle, de Francia, Osvaldo Dorticós, de Cuba, Sukarno, de Indonesia, John



George Diefenbaker, primer ministro de Canadá, y varios otros jefes de Estado, especialmente latinoamericanos, visitaron México.

Línea del tiempo 1958-1964



Por otro lado, luego de un incidente bélico con **Guatemala**, México decidió **romper** relaciones diplomáticas con ese país después de que el gobierno guatemalteco se rehusó a pagar las indemnizaciones y llevar el caso a la **Corte Internacional de Justicia**. En esa ocasión, ambos países estuvieron muy cerca de iniciar un conflicto armado. El problema se resolvió

unos meses después cuando Guatemala aceptó pagar la indemnización a los deudos de las víctimas. El 15 de septiembre de 1959, México y Guatemala reanudaron sus relaciones diplomáticas.

Durante el sexenio de López Mateos, México se caracterizó por ser un país que promovía la **paz** y el **desarme**. En respuesta a la crisis de los misiles de 1962, la administración lopezmateista inició las pláticas para la negociación de un tratado que evitara la **proliferación** de armas nucleares en la región de América Latina. La convocatoria de México fue exitosa y los países de la región aceptaron discutir los términos del acuerdo. Más adelante, esas negociaciones darían como fruto al **Tratado de Tlatelolco**.



La política exterior frente a Cuba: Entre el pragmatismo y el principismo

Sin lugar a duda, el tema más importante de política exterior que se presentó en la administración de López Mateos fue el asunto de **Cuba**. Al instaurar **Fidel Castro** un gobierno de corte comunista en la isla, luego del derrocamiento del presidente **Fulgencio Batista**, la Guerra Fría había llegado a América Latina. La situación interna en México era complicada desde el punto de vista social y político. Por un lado, varios gremios de trabajadores habían iniciado huelgas para exigir mejores condiciones laborales. En varias ocasiones, la administración de ALM reprimió esos movimientos. Por lo tanto, había mucho descontento social. Por otro lado, el triunfo de Castro motivó la creación de nuevas organizaciones políticas, como fue el caso del **Movimiento de Liberación Nacional (MLN)** que buscaba reunir a los diversos grupos de izquierda. El líder de este movimiento fue el expresidente **Lázaro Cárdenas**, quien gozaba de influencia política en esa época. Además, la economía de México tuvo algunos desajustes al principio del sexenio, como fueron la reducción de inversiones, salida de capitales y un crecimiento del PIB menor en comparación con años anteriores.

Al principio, López Mateos mostró simpatía y **comparó** la Revolución cubana con la de México de 1910. Incluso, el mismo presidente se había declarado de "**extrema izquierda**" dentro de la Constitución. En este contexto, ALM invitó a **Oswaldo Dorticós**, el presidente cubano, a realizar una visita a México en 1960. Estas declaraciones y acciones también motivaron descontento entre los grupos conservadores de derecha. En concreto, ALM tenía un grave dilema que resolver. Por un lado, quería apoyar a Cuba para apaciguar a los grupos nacionalistas, mostrar independencia frente a Estados Unidos y evitar que Castro apoyara movimientos revolucionarios en México. Por otro lado, buscaba apoyar a Washington para atraer inversiones y apoyos financieros y, al mismo tiempo, responder

Luego de que Castro anunciara que su movimiento era marxista-leninista, Estados Unidos empezó a ejercer una presión política muy intensa sobre la isla. En la **Séptima Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores en San José, Costa Rica**, el gobierno estadounidense condenó al régimen castrista por recibir ayuda militar por parte de la URSS. Al mismo tiempo, Estados Unidos apoyó en 1961 una invasión en **Bahía de Cochinos** con el propósito de derrocar el gobierno de Fidel Castro. Apegado a su tradición legalista, México reprobó el acto en el seno de la ONU con base en el principio de la **No Intervención**, ya que el gobierno mexicano quería evitar que el tema se resolviera en una instancia como la OEA, donde Estados Unidos ejercía un liderazgo hegemónico de esta organización regional.

En 1962, se celebró la **Octava Reunión de Consulta en Punta del Este**,



Uruguay. El objetivo principal del encuentro fue elaborar una declaración que sostuviera que el marxismo-leninismo era **incompatible** con el sistema interamericano, además de **expulsar** a Cuba de la OEA y de suprimir el comercio de armas con la isla. El canciller mexicano Manuel Tello defendió el principio de la incompatibilidad del comunismo en los regímenes democráticos de la OEA. Respecto a la exclusión de Cuba, el gobierno mexicano votó **abstención**. Sin embargo, la delegación mexicana solicitó la inclusión de una **reserva** en el acta final de la reunión. En este instrumento, el gobierno de México argumentó que la expulsión de Cuba no tenía bases jurídicas porque la carta de la OEA no incluía el procedimiento para excluir a un miembro. Por lo tanto, México planteó que era necesaria una reforma a la carta para que ello fuera posible.

Poco tiempo después, el asunto empeoró cuando se originó la **crisis de los misiles**. Por presión de Estados Unidos, la OEA aprobó una resolución que exigía el retiro de los cohetes. En esa ocasión, México votó **a favor** de la propuesta, pero incluyó al final del acta una **reserva** en la que manifestaba que su voto no aprobaba la utilización de la fuerza militar. En ese momento, México apoyó a Estados Unidos en ese conflicto porque no tenía margen de acción, al ser un tema que amenazaba la seguridad nacional de su vecino. En temas prioritarios de seguridad estadounidense, México tuvo que ceder ante la presión.

En la **Novena Reunión de Consulta**, que se celebró en Washington en julio de 1964, Venezuela acusó a Cuba de fomentar actividades subversivas y demandó la aplicación de sanciones en contra de la isla. El acta final de la reunión establecía el rompimiento de

relaciones diplomáticas por parte de las naciones americanas con Cuba y la suspensión de todo tipo de intercambio comercial. Defendiendo el principio de la Autodeterminación de los Pueblos, México votó **en contra** de esta última resolución y fue el único país de la OEA que no rompió relaciones con el gobierno de Castro. Lo anterior era un mensaje para Estados Unidos en el cual se manifestaba la relativa autonomía de la política exterior de México. En este caso, a Washington no le preocupaba mucho el tema y por eso no presionó para que México cambiara su voto. Incluso al gobierno

Caso relevante de política exterior

Cuba fue el tema más importante y controversial de la política exterior de Lázaro Cárdenas. Los grupos nacionalistas exigían a favor de apoyar a la Revolución, pero los conservadores y los empresarios estaban en contra. Por una parte, Estados Unidos estaba preparando sanciones en contra de Castro. Si Lázaro Cárdenas les apoyaba, entonces podía tener conflicto con Cuba. Si no, entonces el conflicto sería con Washington. La decisión de qué hacer era un asunto complicado. Hubo tres momentos decisivos. El primero fue la VII Reunión de Consulta de la OEA en la que se propuso suspender a Cuba de la organización regional. En el discurso de apertura, Manuel Tello defendió el tema de la incompatibilidad de un régimen comunista en la OEA. Con reservas sobre el punto principalmente a Estados Unidos y los empresarios mexicanos. En la resolución para suspender a Cuba, México se abstuvo, pero pidió incluir en el acta una cláusula en la que se comprometía que la suspensión no tenía una base jurídica porque la Carta de la Organización no contemplaba ese procedimiento. El segundo momento se presentó en plena Crisis de los Misiles. Cuando Estados Unidos pidió una resolución de suspensión para exigir el retiro de los cohetes de Cuba. Por presión directa de Washington, México votó a favor, pero incluyó una reserva en contra del uso de la fuerza. El tercer momento fue en 1964 en la IX Reunión de Consulta. La propuesta era suspender a Cuba definitivamente con Cuba. México votó en contra de la resolución y manifestó reservas con Castro. En un período de gran crisis, México votó abstención porque, aunque tenía un compromiso en contra de las relaciones diplomáticas de la OEA con la isla,

¿Sabías que?

En el caso de los misiles cubanos, México votó a favor de la resolución que exigía el retiro de los cohetes, pero incluyó una reserva en la que manifestaba que su voto no aprobaba la utilización de la fuerza militar. En ese momento, México apoyó a Estados Unidos en ese conflicto porque no tenía margen de acción, al ser un tema que amenazaba la seguridad nacional de su vecino. En temas prioritarios de seguridad estadounidense, México tuvo que ceder ante la presión.

de Estados Unidos le convenía que México mantuviera vínculos con Castro para mantener un canal de comunicación abierto en caso de ser necesario.

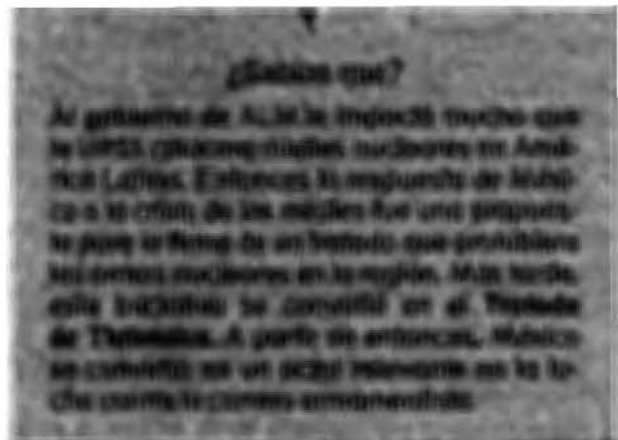
A partir de entonces, la ascendencia política de México sobre Cuba aumentó. Por su parte, Washington mantuvo el bloqueo económico sobre la isla. México trató de mantener relaciones cordiales con Cuba. De todos modos, existía un “**acuerdo**” no escrito entre México y Estados Unidos para estar en “**desacuerdo**” con respecto a Cuba. A Estados Unidos le convenía que México mantuviera esa posición porque garantizaba estabilidad política y la protección de sus intereses económicos en el territorio mexicano. Por otra parte, México asumió una política **pragmática** respecto a Cuba. Por un lado, planteaba una política exterior de principios; pero, por el otro, también colaboraba con Washington en su política anti-Castro. Por ejemplo, el gobierno mexicano aceptó que Estados Unidos espiera a Cuba en territorio mexicano; puso a todos los viajeros que abordaban un avión en México con destino a La Habana en una lista negra y confiscó todo el material de naturaleza política que provenía de la isla. En otras palabras, México mantuvo un bloqueo soterrado pero efectivo contra la Revolución cubana.

La política exterior de México frente a Cuba se explicaba bajo los siguientes argumentos. En primer lugar, el gobierno mexicano buscaba una relación diplomática cordial con Cuba para evitar que Castro **financiara** movimientos revolucionarios en México o entrenara guerrilleros mexicanos en su territorio. En segundo, la posición de México era para demostrar ante Estados Unidos una relativa **autonomía** en materia de política exterior.



Manuel Tello Barraud
secretario de Relaciones
Exteriores (1958-1964)
Fuente: SRE

Pero establecía, de una manera pragmática, esquemas de cooperación con Washington para no afectar la relación con el vecino del norte. Finalmente, el apoyo al comunismo cubano era para **apaciguar** a los grupos más nacionalistas internos, incluido el mismo PRI, y evitar cualquier desacuerdo que amenazara la estabilidad política del régimen. Por tanto, el modelo del juego de los dos niveles de **Robert Putnam** es muy útil para explicar la política exterior de México ante Cuba.



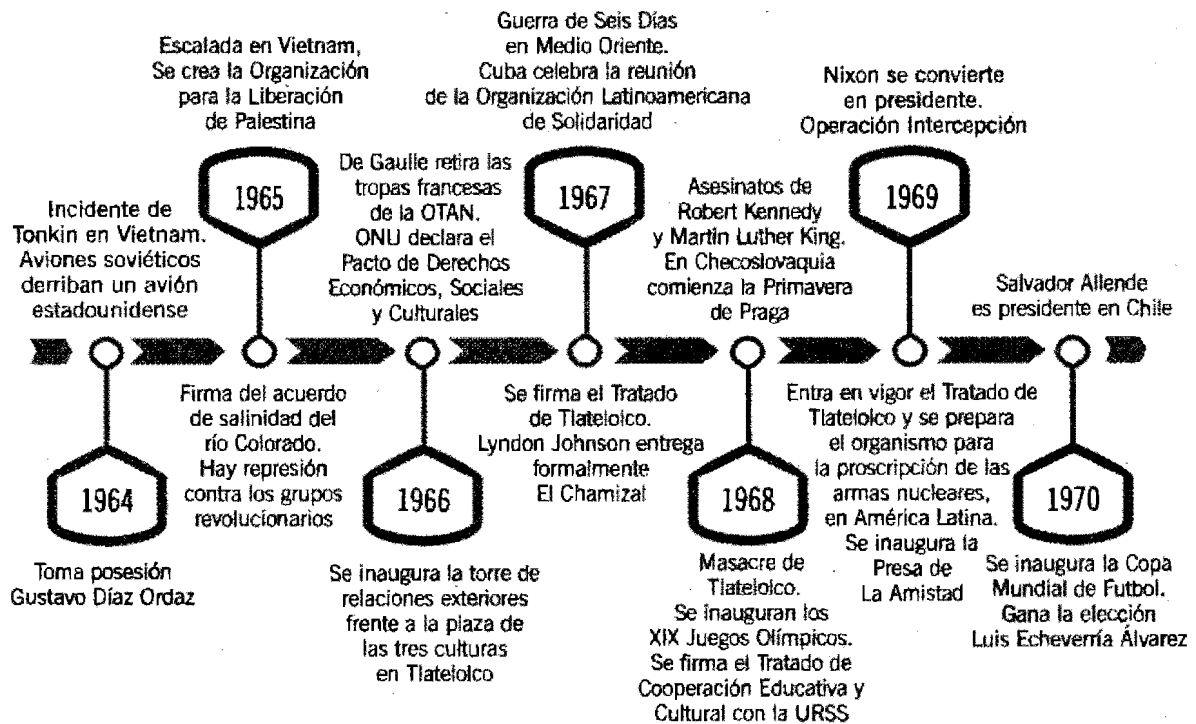
4. Gustavo Díaz Ordaz: Entre la cooperación y el conflicto



Gustavo Díaz Ordaz.
Fuente: Wikipedia

En el sexenio del presidente Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), uno de los primeros asuntos que se presentó en materia de política exterior fue la cuestión de la **República Dominicana**. La isla fue invadida por tropas estadounidenses con el objeto de evitar la instauración en el poder de Juan Bosch, quien era considerado un político procomunista. En la **Décima Reunión de Consulta de 1965**, México exigió de inmediato el retiro de los marines estadounidenses. Sin embargo, por presiones de Estados Unidos, esta resolución no se llevó a la votación. En cambio, la Casa Blanca propuso una iniciativa por medio de la cual legitimaría la invasión armada a través de la creación de una fuerza interamericana en el marco de la OEA. Lógicamente, la delegación mexicana rechazó contundentemente tal iniciativa.

Línea del tiempo 1964-1970

**Objetivos de política exterior**

Los principales objetivos de política exterior de Díaz Ordaz fueron:

- Mantener al país alejado de la dinámica de la Guerra Fría;
- Mantener neutralidad en la Guerra de Vietnam;
- Ampliar los vínculos con los países centroamericanos; y
- Promover el desarme y la paz mundiales.

En 1965, el gobierno de Díaz Ordaz se adhirió a la Carta de Punta del Este y al Acta Económica y Social de Río de Janeiro. El propósito de esas reuniones fue para promover la solidaridad continental y la asistencia económica recíproca. En 1967 se celebró en **Buenos Aires, Argentina, la Tercera Conferencia Especial Interamericana** en donde se reformó la **Carta de la OEA**. Desde la creación de este organismo,

México pugnó por incluir más aspectos de cooperación económica en el sistema interamericano y menos de carácter bélico. Con las modificaciones de 1967, las naciones americanas escucharon las propuestas mexicanas al introducir más principios en materia de cooperación internacional.

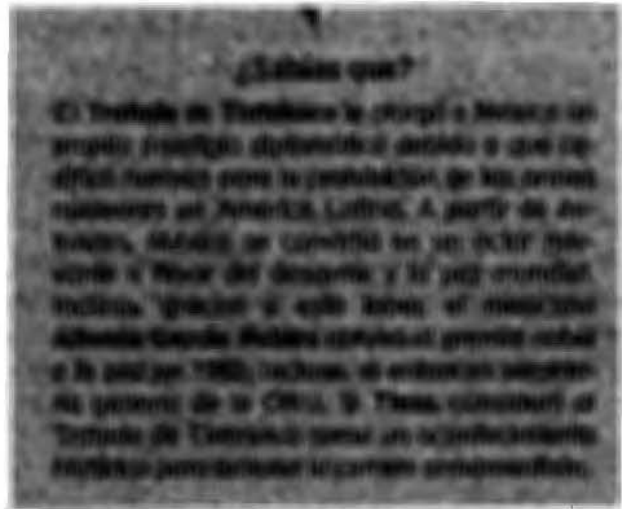
Uno de los acontecimientos más relevantes en materia de política exterior durante la administración de Díaz Ordaz fue la firma del **Tratado de Tlatelolco** en 1967. Sus objetivos principales son contribuir a la no proliferación de armas nucleares en América Latina y promover el desarme general, así como impulsar el uso de la energía atómica exclusivamente para fines pacíficos, además de prohibir el ensayo y fabricación de cualquier arma nuclear. La idea había nacido en la administración de López Mateos y era la respuesta de México a la crisis de los misiles de 1962. En este acuerdo, las partes contratantes se comprometían a **prohibir** la realización, fomento o autorización de ensayos, uso, fabricación, producción o posesión de cualquier arma nuclear. Con esto quedaba manifiesta la voluntad de México respecto a la carrera armamentista. En el marco de este tratado, surgió la **Organización para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (OPANAL)**, cuya función



Firma del Tratado de Tlatelolco en 1967.
Fuente: SRE

principal es vigilar el cumplimiento del Tratado de Tlatelolco.

Si bien fueron iniciativas de López Mateos, al presidente Díaz Ordaz le tocó inaugurar los juegos olímpicos de 1968 y la **copa mundial** de fútbol de 1970. Estos eventos también se tradujeron en una mejor imagen de México ante el mundo. El país pudo mostrar su poder de anfitrón, su capacidad organizativa y, sobre todo, su modernidad. Sin embargo, esa imagen fue opacada por la masacre de estudiantes en Tlatelolco el 2 de octubre de 1968. Por un lado, el país reflejaba una imagen positiva hacia el exterior. Pero al interior existía un gobierno represivo y autoritario.



En el ámbito de las relaciones con los vecinos inmediatos, Díaz Ordaz realizó una gira oficial por **Centroamérica** en enero de 1966. Era la primera vez que un presidente mexicano visitaba la región. Los propósitos habían sido fortalecer los lazos con la región, establecer las bases para la solución amistosa de las controversias, fomentar el comercio y crear las condiciones para un crecimiento económico en la región. En la gira, el presidente visitó el **canal de Panamá**. Algunos criticaron esa actividad por tratarse de una zona bajo control de Estados Unidos. Sin embargo, Díaz Ordaz afirmó que consideraba al canal como un territorio soberano de Panamá y que estaba a favor de un tratado justo para los panameños. Asimismo, el presidente enfocó la **cooperación** técnica y científica de México hacia esos países. En parte, la idea era demostrar la **hegemonía** que México mantenía sobre Centroamérica. En respuesta a esa gira, varios presidentes de la región visitaron México para confirmar los lazos de buena voluntad.

Durante el sexenio del presidente Díaz Ordaz, las relaciones entre México y Estados Unidos tomaron un tono conservador. La fiebre cubana había disminuido en la esfera latinoamericana y las diferencias entre México y Estados Unidos se redujeron. Con referencia a la **Guerra de Vietnam**, la administración de Díaz Ordaz mantuvo su **neutralidad** apegándose a los principios rectores de la política exterior. Los casos de cooperación bilateral fueron pocos, pero importantes. En 1965, ambos países anunciaron un plan concreto para reducir la **salinidad del Río Colorado**. En 1968, firmaron un acuerdo recíproco sobre derechos de pesca. En 1970, Díaz Ordaz y Richard Nixon hicieron público el acuerdo para concluir de manera definitiva el asunto de **El Chamizal**. El acuerdo de límites de 1970 finalmente resolvió las cuestiones pendientes sobre límites territoriales y marítimos entre México y Estados Unidos.

Los casos conflictivos fueron pocos, pero significativos. Un asunto que causó serias complicaciones fue la "**Operación Intercepción**". Durante una semana en 1969, todas las personas que entraban a territorio estadounidense por la frontera fueron cuidadosamente inspeccionados por las autoridades aduanales de Estados Unidos para detectar **drogas** ilegales. Para ese entonces, el tráfico de estupefacientes había aumentado a lo largo de la frontera. La medida drástica llevaba implícito un mensaje importante para México: las autoridades estadounidenses consideraban que la **cooperación** de México en la lucha contra el narcotráfico era extremadamente **laxa**. Aunque la operación fue costosa, los resultados no fueron los esperados. Muy pocas personas fueron detenidas por posesión de drogas ilegales de los casi 5 millones de personas que fueron revisadas. Como consecuencia de esta medida, el comercio bilateral decreció. La operación, sin embargo, dejó una herida que provocó cierto rencor entre los dos gobiernos. Incluso el presidente Díaz la consideró un error burocrático.

Otro asunto delicado fue el de la migración. Para inicios del sexenio de Díaz Ordaz, el programa de **braceros** había llegado a su fin. Sin embargo, todavía existía un número importante de mexicanos que buscaban mejores condiciones de vida en Estados Unidos. La respuesta del gobierno fue el establecimiento de empresas **maquiladoras** en las zonas fronterizas. La idea era que las personas que no pudieran cruzar a Estados Unidos se quedaran en México para encontrar trabajo en esas empresas. El problema fue que esas ciudades no contaban con la infraestructura necesaria para dotar de servicios sociales a la población que llegaba. Para entonces, el asunto migratorio entre México y Estados Unidos se con-virtió en una fuente de **conflicto** bilateral.



Antonio Carrillo Flores
secretario de Relaciones
Exteriores (1964-1970)
Fuente: SRE

Resumen del capítulo

- Durante el primer periodo de la Guerra Fría, entre 1945-1970, la política exterior de México fue calificada por los expertos como una actitud jurídicista, promoviendo los recursos legales para la solución de las diferentes controversias internacionales que se presentaron. El gobierno mexicano manifestó en todos los foros sus deseos de mantener una política exterior autónoma frente a los dos bloques que se disputaban la hegemonía mundial.
- Respecto a la posición de México en el tema cubano, ésta se explica por la combinación de variables internas y externas. Por una parte, el gobierno deseaba calmar los ánimos de los sectores más nacionalistas en México, así como demostrar su relativa independencia frente a Estados Unidos, pero cooperando discretamente cuando la seguridad nacional de este país se vio amenazada con la Crisis de los Misiles.

Preguntas guía

1. Explique cómo la situación interna y el nuevo sistema internacional a partir de 1945 impactaron en la política exterior de México.
2. ¿Cuáles fueron las principales características de la relación entre México y Estados Unidos en el contexto de Guerra Fría?
3. ¿Qué elementos explican la política exterior de México frente a Cuba en el sexenio de López Mateos?
4. ¿Cuáles fueron las principales estrategias de política exterior que México utilizó en su relación con Estados Unidos en casos latinoamericanos como Guatemala, Cuba y República Dominicana?
5. ¿Cómo los movimientos sociales y el descontento impactaron la política exterior en los años sesenta?

Ejercicios

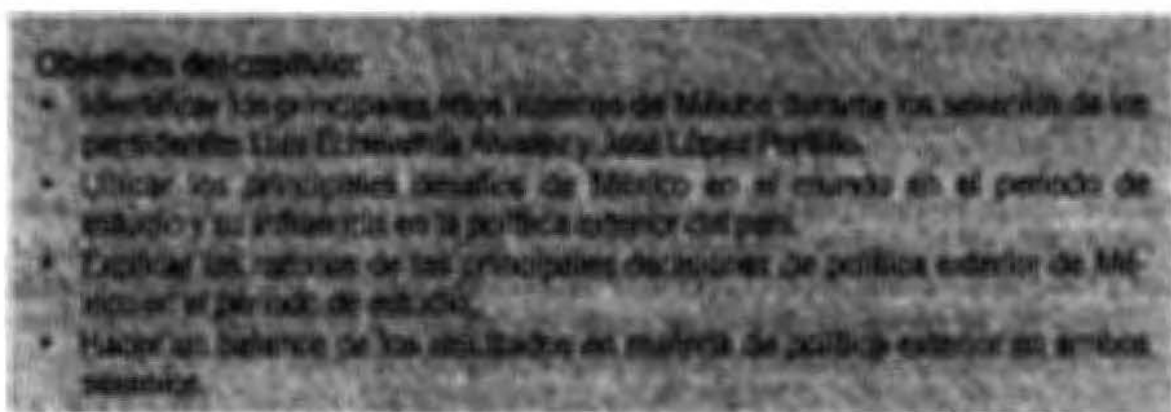
- A partir de la situación interna y externa entre 1946 y 1970, identifique el interés nacional de México y su capacidad de negociación internacional.
- En función de las acciones de política exterior en el periodo, evalúe el alcance de los objetivos planteados al principio y cómo impactaron en el interés nacional que prevalecía.
- Caracterice la política exterior durante los primeros años de la Guerra Fría.

Bibliografía recomendada

- Castañeda, Jorge, *México y el orden internacional*, México, El Colegio de México, 1981.
- De Vega, Mercedes (coord.), *Historia de las relaciones internacionales de México 1821-2010*, México, SRE, 2011.
- Díaz, Luis Miguel, *Historia de las relaciones internacionales de México*, México, Porrúa, 1983.
- Garcés, Guillermo, *México cincuenta años de política internacional*, México, PRI, 1982.
- Meyer, Lorenzo y Josefina Zoraida, *México frente a Estados Unidos*, México, El Colegio de México, 1982.
- Ojeda, Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1984.
- Política exterior de México 175 años de historia*, 4 tomos, México, SRE, 1985.
- Torres, Blanca, *México y el Mundo historia de sus relaciones exteriores*, Tomo VII, México, El Colegio de México, 2010.
- Schiavon, Jorge A., Daniela Spenser y Mario Vázquez Olivera (editores), *En Busca de una Nación Soberana: Relaciones Internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, CIDE-SRE, 2006.
- Seara, Modesto, *La política exterior de México*, México, Harla, 1985.
- Velázquez, Rafael, *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*, México, Plaza y Valdés, 2010.
- Velázquez, Rafael, "El 'pragmatismo principista' de los votos de México sobre Cuba en la OEA (1962-1964): Un análisis desde el juego del doble nivel", en *Foro Internacional*, Vol. LXI, 3 (245), julio-septiembre, 2021.

Capítulo 11

El activismo de la política exterior mexicana (1970-1982)



LA DÉCADA DE 1970 REPRESENTÓ CAMBIOS SIGNIFICATIVOS en el mundo y en México. Por un lado, la Guerra Fría experimentó un proceso de distensión que redujo notablemente el enfrentamiento entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Sin embargo, la economía global empezó a sufrir una severa crisis que afectó al mundo. Por otro lado, cuando Luis Echeverría Álvarez llega a la presidencia en 1970, México había cambiado sustantivamente. Las secuelas del movimiento estudiantil de 1968 estaban vigentes. Había descontento social entre sectores importantes de la población. Las molestias impactaron al sistema político y la oposición empezó a ganar terreno poco a poco. La crisis financiera mundial y el agotamiento del modelo de industrialización a través de la sustitución de importaciones afectaron la economía nacional. Tanto la administración de Echeverría como la de López Portillo experimentaron profundos desajustes económicos. En consecuencia, los cambios en el sistema internacional y las nuevas condiciones internas llevaron a un replanteamiento de la política exterior de México al inicio de la década de 1970. Echeverría optó por un marcado activismo en las relaciones internacionales del país. López Portillo, por su parte, dio continuidad al activismo echeverrista.

La política exterior de esa etapa presentó novedades interesantes. Por un lado, el gobierno de Echeverría utilizó “el **pluralismo ideológico**” como un instrumento clave para vincular a México con el mundo. El propósito era ampliar el número de relaciones diplomáticas para crear un contrapeso a la relación con Estados Unidos y poder diversificar las relaciones económicas exteriores de México. Por el otro lado, la administración de López Portillo utilizó el petróleo como un instrumento que le otorgó mayor capacidad de negociación internacional. Los descubrimientos de pozos de hidrocarburos en el Golfo de México le dieron a la diplomacia mexicana un mayor margen de acción.

En este contexto, el objetivo de este capítulo es describir, explicar y evaluar las principales acciones de política exterior de México en los sexenios de Luis Echeverría y José López Portillo. En particular, busca identificar el impacto de las condiciones internas y externas en el diseño de dicha política, así como ubicar los principales actores involucrados en el proceso de toma de decisiones. El texto está dividido en dos grandes apartados. El primero plantea los principales retos internos y externos de México durante la administración de Luis Echeverría. Asimismo, explica las acciones de política exterior más destacadas de ese sexenio. El segundo identifica los retos de México en el sexenio de López Portillo y hace un balance de los resultados en materia de política exterior.

1. El inicio de la política exterior activa: El sexenio de Echeverría



El objetivo de esta primera parte es identificar los principales desafíos internos que México tenía al inicio de 1970, así como ubicar los retos del país en el mundo. Más adelante, se relacionarán estas dos variables con la política exterior desplegada por la administración de Luis Echeverría. Se presenta una evaluación de los resultados de la política exterior en función de los retos internos y externos que prevalecían en ese momento.

Principales retos internos de México

A partir de 1970, las condiciones internas para México cambiaron significativamente. Por un lado, el país comenzó a sufrir el agotamiento del modelo del “**desarrollo estabilizador**”. Esto se tradujo en una mayor incapacidad para incrementar las fuentes de empleo; en una distribución más inequitativa de la riqueza nacional; en el estancamiento del proceso de sustitución de importaciones; en un déficit creciente en la cuenta corriente; en una reducción de los ingresos vía turismo; y en la entrada a un círculo vicioso respecto al problema de la **deuda externa**. La crisis financiera global de inicios de la década de 1970 también tuvo impactos negativos en la economía nacional. La deuda externa de los países en vías de desarrollo se incrementó significativamente. Por lo tanto, el pago de mayores intereses implicó reducciones en el presupuesto destinado al sector social. Además, los precios internacionales de las materias primas bajaron. México era un importante productor de estos insumos y, por lo tanto, su economía sufrió afectaciones por esas razones.

La **crisis financiera** en Estados Unidos obligó a su gobierno a tomar medidas más restrictivas al comercio. En este sentido, Washington aumentó los impuestos a los productos de importación. México resultó afectado debido a su estrecha dependencia económica con el mercado estadounidense. Por lo tanto, el país tenía grandes retos económicos que enfrentar al inicio de la década de 1970. Uno de los principales era promover un crecimiento económico equilibrado que pudiera mejorar las condiciones de vida de los mexicanos. Para ello, la política exterior resultaba en un instrumento valioso, ya que muchos de los problemas tenían su origen en sucesos que ocurrían fuera de las fronteras nacionales.

En otro ámbito, a finales de los sesenta y principios de los setenta aparecieron riesgos a la estabilidad del sistema político. Por un lado, el **movimiento estudiantil de 1968** dejó un país dividido ideológicamente. Los problemas económicos también afectaron el ámbito político. En las elecciones de 1970, el sistema político mexicano mostró algunos problemas de legitimidad y creció el descontento político. Como consecuencia, los mexi-

canos empezaron a buscar otras opciones políticas. Por ejemplo, el PAN obtuvo el 13.8% de los votos totales, cuando en 1958 sólo consiguió el 9.4%. El PRI en 1958 alcanzó el 90.4% de los votos, mientras que para 1970 la cifra se redujo al 79.8%. En la capital del país, el 62.3% de los electores votaron por el PRI, mientras que 32.9% lo hizo por el PAN.

A principios de la década de 1970, la participación de la oposición era limitada en el sistema político mexicano. En esos tiempos, el PRI controlaba los principales espacios políticos. Por lo tanto, era necesario abrir formas de participación a las diferentes expresiones políticas que existían en esa época. Uno de los principales retos de México era lograr reformas electorales para que otras organizaciones políticas diferentes al PRI pudieran tener voz en el congreso mexicano. En tiempos pasados, el crecimiento económico había ayudado al PRI a obtener legitimidad, pero a partir de la década de 1970 las recurrentes crisis económicas afectaron la legitimidad democrática del régimen. Varios gremios laborales también mostraban molestia debido a los problemas económicos. En el país hubo crecientes movimientos sociales y huelgas de trabajadores y el descontento social aumentó. En la esfera política, los principales retos de México eran mantener la estabilidad política, promover la participación plural de los diversos grupos sociales y otorgarle al régimen una mayor legitimidad democrática. Al igual que en el aspecto económico, la política exterior podría convertirse en un mecanismo importante para atender estos retos.

A principios de la década de 1970, el **desarrollo social** seguía siendo una asignatura pendiente para el gobierno mexicano. Al inicio del sexenio de Echeverría, todavía existían profundas desigualdades sociales. Gran parte de la población seguía subsistiendo en condiciones precarias. Había un alto índice de pobreza, bajos niveles educativos, altas tasas de migración a las ciudades y la marginación social seguía siendo una de las características entre la población más necesitada. La crisis económica en la década de 1970 agravó la situación social. Como resultado, creció el desempleo y las condiciones de vida se deterioraron. Las devaluaciones del peso frente al dólar aumentaron la inflación y el poder adquisitivo de las familias mexicanas disminuyó.

Las precarias condiciones sociales de una parte de la población y el descontento político provocaron movimientos sociales en diversas partes del país. En ocasiones, el gobierno respondió de manera violenta. Varios luchadores sociales de izquierda fueron encarcelados. Más adelante, algunos presos políticos fueron liberados en un esfuerzo del gobierno por reducir los movimientos sociales de protesta. Estos sucesos trastocaron la frágil estabilidad política y la paz social que habían caracterizado a México durante tres décadas. En resumen, los retos sociales para México eran reducir las grandes diferencias sociales, promover una mejor calidad de vida y disminuir el descontento social. Para ello, también la política exterior podía convertirse en un instrumento para lograrlo.

Principales retos de México en el mundo

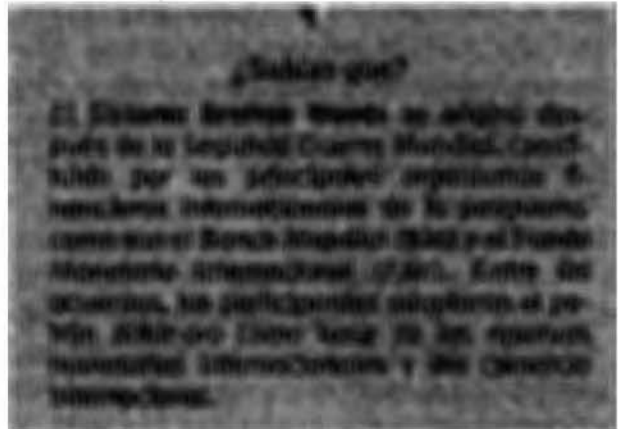
En el escenario internacional, el enfrentamiento bipolar que se traducía en la **Guerra Fría** llegó a un momento de distensión cuando **Estados Unidos** se acercó a **China** y empezó a negociar acuerdos de control de armamentos con la **URSS**. Entonces, el conflicto en el sistema internacional se redujo sustantivamente. Por otra parte, Estados Unidos había perdido la **Guerra de Vietnam** y el acontecimiento, en consecuencia, modificó el pensamiento tradicional sobre las relaciones internacionales. Atrás quedó la noción realista de que el poder militar era el instrumento de excelencia en la política internacional. Estados Unidos, la principal potencia militar de Occidente, había perdido una guerra frente a un país subdesarrollado. Por lo tanto, hubo necesidad de proponer otros esquemas explicativos. Por ejemplo, aparecieron nuevos enfoques teóricos como fueron la interdependencia compleja, la Economía Política Internacional y el neoliberalismo, entre otros. Estas visiones expli-

caban las relaciones internacionales tomando en consideración otras categorías diferentes al poder militar, como eran las instituciones, la economía, los regímenes internacionales, entre otras. Como consecuencia de esta distensión, Estados Unidos restableció relaciones diplomáticas con China comunista; la ONU le devolvió al régimen de Mao el asiento como miembro permanente en el Consejo de Seguridad; Estados Unidos y la URSS iniciaron pláticas para la firma de acuerdos para la reducción de armas nucleares conocidos como los tratados SALT.

En América Latina también tuvieron lugar cambios importantes. Por ejemplo, en 1970 llegó al poder en Chile Salvador Allende, primer presidente abiertamente de izquierda electo democráticamente en la región. Sin embargo, a pesar de estos eventos, todos los países del Cono Sur (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay) tuvieron golpes militares que terminaron con los gobiernos de izquierda e iniciaron dictaduras militares de naturaleza represiva.

Por otro lado, el acelerado crecimiento económico de la Comunidad Económica Europea (CEE) y del Japón se hizo cada vez más patente. La presencia de nuevos centros de poder económico produjo que los especialistas pensarán en un nuevo sistema multipolar. Así, el mundo experimentó una agudización de los problemas económicos derivados del sistema capitalista, como lo fueron las crisis monetarias, los altos índices de inflación, el encarecimiento de los productos manufacturados, la reducción de los precios de las materias primas y tasas elevadas de desempleo. Obviamente, estos fenómenos afectaban principalmente a los países en vías de desarrollo.

Dos eventos influyeron para modificar las estructuras del sistema internacional de principios de la década de 1970: el rompimiento del sistema Bretton Woods en 1971 y el boicot petrolero de los países de la Organización de Países Exportadores de



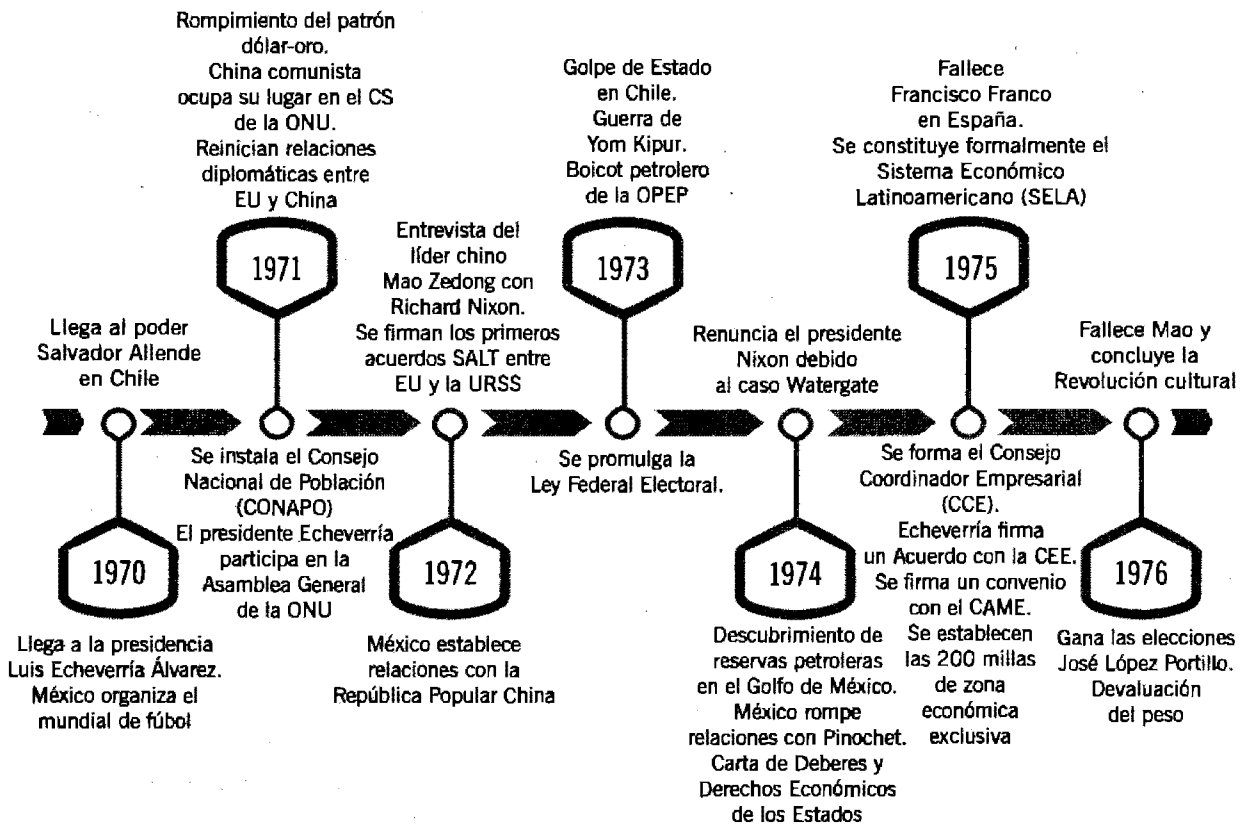
Petróleo (OPEP) hacia Estados Unidos en 1973. En el primero, el gobierno de Nixon tuvo que hacer un ajuste para aliviar las presiones financieras. Como el sistema financiero internacional se había centrado en el patrón dólar-oro, diferentes países solicitaron a Estados Unidos convertir sus dólares en oro. Estados Unidos no podía hacerlo puesto que había inflado su déficit presupuestal debido al alto costo de la guerra en Vietnam. Por lo tanto, la única medida era devaluar el dólar. El segundo evento tuvo origen en la Guerra del Yom Kipur. Varios países árabes atacaron a Israel durante esa festividad religiosa judía. Sin embargo, con la respuesta israelí y con el apoyo de Estados Unidos se pudo detener el avance árabe. Como represalia, la OPEP decidió establecer un boicot petrolero a los países de Occidente, generando un incremento en los precios de los hidrocarburos y, por lo tanto, en la inflación. Ambos eventos probaron que los aspectos económicos eran fundamentales para entender la política internacional. Las visiones tradicionales solamente tomaban en cuenta el poder militar. Ahora, era claro que la economía desempeñaba un papel preponderante en el sistema internacional.

Debido a la crisis financiera en Estados Unidos, su gobierno tuvo que adoptar medidas proteccionistas al comercio. Por lo tanto, Washington impuso cuotas a las importaciones y aumentó los aranceles a los productos extranjeros. Esta medida afectó de manera significativa a los países en vías de desarrollo, especialmente a los países que tenían una alta dependencia al mercado estadounidense.

En resumen, los retos que México tenía en el mundo eran varios. En primer lugar, el país tenía que adoptar un papel más activo en el sistema internacional para poder beneficiar

a la nación. El gobierno de Echeverría tenía que aprovechar el nuevo escenario internacional de distensión para que la voz de México pudiera ser escuchada en los diferentes foros multilaterales. En segundo lugar, el país tenía que buscar la diversificación de sus relaciones económicas exteriores para evitar que las medidas proteccionistas de Washington afectaran el comercio mexicano. La administración de Echeverría buscaba convertir a México en un líder de los países en desarrollo y promover esquemas de intercambio más favorables al tercer mundo. En tercer lugar, el país tenía que aprovechar su condición de país productor y exportador de petróleo para traer mayores beneficios a los mexicanos y ocupar un lugar preponderante en el concierto de las naciones. Finalmente, México tenía que ser un líder en la región del continente americano para ser ejemplo de estabilidad política y contribuir a la democracia en la región.

Línea del tiempo 1970-1976



La política exterior activa de Luis Echeverría: Entre el pluralismo ideológico y el tercermundismo

Ante la nueva situación interna y externa, el presidente Luis Echeverría tuvo que reorientar su política exterior hacia un desempeño más activo que diera respuesta a los retos del momento. Para ello, el gobierno mexicano se planteó una serie de objetivos en materia de política exterior que llevarían a ese propósito. En primer lugar, esta nueva diplomacia tenía como principio central el **pluralismo ideológico**. Es decir, México diversificaría sus relaciones internacionales sin importar el perfil ideológico de los países. Esta política era consecuente con la situación interna y era acorde con la política de apertura democrática. El propósito fundamental era retomar los principios revolucionarios de una política progresista y nacionalista que, a la vista de Echeverría, se habían dejado atrás.



Luis Echeverría Álvarez
Fuente: Wikipedia

Objetivos de política exterior

Los principales objetivos de política exterior de Luis Echeverría fueron:

- Desarrollar una política exterior activa;
- Usar la pluralidad ideológica como instrumento de política exterior;
- Diversificar las relaciones económicas de México;
- Liderar el movimiento de países del Tercer Mundo; y
- Impulsar una relación estable con Estados Unidos.

El fin era promover el restablecimiento de la unidad nacional a través de la reconciliación con los grupos disidentes y así regresar a la senda de la estabilidad y la paz pública. En lo económico, el proyecto de política exterior buscaba promover la expansión y la diversificación de las relaciones comerciales a través de un orden internacional más justo y equitativo. Sin embargo, Echeverría no buscó modificar el modelo sustitutivo de importaciones, el cual ya presentaba signos de desgaste. En cambio, su

gobierno decidió contratar deuda para financiar su proyecto económico. La opción no funcionó puesto que el país se endeudó de manera considerable y, al final del sexenio, fue una de las causas de la grave crisis financiera de México.

Al principio de su administración, parecía que el presidente Echeverría mantendría el mismo patrón de política exterior que el sexenio anterior, al plantear un relativo aislacionismo y una posición meramente **juridicista**. En los primeros meses, no hubo actividad internacional destacada. Solamente el gobierno mexicano expulsó a algunos diplomáticos soviéticos acusados de intervenir en los asuntos internos del país. Sin embargo, a mediados de 1971 la dinámica externa cambiaría notablemente. La decisión de Estados Unidos de romper el patrón dólar-oro y la subsecuente medida de aplicar un 10 % de **sobretasa** a las importaciones hicieron reaccionar al gobierno de Echeverría. En tiempos pasados, la clase política mexicana reconocía la existencia de una relación especial con Estados Unidos por ser vecinos inmediatos. Bajo esta consideración, los funcionarios echeverristas solicitaron a Washington exentar a México de la sobretasa, sin lograrlo. Para los especialistas de la política exterior, la negativa de la administración del presidente **Richard Nixon** significó el fin de la relación especial entre ambos países. Por lo tanto, el gobierno de Echeverría tenía que buscar otras opciones. El plan entonces sería proyectar una política exterior con énfasis en la promoción comercial de México en el mundo.

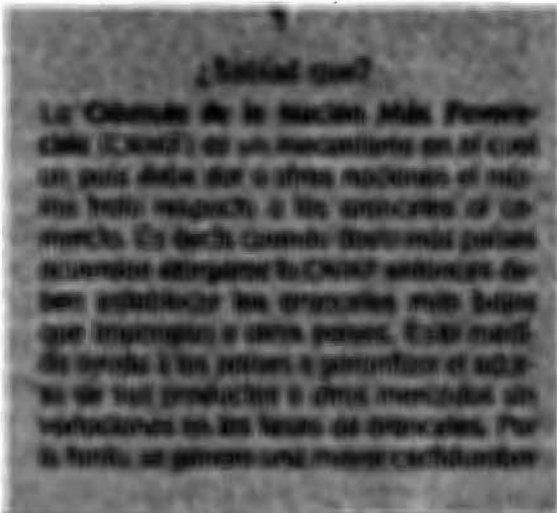
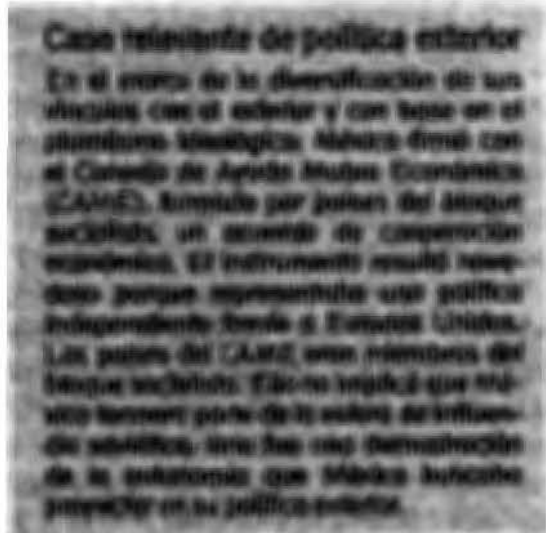
Con el propósito de reducir los efectos negativos de la sobretasa y disminuir la dependencia que ya se tenía con Estados Unidos, México empezó a multiplicar sus contactos con el exterior. Antes de 1970, el país sólo tenía relaciones diplomáticas con 67 países; durante el sexenio de Echeverría, este número más que se duplicó, aumentando a 131. El jefe del Ejecutivo visitó más de 30 países en cuatro continentes. En esa etapa, el gobierno mexicano firmó más de un centenar de acuerdos y convenciones internacionales, de los cuales más de la mitad eran de carácter económico y comercial, y el resto de cooperación científica, tecnológica y cultural. La administración de Echeverría impulsó los primeros acercamientos de México con el continente **africano** y con el **Medio Oriente**. En África, México estableció relaciones con **Argelia, Senegal, Egipto y Tanzania**. En el Medio Oriente, con **Arabia Saudita, Kuwait e Irán**. El gobierno de Echeverría restableció relaciones diplomáticas con la **China comunista** en febrero de 1972. Asimismo, mantuvo la misma posición respecto a **Cuba**, al apoyar al régimen de Castro, solicitando a la comunidad internacional no intervenir en la isla y terminar con el bloqueo estadounidense. Con **Chile**, México estableció relaciones cercanas con Allende y más tarde rompió relaciones con la dictadura de **Pinochet**. Echeverría fue el primer presidente mexicano en participar en la **Asamblea General de la ONU**; en su discurso promovió mejores condiciones para los países en desarrollo.



se reunión con Mao Zedong. México reanudó relaciones diplomáticas con este país en 1972.
Fuente de imagen: La Silla Rota

Al mismo tiempo, México impulsó una política de mayor acercamiento con los países tercermundistas. En este sentido, el presidente Echeverría promovió la creación del **Sistema Económico Latinoamericano (SELA)** en 1974 con el fin de reducir la dependencia tecnológica hacia los países industrializados. La administración de Echeverría también participó decididamente en el **Movimiento de Países No Alineados**, aunque lo hizo como observador. Asimismo, México se acercó al **Grupo de los 77**, el cual estaba compuesto en ese entonces por 113 países en desarrollo. Como puede observarse, la actividad multilateral mexicana creció en esa etapa con el fin de promover un orden económico más justo.

En este orden de ideas, México tuvo una actividad relevante en la **Conferencia Mundial de la Población de Bucarest** en 1974 y en la **Conferencia del año Internacional de la Mujer** en 1972.



El aumento de relaciones diplomáticas, los numerosos viajes del presidente al exterior y el acercamiento de México a distintos foros reflejaron una política exterior a favor de los países en desarrollo. Varios analistas definieron esta actividad como una política exterior **tercermundista**. El activismo de Echeverría tuvo frutos inmediatos. México se convirtió en un líder entre los países en vías de desarrollo y ello le trajo un mayor prestigio internacional al país. El acercamiento con países de distintas visiones políticas mostró el pluralismo ideológico del gobierno echeverrista. Además, estas actitudes le otorgaron a México una relativa autonomía frente a Estados Unidos. Esta característica servía mucho

para propósitos internos puesto que una posición crítica frente a Washington generaba consensos internos y ayudaba a reducir el descontento político entre los grupos más nacionalistas.

La política exterior echeverrista no solamente se dirigió hacia los países en vías de desarrollo. México también buscó fortalecer sus vínculos con países desarrollados. El 15 de julio de 1975 la **Comunidad Económica Europea (CEE)** y México firmaron un **Acuerdo Marco de Cooperación** que tenía como objetivo principal la expansión comercial bilateral. Para alcanzar tal propósito, ambas partes acordaron que el mejor instrumento sería la concesión mutua del trato de **Nación más Favorecida (NMF)** y crearon una **Comisión Mixta** como un mecanismo de diálogo político. A diferencia de otros acuerdos, en éste, la CEE establecía una política de cooperación hacia México en el ámbito económico y tecnológico.



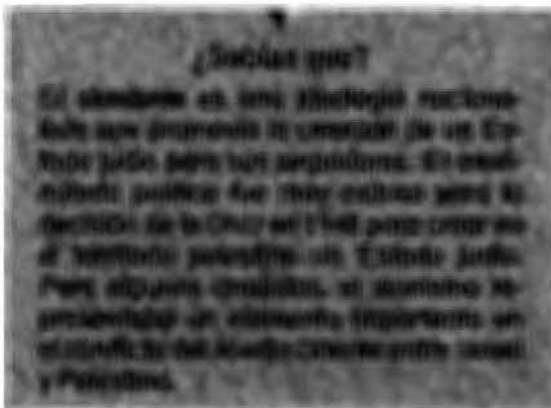
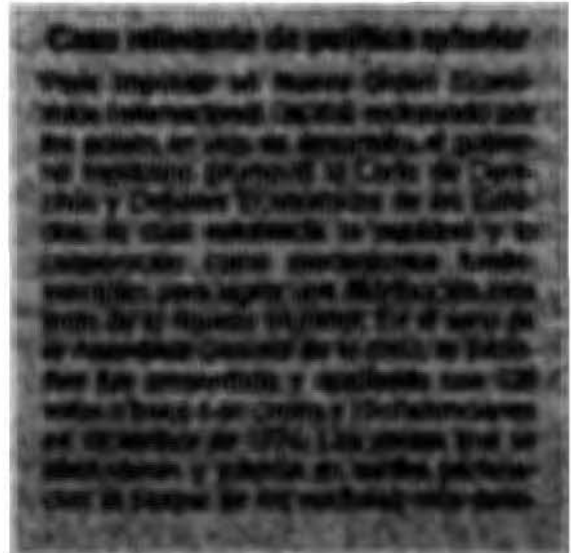
Sin embargo, el acuerdo no tuvo los alcances deseados por diferentes razones. Las expectativas de México para colocar sus productos en la CEE no se lograron puesto que sus exportaciones estuvieron sujetas al **Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG)**. Por su parte, Europa se dio cuenta que el Acuerdo Marco no modificaba el acceso a los recursos naturales mexicanos —especialmente el petróleo— y que tampoco mejoraba las garantías de sus inversiones en suelo mexicano. El objetivo de impulsar el comercio bilateral no se logró puesto que México tuvo un déficit muy alto frente a la CEE.

En varias organizaciones internacionales, México tuvo una presencia importante. Eran muy frecuentes las participaciones del país en la **Asamblea General** de las Naciones Unidas. Sin embargo, la diplomacia mexicana se abstuvo de participar en el **Consejo de Seguridad** para evitar un enfrentamiento directo con Estados Unidos. En medio de la Guerra Fría, a México no le convenía ponerse a favor de un bando. Por ello, el presidente mexicano vio con buenos ojos el movimiento de los **Países No Alineados**. En la **Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)** celebrada en Chile en 1972, el presidente Echeverría propuso una iniciativa muy importante para modificar la estructura económica internacional. Ahí, México

planteó la **Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados**. Este mecanismo proponía un sistema económico internacional más justo para los países en vías de desarrollo. No hay duda de que esta acción fue una de las decisiones más importantes en materia de política exterior del presidente Echeverría y que ésta dibujó la dinámica de las relaciones internacionales de México durante el resto del sexenio. La Carta fue aprobada por la mayoría de los países y solamente unos cuantos votaron en contra o se abstuvieron, entre ellos los más industrializados. El mismo presidente mexicano tenía mucho interés en promover el documento en la comunidad internacional. Muchos de los viajes internacionales que realizó el jefe del Ejecutivo fueron para ganar adeptos a la propuesta mexicana. La aceptación de la Carta le trajo al país un importante prestigio internacional.

En el sexenio de Echeverría, México fue también un importante actor que promovió la creación de normas del Derecho Internacional. En lo que respecta al nuevo derecho del mar, en 1976 el gobierno mexicano declaró unilateralmente su **Zona Económica Exclusiva** hasta 200 millas náuticas. Para ello, el artículo 27 de la Constitución de 1917 tuvo que ser reformado. Más adelante, la **Conferencia sobre Derecho del Mar** de la ONU adoptó la posición mexicana y aceptó las 200 millas de mar patrimonial.

El activismo internacional de Echeverría en el ámbito multilateral también le ocasionó algunos problemas a México. Por ejemplo, en 1975 en la **Asamblea General** de la ONU, el país votó a favor de una declaración que calificaba al **sionismo** como una forma de racismo. La comunidad judía internacional inmediatamente tomó represalias contra México e inició un boicot turístico. Esta medida afectó la economía nacional porque se dejaron de recibir divisas vía el turismo internacional. El gobierno de Echeverría tuvo que recular y el secretario de Relaciones Exteriores, **Emilio Rabasa**, tuvo que renunciar.



En el ámbito bilateral, la administración echeverrista tuvo acciones destacadas. Con base en el principio de pluralidad ideológica, el gobierno mexicano actuó activamente en apoyo a los regímenes de **Castro** en Cuba y de **Allende** en Chile. En el caso cubano, México fue más allá de una simple ayuda solidaria hacia la isla caribeña. Incluso, Echeverría fue el primer presidente que visitó La Habana castrista. En el caso de Chile, el gobierno mexicano también auxilió al presidente Allende al firmar acuerdos de cooperación económica y científica. Inclusive, México ofreció préstamos monetarios al gobierno chileno. Luego del golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973, el gobierno mexicano condenó la dictadura de **Augusto Pinochet**. No rompió relaciones inmediatamente en concordancia con la **Doctrina Estrada** y porque la Embajada mexicana en ese país recibió una gran cantidad de refugiados en búsqueda de asilo. En este renglón México fue muy generoso. Después, la administración de Echeverría rompió indefinidamente relaciones diplomáticas con el régimen de Pinochet.

En lo referente a la relación bilateral con Estados Unidos, los contactos se tornaron tensos debido a la posición mexicana respecto a **Chile** y **Cuba**, así como la política multilateral desplegada por la administración del presidente Echeverría. Para la década de 1970, los temas de migración y narcotráfico empezaron a ser fuentes de conflicto entre ambos países. Washington acusó al gobierno de México de proteger a las bandas de **narcotraficantes** que vendían droga a los estadounidenses. En consecuencia, el gobierno de Estados Unidos inició una serie de operaciones para revisar meticulosamente a las personas y vehículos que cruzaban la frontera con el propósito de identificar el tráfico ilícito. Esta medida afectó a las zonas fronterizas que dependían de los ingresos captados por los habitantes de ambos lados de la frontera. Por otro lado, debido a la crisis económica, miles de mexicanos decidían **emigrar** a Estados Unidos en búsqueda de mejores oportunidades. Por ello, se establecieron medidas más restrictivas para evitar el cruce indocumentado de migrantes. Tanto el tema del narcotráfico como el de los migrantes afectaron en términos políticos la relación bilateral. Un elemento que agravó la situación fue la imposición de Washington de una tasa de 10% a todas las importaciones. México buscó negociar de manera directa la exención a ese impuesto argumentando una relación especial de vecinos, pero no se consiguió. Esta medida obligó a México a desplegar una política exterior más activa promoviendo los intereses de los países en vías de desarrollo y a buscar el establecimiento de nuevas relaciones para diversificar sus vínculos con el exterior. Los riesgos de la profunda **dependencia** de México hacia Estados Unidos impactaron de manera directa en las relaciones internacionales del gobierno de Echeverría.

A pesar de las tensiones bilaterales, México tuvo algunos logros importantes frente a Estados Unidos. Por ejemplo, la administración de Echeverría consiguió resolver favorablemente el conflicto de la salinidad de las aguas del **Río Colorado**. Durante mucho tiempo, los habitantes mexicanos cercanos al río recibían agua contaminada por desechos que se tiraban en la parte estadounidense. Por lo tanto, el gobierno mexicano exigió al de Estados Unidos un compromiso



para que la población mexicana pudiera recibir agua de buena calidad. Finalmente, Washington accedió y hubo un acuerdo bilateral.

Los analistas de la política exterior de México definieron este sexenio como el olvido de una posición **juridicista** y **aislacionista** para pasar a una actitud más activa en el plano internacional. Tal activismo tiene varias explicaciones. En primer lugar, la distensión del sistema internacional fue un ambiente propicio para una política de mayor presencia en el escenario global. Por otra parte, la dependencia económica hacia el mercado estadounidense y el impuesto del 10% a las importaciones obligaron a México a buscar una mayor diversificación comercial. Por ello, el gobierno echeverrista buscó ampliar el número de relaciones diplomáticas de México, sin importar el rasgo ideológico de los países. Por otro lado, los eventos más importantes de la época (**fin de la Guerra de Vietnam, rompimiento del patrón dólar-oro, el boicot petrolero y la crisis financiera**) obligaron a México a tener una mayor presencia y visibilidad mundial. El país tenía que aprovechar las nuevas estructuras de la arquitectura global para llevar beneficios al país. Finalmente, las condiciones internas también explican el activismo. Por un lado, la crisis económica en el país demandaba un papel internacional más activo. Por el otro, la legitimidad cuestionada obligaba al gobierno priista a buscar vínculos más estrechos con los países en vías de desarrollo para satisfacer a los grupos internos nacionalistas. Una política de solidaridad hacia **América Latina** y los países menos desarrollados construía fuertes consensos internos y ayudaban al PRI a mantener un mejor control del sistema político. Además, Echeverría buscaba ser secretario general de la ONU y ganar el Premio Nobel de la paz. Esa ambición explicaba también el activismo de su sexenio.

Sin embargo, al dejar el poder Luis Echeverría en 1976, el nuevo presidente mexicano, José López Portillo, heredó una grave crisis económica producto de los problemas de la **deuda externa**. Esa crisis económica también produjo efectos políticos, pues la población empezó a perder confianza en el gobierno debido al bajo nivel de vida de los mexicanos producto de la misma crisis. Ante esta situación, la capacidad de negociación internacional de México se vio muy afectada puesto que el país estaba obligado a negociar desde una posición débil y de urgencia.



Emilio Ó. Rabasa
secretario de Relaciones
Exteriores (1970-1975)
Fuente: SRE



Alfonso García Robles
secretario de Relaciones
Exteriores (1975-1976)
Fuente: SRE

2. José López Portillo y el ímpetu petrolero



El objetivo de esta segunda parte del capítulo es identificar los principales retos internos de México, así como sus desafíos en el entorno mundial en el periodo de 1976 a 1982. También se busca describir y explicar las principales acciones de política exterior de la administración de José López Portillo (JLP) para, al final, hacer un balance de dicha política.

Retos internos de México

Las condiciones internas del país al inicio de 1976 no habían cambiado de manera significativa en comparación con el sexenio anterior. Sin embargo, la crisis de final del sexenio de Echeverría dejó profundas huellas en la situación interna. La **devaluación** del peso frente al dólar castigó las importaciones y el poder adquisitivo de los mexicanos. Asimismo, el des-

empleo y la inflación crecieron. El gobierno tuvo que recurrir a préstamos externos y al déficit en el gasto público. En lo **político**, todavía existía descontento debido, principalmente, a la crisis económica. Además, López Portillo fue el único candidato en las elecciones de 1976. Con su triunfo, la oposición cuestionó la legitimidad democrática del nuevo presidente. Asimismo, la **corrupción** aumentó sustantivamente en el sexenio del presidente López Portillo. Por lo tanto, el descontento y la corrupción representaban riesgos a la estabilidad política del régimen. Por otro lado, la reforma electoral en el sexenio de Echeverría fue insuficiente para dar voz en el gobierno a las diferentes corrientes políticas que había en el país. El sistema político necesitaba de una reforma de mayores alcances para permitir que partidos de oposición pudieran participar en la política y no buscaran opciones fuera de la institucionalidad. López Portillo entendió la situación e impulsó una de las principales reformas electorales de la historia política de México para dar representación en la Cámara de Diputados a los diferentes partidos de oposición. En lo **social**, la crisis había impedido el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores más necesitados. Obviamente hubo avances sociales en el sexenio de Echeverría, pero fueron insuficientes. La población demandaba cada vez más satisfacción a sus necesidades básicas, como eran educación, salud, alimentación, hogar, entre otras.



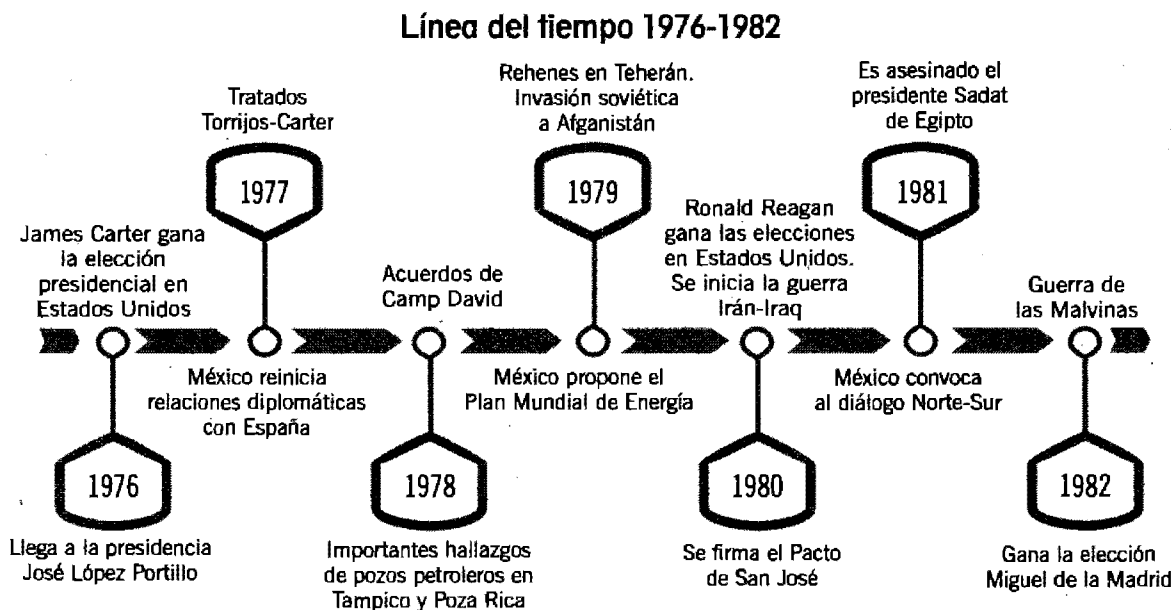
Fuente: Wikipedia

Retos de México en el mundo

En el mundo, tampoco hubo cambios radicales a mediados de la década de 1970. Aunque la distensión disminuyó de intensidad, para mediados de esta década hubo acontecimientos que favorecieron un ambiente internacional sin grandes conflictos. Por ejemplo, la llegada del demócrata **James Carter** a la presidencia en Estados Unidos en 1977 trajo esperanzas de que la Guerra Fría no se agravara. Efectivamente, el nuevo presidente presentó propuestas para tratar de resolver el conflicto en **Medio Oriente**, promover los derechos humanos de manera global, acercarse a la región latinoamericana y disminuir el avance de la carrera armamentista. Sin embargo, a finales de la década de 1970 y principios de la de 1980, el mundo volvió a experimentar una nueva fase de la Guerra Fría. Con la llegada del republicano **Ronald Reagan** a la presidencia, Estados Unidos modificó su estrategia de política exterior. Una de las críticas de la campaña de Reagan contra Carter fue que la administración del demócrata había sido muy "suave" con los comunistas y que se requería una mano más dura frente a ellos. Reagan llegó con una propuesta de rearme para garantizar la seguridad nacional de Estados Unidos. Esta medida volvió a generar tensión entre Washington y Moscú. Además, el conflicto en **Medio Oriente** se agudizó por varios acontecimientos. Por un lado, radicales musulmanes tomaron rehenes en la embajada de Estados Unidos en **Teherán** en 1979. La llegada del **Ayatolá Jomeini** tensó las relaciones entre Estados Unidos e Irán. Para contrarrestar el extremismo musulmán en Irán, la CIA financió a Iraq para una guerra contra el Ayatolá, lo que agravó el conflicto en la región. Por otro lado, la URSS invadió **Afganistán** en diciembre de 1979. Más adelante, **Israel** atacó **Líbano** en 1982. Todos estos eventos agravaron de manera significativa el conflicto en Medio Oriente a pesar de los esfuerzos de Carter por traer la paz a la región.

En otras partes del mundo, la situación también era complicada. En **Centroamérica** habían surgido movimientos revolucionarios que iniciaron una guerrilla en contra de las dictaduras de la región. En **Nicaragua**, el movimiento sandinista luchaba fuertemente contra el dictador **Anastasio Somoza**. En **Guatemala** y **El Salvador** prevalecía una situación similar. El conflicto en Centroamérica empezó a afectar el interés nacional de México

puesto que amenazaba de manera directa a su seguridad nacional. A finales de la década de 1970 hubo un éxodo masivo de guatemaltecos que buscaban refugio en el sur y sureste mexicanos. El gobierno de JLP tenía que hacer frente a esa situación que representaba un desafío importante para la política exterior de México.



La política exterior de López Portillo: Diplomacia petrolera y crisis

El presidente López Portillo percibió que el **interés nacional** de México era resolver los problemas causados por la crisis económica. Uno de sus principales objetivos fue recobrar la confianza de los inversionistas extranjeros. Tres semanas después de llegar al poder, México firmó un acuerdo con el **Fondo Monetario Internacional** para aliviar la situación. Puesto que el convenio comprometía a México a modificar su política económica para alcanzar un balance en las finanzas públicas, los grupos de oposición protestaron y argumentaron que el gobierno mexicano se estaba subordinando a los intereses de Estados Unidos y las instituciones financieras internacionales. De acuerdo con sus críticos, la política monetaria favorecía a la economía de mercado y a las empresas privadas, en lugar de la seguridad social y las fuentes de trabajo.

La situación cambió rápidamente ya que, gracias a información compartida por Estados Unidos, se identificaron importantes **reservas de petróleo** en el sureste mexicano. El hallazgo le otorgó a México una mayor capacidad de negociación y auguró mejores condiciones económicas internas. En 1973 el costo del barril de petróleo era en promedio de tres dólares; para 1979 el precio había aumentado a casi 36 dólares. Ante esto, el gobierno mexicano sugirió que ahora el problema era el cómo administrar la abundancia. Para expandir la industria petrolera, la administración de López Portillo recurrió nuevamente al financiamiento externo, al cual no tuvo obstáculos puesto que el petróleo era su mejor aval.

Era evidente que López Portillo no quería quedarse atrás en materia de política exterior en comparación con el sexenio anterior. Por ello, el presidente desplegó una importante actividad en el ámbito multilateral. En 1979, México propuso a la **Asamblea General** de la ONU un **Plan Mundial de Energéticos**, el cual mostraba la preocupación de depender de una sola fuente de energía, en este caso el petróleo, y pugnaba por la utilización de fuentes alternas renovables. Este plan fue una de las principales acciones de política exterior en el sexenio de López Portillo puesto que buscaba igualar el peso que tuvo la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados de su antecesor **Luis Echeverría**. La iniciativa colocó a México en un lugar privilegiado entre los países preocupados por el tema energético y del medio ambiente.

A pesar del poder de negociación que el petróleo le otorgaba, México no quiso ingresar a la **Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP)**. Una de las principales razones de esta decisión era que el petróleo mexicano le daba el suficiente margen de negociación sin tener que recurrir a esquemas de concertación con el cartel petrolero. Otra razón de peso era el veto que el **Sistema General de Preferencias Arancelarias** de Estados Unidos tenía con los países miembros de esta orga-

nización. Por lo tanto, la propuesta del plan energético servía también a México para mostrar cierto grado de independencia frente a Estados Unidos.

Otra acción que reflejaba el incremento de la capacidad de negociación internacional debido al petróleo fue la firma del **Acuerdo de San José** en 1980. México y **Venezuela**, principales productores del hidrocarburo en **América Latina**, acordaron asegurar el suministro de petróleo a los países centroamericanos y del **Caribe**. La acción buscaba apoyar a los países de la región y mostrar que México estaba interesado en cooperar con ellos. A esa altura, era claro que la esfera de influencia más importante para México era **Centroamérica** y el Caribe. El acuerdo de San José representaba el interés de López Portillo por tener injerencia en esas zonas para tener un contrapeso frente a Estados Unidos.

Con respecto a **Centroamérica**, el gobierno de López Portillo desplegó una política de solidaridad regional. Por un lado, quería mostrar su relativa autonomía frente a Estados Unidos y, por el otro, deseaba ser consecuente con su política progresista y nacionalista que le ayudaba a contener los embates de las fuerzas izquierdistas al interior del país. En el caso de **El Salvador**, México y **Francia** emitieron un documento conjunto, la **Declaración Franco-Mexicana**, en la que señalaban que dos grupos guerrilleros, el **Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN)** y el **Frente Democrático**, constituían fuerzas políticas relevantes en el país, por lo que debían ser tomadas en cuenta en los procesos de pacificación. La acción reflejaba el interés de México por ser un actor facilitador en las negociaciones. El gobierno salvadoreño consideró la acción como una intervención a sus asuntos internos. Era claro que la inestabilidad de la región afectaba de manera directa la seguridad nacional de México puesto que el conflicto estaba generando olas de migrantes centroamericanos que huían de la violencia. Esta situación representaba un problema para el gobierno mexicano puesto que tenía que atender a los refugiados. Por lo tanto, la solución al conflicto en Centroamérica era un **interés nacional** para México. A pesar de estas consideraciones, analistas internacionales criticaron esta declaración conjunta, puesto que se podía considerar una intervención en los asuntos internos de otro país.

En el caso de **Nicaragua**, México primero rompió relaciones con el régimen de **Anastasio Somoza**, lo que constituyó una desviación de la **Doctrina Estrada**. Más adelante, López Portillo apoyó al régimen sandinista emanado de la revolución. La posición del gobierno mexicano frente a Nicaragua también buscaba generar consenso interno entre los grupos nacionalistas. Una política a favor de los movimientos de izquierda en **América Latina** era bien recibida por la opinión pública mexicana. Sin embargo, Estados Unidos inició después una contraguerrilla en Nicaragua. En consecuencia, las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos empezaron a tensarse porque cada país apoyaba a una facción diferente. El gobierno de López Portillo buscó tener una relativa autonomía frente a Estados Unidos en su política hacia Centroamérica. Esta posición también ayudaba al régimen puesto que le otorgaba legitimidad interna.

Objetivos de política exterior

Al principio del sexenio de José López Portillo, los principales objetivos de política exterior eran:

- Resolver los problemas derivados de la crisis financiera;
- Usar la diplomacia petrolera como instrumento de política exterior;
- Diversificar las relaciones económicas exteriores de México;
- Mantener el activismo inaugurado por Echeverría; y
- Convertir a México en una potencia regional.

En el caso de **Belice**, México optó por votar a favor de la independencia política de este pequeño país, dejando atrás sus reclamaciones históricas sobre estos territorios. Aunque parte de la opinión pública mexicana no estuvo de acuerdo, la administración de López Portillo entendió que era mejor reconocer a un Estado independiente y detener la presencia de los intereses europeos en la región. Dado que **Guatemala** reclamaba a Belice como parte de su territorio nacional, el reconocimiento de México generó un distanciamiento importante con este país.

Con base en el poder de negociación adquirido, López Portillo continuó con una política activa hacia el exterior. Su administración también promovió el acercamiento con otros países y el mismo presidente realizó un número importante de viajes al exterior. Luego del fallecimiento del dictador **Francisco Franco** en **España**, México reanudó relaciones diplomáticas con este país en 1977. En ese mismo año, López Portillo viajó a España y al siguiente año el rey **Juan Carlos** le devolvió la visita. Los intercambios se multiplicaron; pero fue el petróleo el principal interés de ambos países. En el caso de **Panamá**, el gobierno de López Portillo otorgó su apoyo al régimen del presidente **Omar Torrijos** en sus negociaciones con Estados Unidos respecto a la devolución de la soberanía del canal de Panamá.

En lo que concierne a su trato con el vecino del norte, las relaciones entre México y Estados Unidos se tornaron cada vez más conflictivas. Muchos fueron los elementos que propiciaron esta situación: la confianza de México en su capacidad de negociación internacional basada en el petróleo, las posiciones encontradas con respecto a los problemas en Centroamérica, el tema de la migración que se volvía más problemático, los desacuerdos en materia de ventas de gas, el rechazo de México a ingresar al GATT, el derrame del pozo petrolero Ixtoc que causó daños a las costas texanas y el creciente tráfico de drogas, entre otros.

En 1977, **PEMEX** y el gobierno de Estados Unidos firmaron un acuerdo para que empresas estadounidenses compraran gas natural a un precio de 2.60 dólares por un millar de pies cúbicos. Para ese entonces, el gobierno estadounidense estaba comprando el gas de Canadá a 2.16 dólares, pero México y Estados Unidos acordaron el precio de 2.60 considerando la inflación. Para poder transportar el gas, México invirtió millones de dólares para construir un gasoducto. Sin embargo, el presidente **James Carter** amenazó con cancelar el convenio si México no reducía el precio. Por su parte, JLP decidió no vender el gas a Estados Unidos confiando en su capacidad de negociación. La decisión deterioró la relación bilateral. En una visita de Carter a México, el presidente López Portillo declaró: "entre vecinos permanentes y no ocasionales, las medidas sorpresivas o el súbito engaño o el abuso, son frutos ponzoñosos que tarde o temprano tienen efectos reversibles".

En la década de 1980, Estados Unidos propuso la formación de un **mercado común** en América del Norte. México proveería hidrocarburos y mano de obra, pero el gobierno de López Portillo no mostró mucho entusiasmo por la idea. Más tarde, después de que Estados Unidos lo recomendara, México exploró la posibilidad de convertirse en miembro del GATT. Pero el gobierno no tenía prisa para liberalizar su comercio y, tras haber iniciado conversaciones con el organismo, por decisión presidencial, se optó por posponer el ingreso de México a éste. La idea de un mercado común puso de nuevo sobre la mesa el asunto de la migración. En 1981, el recién electo presidente **Ronald Reagan** propuso una reforma a la ley migratoria que incluía un aumento a los fondos para detener el flujo de inmigrantes irregulares, un programa piloto para regularizar a cerca de 50 mil trabajadores huéspedes y una medida para penalizar a los empleadores estadounidenses que contrataran trabajadores ilegales. La **Ley Simpson-Mazzoli**, como fue conocida, nunca fue aprobada, pero abrió un intenso debate en el Congreso estadounidense.

La tensa relación con Estados Unidos no impidió que López Portillo llevara a cabo una de sus principales acciones en materia de política exterior: el **Diálogo Norte-Sur**. En

1981 el gobierno mexicano mostró la efectividad de su poder de convocatoria al reunir en **Cancún** a 22 jefes de Estado, tanto de países desarrollados como en desarrollo. Esta cumbre tuvo un gran éxito diplomático por las personalidades que reunió. Asistieron el presidente **Ronald Reagan**, la primera ministra británica **Margaret Thatcher**, entre otros mandatarios. En un principio, **Fidel Castro** había sido invitado, pero JLP tuvo que retirar la invitación por presiones de Estados Unidos y Reino Unido. Para no afectar la relación con **Cuba**, López Portillo invitó a Castro a Cozumel para explicarle por qué no podía invitarlo a la cumbre. Castro entendió perfectamente y no hubo problemas entre ambos países. En este caso, López Portillo demostró un manejo sobresaliente de la diplomacia. Sin embargo, el Diálogo Norte-Sur no produjo resultados prácticos ni tangibles que generaran cambios en la estructura económica global. Pero la promoción del diálogo mantuvo a México en un lugar prominente en el sistema internacional.



Reunión Norte-Sur en Cancún de 1981
Fuente: Wikipedia

Otra acción destacada de política exterior en el sexenio de López Portillo fue el ingreso de México en el **Consejo de Seguridad** de la ONU, en calidad de miembro no permanente, en el bienio 1980-1981. La decisión representó un cambio importante respecto a otras administraciones que habían decidido no participar en dicho órgano puesto que México era un país pacifista y no buscaba enredarse en los asuntos de la Guerra Fría ni enfrentarse con Estados Unidos. La única vez anterior que México había ocupado un asiento permanente fue en 1946. Desde entonces, el gobierno se había desistido a participar. En aquella ocasión el turno le correspondió para romper un desempate entre Cuba y Colombia tras varias rondas de votación. El regreso de México al Consejo le valió mantener una presencia importante a nivel internacional.

Ya casi en el ocaso de la administración de López Portillo se presentó un caso también importante para la política exterior mexicana. En abril de 1982, **Argentina** desafió al gobierno británico ocupando militarmente las **Islas Malvinas** con base en una antigua reclamación que establecía los derechos históricos de Argentina sobre las islas. De manera inmediata, las fuerzas militares de **Reino Unido** iniciaron una lucha armada para recuperar los territorios. Si bien la posición del gobierno desde el principio del conflicto reiteraba el derecho de Argentina sobre las Malvinas, México condenó el uso de la fuerza, propuso la solución pacífica de las controversias internacionales, y apoyó una resolución de la ONU que exhortaba al fin de las hostilidades.

A pesar de los beneficios que produjo el petróleo, el presidente López Portillo sobrestimó los alcances de la riqueza petrolera. Al final de su sexenio, los precios internacionales del petróleo cayeron estrepitosamente, lo que generó una grave crisis económica de largo alcance. El gobierno tuvo que **devaluar** la moneda; el problema de la **deuda externa** se acentuó, llegando a más de 86 mil millones de dólares; la **inflación** se elevó a niveles nunca vistos, sobrepasando el 100% anual; la dependencia en un sólo producto de exportación trajo graves problemas; salieron del país grandes cantidades de capital; el desempleo aumentó y el poder adquisitivo de los mexicanos se redujo. Ante esto, López Portillo tomó dos decisiones extremas en su último informe de gobierno, el 1 de septiembre de 1982: la **moratoria de la deuda externa** y la **nacionalización de la banca mexicana**. En general, al final del sexenio el país se encontraba inmerso en una grave crisis económica de grandes proporciones. Esa fue la herencia que recibió la administración entrante de Miguel de la Madrid.



Santiago Roel
secretario de Relaciones
Exteriores (1976-1979)
Fuente: SRE



Jorge Castañeda
y Álvarez de la Rosa
secretario de Relaciones
Exteriores (1979-1982)
Fuente: embamex.sre.gob

Resumen del capítulo

- En un balance general, hay resultados positivos de la política exterior de México desplegada en los sexenios de Echeverría y López Portillo. Por un lado, el activismo ayudó a México a aumentar su presencia y visibilidad en el sistema internacional. Ello derivó en beneficios para el país. Por el otro lado, la ampliación de los vínculos diplomáticos ayudó al país a diversificar sus relaciones económicas con el exterior. México logró un fuerte consenso internacional y prestigio en su participación multilateral. La Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados aprobada por la ONU fue un reflejo importante de ello. El país se convirtió en un líder del Tercer Mundo y cooperó de manera cercana con muchos de esas naciones, especialmente con Centroamérica. La política basada en el petróleo trajo también beneficios de corto plazo al país. La capacidad de negociación internacional de México aumentó y ello le permitió avances en su política exterior.
- Sin embargo, también hay un saldo negativo. Al final de ambos sexenios, el país experimentó severas crisis económicas que afectaron profundamente a los mexicanos. La política de endeudamiento sin control y basar la economía en el petróleo fueron dos errores con graves consecuencias. En 1981, el precio internacional del petróleo bajó y las tasas de interés aumentaron. Con ello, los ingresos del país se desplomaron. México tuvo que recurrir a organismos financieros internacionales para resolver los problemas de su balanza de pagos.
- La política activa tercermundista desplegada por ambos sexenios tenía varios fines. En primer lugar, la solidaridad proyectada buscaba satisfacer a los grupos nacionalistas internos que en esa época mostraban signos de descontento. Así, la política exterior lograba construir consensos y fomentar la legitimidad del régimen. Es decir, parte de esa política externa era para consumo interno. Por otro lado, esa política activa buscaba demostrar a Estados Unidos un grado de autonomía de México en sus decisiones. La política hacia Cuba y Chile fueron los mejores ejemplos. Finalmente, hay que anotar que esa política activa estaba también fundada en intereses de orden personal. Por ejemplo, Echeverría proyectó una política exterior a favor de los países en desarrollo porque en algún momento tuvo interés de ser secretario general de la ONU. Obviamente éste no era la principal motivación de la política exterior activa, pero era un factor que la explicaba. Por su parte, López Portillo no quiso quedarse atrás con respecto a su antecesor y buscó darle continuidad a la política activa de México.

Preguntas guía

1. ¿Cuáles fueron las bases que explican el activismo de la política exterior de México durante la administración del presidente Luis Echeverría Álvarez?
2. ¿Cómo influyó la distensión del sistema internacional a principios de la década de 1970 en la política exterior de Echeverría?
3. ¿Cómo afectó la situación en Centroamérica el interés nacional y la seguridad de México a finales de los setenta e inicios de los ochenta?
4. ¿Qué papel desempeñó el petróleo en la capacidad de negociación internacional de México a finales de los setenta?
5. ¿Cuáles fueron los principales instrumentos y estrategias utilizadas en la política exterior de ambas administraciones?
6. ¿Cómo afectó la crisis económica a la política exterior de México en esa etapa?

Ejercicios

- A partir de la situación interna y externa entre 1970 y 1982, identifica el interés nacional de México y su capacidad de negociación internacional.
- En función de las acciones de política exterior en el periodo, evalúa el alcance de los objetivos planteados al principio y cómo impactaron en el interés nacional que prevalecía.
- Caracteriza la política exterior durante el periodo 1970-1982.

Bibliografía recomendada

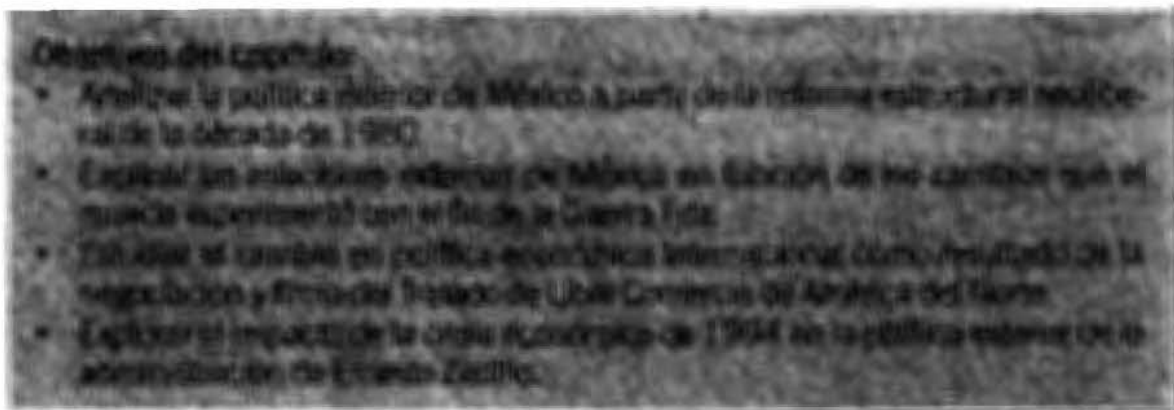
- Castañeda, Jorge, *México y el orden internacional*, México, El Colegio de México, 1981.
- De Vega, Mercedes (coord.), *Historia de las relaciones internacionales de México 1821-2010*, México, SRE, 2011.
- Díaz, Luis Miguel, *Historia de las relaciones internacionales de México*, México, Porrúa, 1983.
- Garcés, Guillermo, *México cincuenta años de política internacional*, México, PRI, 1982.
- García Robles, Alfonso, *Seis años de la política exterior de México, 1970-1976*, México, SRE, 1976.
- Green, Rosario, "México: La política exterior del nuevo régimen", en *Continuidad y cambio en la política exterior de México: 1977*, México, El Colegio de México, 1977.
- Meyer, Lorenzo y Josefina Zoraida Vázquez, *México frente a Estados Unidos*, México, El Colegio de México, 1982.
- Ojeda, Mario, *México: El surgimiento de una política exterior activa*, México, SEP, 1986.
- Ojeda, Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1984.
- Pellicer, Olga (editora), *La política exterior de México: desafíos en los ochenta*, México, CIDE, 1983.
- SRE, *Política exterior de México: 175 años de historia*, 4 tomos, México, SRE, 1985.
- Rico, Carlos, *México y el Mundo historia de sus relaciones exteriores*, Tomo VIII, México, El Colegio de México, 2010.
- Schiavon, Jorge A., Daniela Spenser y Mario Vázquez Olivera (editores), *En Busca de una Nación Soberana: Relaciones Internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, CIDE-SRE, 2006.
- Shapira, Yoram, "La política exterior de México bajo el régimen de Echeverría: retrospectiva", en *Foro Internacional*, vol. 19, núm. 1(73), julio-septiembre de 1978.
- Shapira, Yoram, *Mexican Foreign Policy Under Echeverría*, Nueva York, Sage Publications, 1978.
- Seara Vázquez, Modesto, *La política exterior de México*, México, Harla, 1985.
- Sepúlveda, César (comp.), *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, México, FCE, 1994.
- Tello, Manuel, *La política exterior de México (1970-1974)*, México, FCE, 1975.
- Velázquez, Rafael, *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*, México, Plaza y Valdés, 2010.

CUARTA PARTE

**La política exterior en
la etapa neoliberal y democratización**

Capítulo 12

Crisis y nuevo modelo de desarrollo: Cambios en la política exterior (1982-2000)

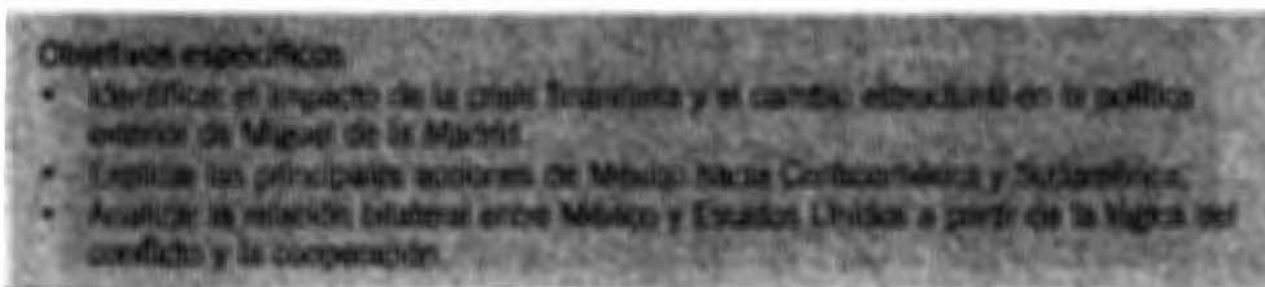


A PARTIR DE LA DÉCADA DE 1980, LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO experimentó cambios sustantivos. Las causas de esa transformación radican principalmente en factores internos, pero también externos. La crisis financiera que inició a principios de esa década tuvo un impacto muy significativo en la política interna y externa. Como consecuencia de ese desajuste económico, los gobiernos priistas decidieron cambiar el modelo de desarrollo económico. El país llevó a cabo una reforma estructural para pasar de un esquema proteccionista y cerrado de industrialización a través de la sustitución de importaciones a uno de corte neoliberal, basado en la liberación económica, apertura comercial, promoción de exportaciones y atracción de inversiones extranjeras. En otras palabras, el proyecto de nación surgido en la **Revolución Mexicana** llegó a su fin para darle paso a una nueva visión basada en el neoliberalismo económico. Así, el país experimentó un cambio estructural con miras a modernizar la planta productiva interna y superar la crisis económica. En el plano económico, las siguientes administraciones promovieron una política de apertura comercial gradual para impulsar las exportaciones no petroleras, atraer inversión extranjera, renegociar la deuda y conseguir nuevos préstamos.

Este cambio inició en el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988). Por su parte, la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) profundizó el modelo neoliberal e incluso lo ancló con varias medidas de política exterior, entre ellas la firma del **Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)** con Estados Unidos y Canadá y el ingreso de México a la **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)**. Al llegar Ernesto Zedillo (1994-2000) a la presidencia, el modelo se mantuvo vigente. La crisis de 1994-95 obligó a continuar con el rumbo marcado desde la administración de Miguel de la Madrid.

En este contexto, el objetivo de este capítulo es analizar la política exterior de México a partir del cambio estructural a inicios de la década de 1980, estudiando las relaciones exteriores de tres administraciones, encabezadas por Miguel de la Madrid (1982-1988), Carlos Salinas (1988-1992) y Ernesto Zedillo (1994-2000). Para ello, el capítulo está dividido en tres grandes apartados. El primero plantea el contexto interno y externo que se le presenta a Miguel de la Madrid y, en función de estas dos variables, explica la política exterior de su administración. El énfasis se pone en los efectos de la crisis financiera en la nueva política exterior. La segunda parte analiza las relaciones exteriores en el sexenio de Salinas de Gortari, especialmente a partir de los cambios que el sistema internacional experimentó con la caída del bloque soviético y el fin de la Guerra Fría. La última parte analiza el impacto de la crisis financiera de finales de 1994 en la política exterior de Ernesto Zedillo.

1. El inicio del neoliberalismo y el cambio estructural: La política exterior de Miguel de la Madrid (1982-1988)



Miguel de la Madrid
Fuente: Wikipedia

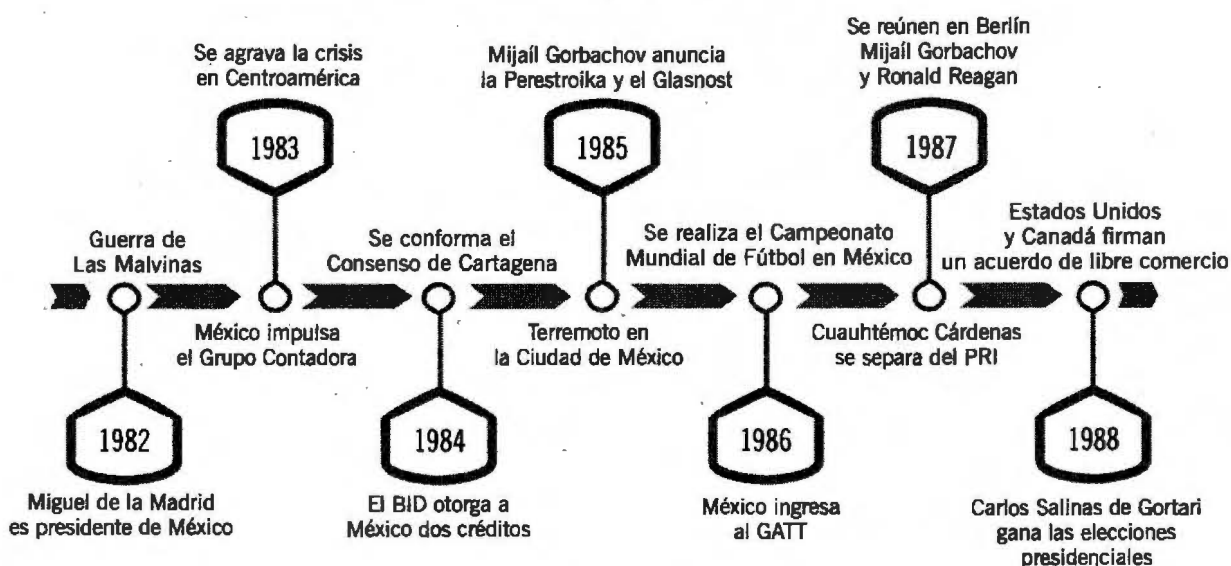
Miguel de la Madrid llegó a la presidencia en diciembre de 1982. Su administración heredó una de las crisis financieras más profundas que el país había experimentado. No había claridad si el nuevo presidente podría darle continuidad a la política exterior activa que los dos gobiernos anteriores habían desarrollado. A pesar de los problemas económicos al inicio de su sexenio, Miguel de la Madrid buscó mantener a México como un actor relevante en el concierto de las naciones. La situación externa y los conflictos regionales demandaban mantener una política exterior activa.

Las bases de la política exterior de Miguel de la Madrid

Los condicionantes internos y externos

Al llegar a la presidencia Miguel de la Madrid en 1982, la situación interna y externa para México era muy complicada. Por un lado, el país experimentaba una seria crisis económica y financiera que profundizaba el descontento y las diferencias sociales. Por otro lado, el ambiente internacional era poco favorable para la nueva administración. Su gobierno reconocía los graves problemas estructurales que atravesaba la economía nacional. De acuerdo con el **Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988**, la situación interna presentaba las siguientes características: **desequilibrios** en el aparato productivo y distributivo; **insuficiencia del ahorro interno**; **escasez de divisas**; **baja competitividad de los productos nacionales**; **aguda dependencia en la exportación del petróleo**; **desigualdad en la distribución de los beneficios del desarrollo**; **duplicación de la tasa del desempleo**; **contracción de**

Línea del Tiempo 1982-1988

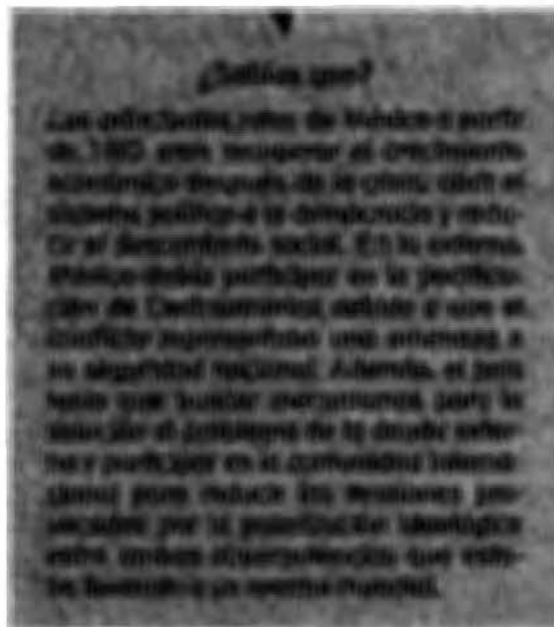


la producción agrícola y manufacturera; niveles de inflación de más del 100 por ciento; alto déficit público y un decrecimiento del **Producto Interno Bruto**, entre otros rasgos.

La situación descrita era una consecuencia de la crisis económica que el gobierno de López Portillo le heredó a Miguel de la Madrid. El desajuste financiero se debió a la baja en el **precio internacional del petróleo** y el aumento de las **tasas de interés** de la deuda externa de México. Estos dos factores hicieron que el presupuesto gubernamental entrara en una situación caótica porque los ingresos eran menores y los gastos mayores. Como consecuencia, el país experimentó altas tasas de **inflación y desempleo**.

Obviamente, la crisis económica aumentó el descontento social puesto que varios sectores fueron afectados y otros todavía no habían recibido los beneficios del “milagro” mexicano de las tres décadas anteriores. Además, la inconformidad creció debido a los casos de **corrupción** del sexenio anterior y a los fraudes electorales que tuvieron lugar en varios estados de la república para mantener al PRI en el poder. Los casos del “**Negro Durazo**”, anterior jefe de la policía en el Distrito Federal y de **Jorge Díaz Serrano**, exdirector de PEMEX, fueron muy mediáticos. En resumen, los retos internos que Miguel de la Madrid tenía al principio de su administración eran enormes. En la esfera económica, era urgente tomar medidas para paliar la **crisis económica** y regresar a la senda del crecimiento. En lo político, era importante castigar los casos de corrupción y abrir el sistema político a un proceso de mayor participación **democrática**. En lo social, era imprescindible mejorar los **niveles de vida** de la población para reducir el descontento social que se había extendido en varios rincones del país.

En la esfera internacional, la situación no era muy diferente, ya que la crisis económica se extendió a todos los países en **desarrollo** como resultado del aumento de la deuda externa global. Esto provocó una recesión en prácticamente todos los países del tercer mundo. Ante ello, varias naciones **desarrolladas** tuvieron que incrementar sus barreras al comercio y aumentar las tasas de interés de la deuda contraída por los países



Objetivos de política exterior

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, los objetivos de política exterior de México eran:

- Preservar la soberanía de la nación y fortalecer la independencia política y económica;
- Apoyar los esfuerzos internos de desarrollo, a través de una vinculación eficiente con la comunidad de naciones;
- Defender la paz mundial;
- Practicar la solidaridad entre los países y;
- Coadyuvar a la conformación de un orden internacional que promueva la convivencia de todos los pueblos en la libertad, la igualdad y la justicia.

menos desarrollados. De acuerdo con el **Plan Nacional de Desarrollo**, las consecuencias de la crisis global fueron: inestabilidad en las tasas de cambio; desequilibrio en los mercados internacionales de capital y un descenso de los precios de las materias primas. El impacto de la deuda externa se tradujo en transferencia neta de capitales y produjo una brecha más amplia entre los países pobres y ricos. En este sentido, el reto principal de México era buscar mecanismos para mejorar las condiciones de pago de la deuda externa.

Además de esas particularidades, las tensiones entre las grandes potencias se acentuaron, lo que provocó la agudización de algunos conflictos regionales. Después de la distensión de la década anterior, la **Guerra Fría** tuvo un repunte. La **Unión Soviética** invadió **Afganistán** en 1979 y ello agravó las tensiones entre las dos grandes superpotencias. Los movimientos revolucionarios en **Centroamérica** también incrementaron las tensiones entre ambos bloques. En 1982, Argentina y el Reino Unido se enfrascaron en una guerra por las **Malvinas**. Las llegadas del republicano **Ronald Reagan** a la presidencia de Estados Unidos y de **Margaret Thatcher** a Reino Unido ahondaron las diferencias ideológicas con el bloque socialista. Por otro lado, la carrera armamentista alentada por la política belicista del presidente estadounidense alcanzó niveles sin precedente y representó una grave amenaza para la paz y la seguridad internacionales. En este contexto, el gran reto de México era proponer mecanismos para regresar a la distensión y alentar el desarme nuclear, como ya lo había hecho en el caso del **Tratado de Tlatelolco**.

Pero el principal reto internacional para México se encontraba en **Centroamérica**. Las guerras civiles en **Nicaragua**, **El Salvador** y **Guatemala** se habían agudizado. Ello representaba una amenaza directa a la seguridad y el **interés nacional** de México, puesto que el conflicto causaba grandes flujos de refugiados al territorio mexicano y tráfico de armas en la región. Además, la posibilidad de una intervención por parte de **Estados Unidos** en la zona agravaba la situación. Para México, el gran reto era encontrar un mecanismo eficiente que pudiera propiciar una solución pacífica y duradera del conflicto en la región.

Para enfrentar los retos internos y externos, el gobierno de De la Madrid se planteó los siguientes **objetivos** en materia de **política exterior**: preservar la soberanía de la nación y fortalecer la independencia política y económica; apoyar los esfuerzos internos de desarrollo, a través de una vinculación eficiente con la comunidad de naciones; defender la paz mundial; practicar la solidaridad entre los países y coadyuvar a la conformación de un orden internacional que promueva la convivencia de todos los pueblos en la libertad, la igualdad y la justicia. En cuanto a la **política económica exterior**, eran tres los objetivos fundamentales: reordenación y modernización del aparato productivo, apertura comercial y una mayor participación de México en las finanzas globales.

Para lograr estos objetivos, las **estrategias** que el gobierno trazó fueron las siguientes: México actuaría en favor de la paz mundial, tanto en los esfuerzos de desarme como en los de cooperación internacional; el gobierno apoyaría los principios de participación democrática y equitativa de la riqueza global; el país propiciaría el diálogo entre los miembros de la comunidad internacional; México buscaría una relación con el exterior que elevara al máximo la contribución al logro de las metas de política nacional promoviendo el establecimiento, en el ámbito internacional, de condiciones favorables para el desarrollo interno;

la acción del gobierno se dirigiría a fortalecer la presencia de México en los foros mundiales; y, finalmente, se buscaría la ampliación de las relaciones bilaterales del país. Sin embargo, la **capacidad de negociación internacional** de México estaba muy limitada por la situación interna y externa del país. Es decir, la crisis económica y la nueva polarización ideológica entre Estados Unidos y la Unión Soviética reducían el margen de acción de México en la arena internacional.

Las acciones de política exterior de México durante el sexenio de Miguel de la Madrid

En cuanto a las acciones concretas de política exterior, el desempeño diplomático de la administración de Miguel de la Madrid no bajó el ritmo en comparación con los sexenios anteriores. Debido a la agudización de los conflictos en Centroamérica, el país promovió en 1983 la creación del **Grupo Contadora**, compuesto por México, Colombia, Panamá y Venezuela. El objetivo de este grupo era evitar la propagación de los conflictos en Centroamérica, sentar las bases de un proceso de negociación para la paz y garantizar el interés nacional y legítimo de cada uno de los países involucrados. En 1985 se creó el **Grupo de Apoyo** integrado por Argentina, Brasil, Perú y Uruguay. Al siguiente año, el grupo presentó la última versión del **Acta de Contadora** en donde se exhortaba al cese del apoyo externo a los grupos en conflicto, el congelamiento y disminución de la compra de armamentos y la terminación de las hostilidades a través de una negociación pacífica.

El Grupo Contadora pronto se convirtió en un mecanismo **viable** para encontrar una solución pacífica y duradera a los conflictos centroamericanos. Como México fue el principal promotor, Contadora le dio al país un importante prestigio en la región. Sin embargo, el grupo no pudo avanzar en sus propuestas debido a que Estados Unidos no coincidía en el enfoque tomado por los países miembros de este grupo.

Por otro lado, y debido a la creciente carrera armamentista, en 1984 surgió el **Grupo de los Seis** constituido por países de cuatro continentes: Argentina, Grecia, India, México, Suecia y Tanzania. El propósito fundamental era conjuntar esfuerzos para estimular el diálogo y la comunicación entre las grandes potencias nucleares en favor del desarme. En enero de 1986, en su primera reunión cumbre en Nueva Delhi, los miembros del grupo renovaron su exhorto a las dos superpotencias para que suspendieran el ensayo, la producción y el emplazamiento de armas nucleares. En agosto del mismo año, los seis jefes de Estado volvieron a reunirse en Ixtapa, México, para señalar que la transferencia de recursos del sector militar al sector social era una necesidad fundamental de esos tiempos. Para cuando se reunieron de nuevo en Estocolmo en enero de 1988, Estados Unidos y la URSS ya habían firmado el **Tratado para la Eliminación de los**



Misiles de Corto y Mediano Alcance, primer acuerdo que constituía realmente una medida efectiva de desarme.

En lo que respecta a sus relaciones con América Latina, México apoyó en un principio la creación del **Consenso de Cartagena**. Este mecanismo representaba la unión de los principales países latinoamericanos que tenían el 80% de la deuda de la región. El propósito era mejorar las condiciones de pago puesto que varios tenían problemas para solventar el servicio de la deuda. Una amenaza del grupo era la posibilidad de declarar una **moratoria**, lo que llevaría a la bancarrota de varias instituciones financieras internacionales. A pesar de la amenaza, el gobierno de Estados Unidos y el **Fondo Monetario Internacional** negociaron de manera individual con cada país para ofrecer un esquema más atractivo. El intento de Cartagena era adecuado, pero al final no tuvo el éxito esperado por la presión de Washington y las principales organizaciones financieras internacionales.

Por otra parte, México impulsó también el establecimiento del **Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política**, el cual surgió en una reunión entre los cancilleres de Contadora y su grupo de apoyo (Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela), celebrada en Río de Janeiro en 1986. Su propósito fundamental era fortalecer y sistematizar un proceso de **consulta** entre los gobiernos de los ocho países sobre los temas de interés común. Después de varias reuniones preparatorias, los presidentes de los ocho países se reunieron en Acapulco, México, en noviembre de 1987. En el encuentro, el **Grupo de los Ocho** acordó 60 puntos para la paz y la seguridad en la región, el desarrollo económico y la democracia.

En sus relaciones inmediatas, los vínculos de México con Estados Unidos siguieron tensos. El **narcotráfico**, por ejemplo, fue uno de los asuntos más problemáticos. En febrero de 1985, un agente de la DEA, **Enrique Camarena**, fue asesinado por narcotraficantes mexicanos, lo que provocó serias diferencias entre ambos países. Washington argumentaba que el gobierno mexicano estaba involucrado en esa actividad y surgió una desconfianza mutua. En ese entonces el gobierno estadounidense revivió la llamada **Operación Intercepción** en la frontera con México. En este contexto, el senador republicano **Jesse Helms** promovió la realización de audiencias para calificar a los países no dispuestos a cooperar con Estados Unidos en la lucha contra el narcotráfico. Ante las críticas recibidas en dichas audiencias, México presentó notas diplomáticas en Washington, ya que estas audiencias fueron consideradas como un tipo de intromisión y una actitud poco amistosa. Casi a finales de la administración de De la Madrid, el gobierno estadounidense certificó que México sí estaba cooperando en la lucha contra el narcotráfico.

La tensión que causó el tema del narcotráfico fue tan profunda que hasta el **Consejo de Seguridad Nacional** de Estados Unidos (NSC, por sus siglas en inglés) planeó incrementar la presión para que México cambiara su política hacia Centroamérica. Era claro que ambas posiciones no coincidían en la forma de arreglar los problemas de la región. En 1984, en una orden secreta, el presidente Reagan autorizó una mayor presión diplomática para que México redujera su apoyo a la guerrilla salvadoreña y al nuevo gobierno en Nicaragua. **Constantine Menges**, un oficial del NSC, sugirió sanciones económicas para México. Otras autoridades del NSC recomendaron hundir un barco mexicano que transportara petróleo para Nicaragua. **Oliver North**, otro agente del NSC, fue autorizado para filtrar información en los periódicos estadounidenses de que México había aceptado una visita de los soviéticos en el puerto de Veracruz. Sin embargo, toda hostilidad cesó en 1985 cuando la Ciudad de México sufrió un **terremoto**.

Otro de los temas que resultaba una fuente de conflicto era la **migración**. El flujo de indocumentados mexicanos se incrementó debido a los problemas económicos que el país atravesaba y esto significó para Estados Unidos un problema de seguridad y control de sus fronteras. En octubre de 1986 el congreso aprobó cambios a su legislación sobre la materia dando origen al **Immigration Reform and Control Act (IRCA)**, también conocida como

la **Ley Simpson-Rodino**. Esta legislación facilitó la regularización de migrantes indocumentados en Estados Unidos, siendo los mexicanos los más beneficiados, pero a la vez establecía medidas más estrictas para controlar nuevos flujos irregulares. En respuesta, el presidente Miguel de la Madrid señaló, en un discurso, que México reconocía el derecho soberano de Estados Unidos a legislar unilateralmente sobre la materia. También planteaba la necesidad de alentar el entendimiento bilateral para garantizar los derechos humanos de los trabajadores mexicanos y reconocer el beneficio que aportaban a la economía estadounidense.

Con **Guatemala**, las relaciones se tornaron más respetuosas, cordiales y solidarias, dejando atrás viejos resabios. En octubre de 1987, Miguel de la Madrid se reunió con el presidente **Vinicio Cerezo**, en Tapachula, Chiapas, y México consiguió el apoyo guatemalteco para el **Acta para la Paz y Cooperación de Centroamérica**, propuesto por el Grupo Contadora. Después, con un gobierno civil al frente de Guatemala, las relaciones entre ambos países mejoraron considerablemente. Los dos presidentes se visitaron mutuamente y lograron alcanzar diversos convenios de cooperación bilateral. Uno de ellos fue el relativo al asunto de los **refugiados** guatemaltecos, donde se establecieron diversos mecanismos para apoyar la repatriación voluntaria de estas personas.

En otras regiones del mundo, México también buscó diversificar sus contactos para incrementar los vínculos en materia de comercio, inversión y cooperación financiera. Así, en 1985, el presidente De la Madrid realizó visitas a Alemania Federal, Bélgica, España, Francia, Reino Unido, Yugoslavia y a la **Comunidad Europea**. En 1988 viajó a Portugal y Suecia. Además, en todo el periodo 1982-1988, el gobierno mantuvo reuniones de alto nivel con la URSS y otros países del CAME. En Asia, el presidente mexicano visitó **Japón** en noviembre de 1985 y **China** en diciembre de 1986. Los vínculos con el resto de los países de Asia y África también fueron importantes y cordiales. Debido a la crisis, varias de las embajadas mexicanas en estos últimos países tuvieron que ser cerradas. Sin embargo, el número de relaciones diplomáticas con naciones afroasiáticas aumentó a 87. En todos estos contactos, el gobierno de México estableció convenios de colaboración y cooperación, a la vez que se crearon mecanismos institucionales para dar forma a los vínculos bilaterales.

En 1987, la Constitución mexicana fue reformada para incluir en el **artículo 89**, fracción décima, los principios de política exterior de México. El párrafo quedó de la siguiente manera:

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

Con esta reforma, los siete principios normativos de la política exterior de México quedaban insertos en la Constitución, ley suprema de la nación que expresa el **proyecto de nación** de los mexicanos, estableciendo la obligatoriedad a todos los presidentes de México para conducir su política exterior con base en ellos.

En lo que respecta a la política económica exterior de México, hubo grandes cambios en esta área. Por ejemplo, México redujo unilateralmente sus aranceles en una política de **apertura comercial** para estimular la calidad de los productos nacionales. En 1986, México se adhirió al **Acuerdo General de Aranceles y Comercio** (GATT por sus siglas en inglés) atendiendo a esta nueva estrategia. Por otro lado, debido a la crisis económica, México tuvo que renegociar su **deuda externa** a fin de estar en condiciones de promover el

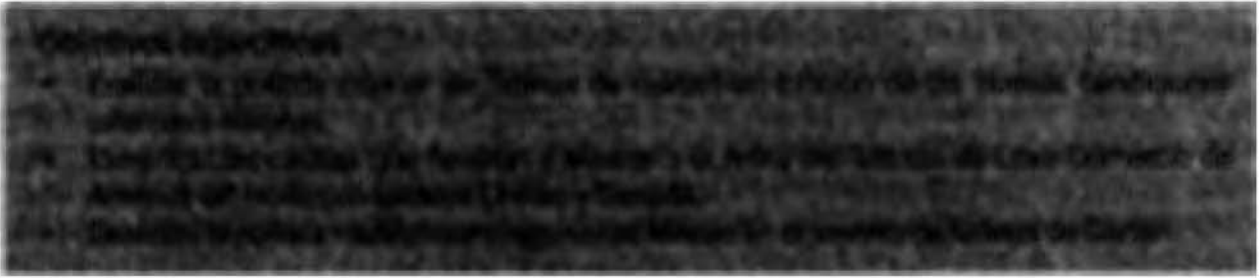
crecimiento económico y cumplir sus compromisos financieros en mejores condiciones. En este mismo contexto, el gobierno de De la Madrid impulsó las **exportaciones** de manufacturas para captar más divisas y reducir la dependencia de la venta de petróleo, ya que con la caída del precio de este producto los ingresos fiscales habían disminuido. En este orden de ideas, el país alentó una política de atracción de **inversiones** extranjeras con el objeto de generar mayores fuentes de empleo. En 1987, el total acumulado de inversión extranjera directa en México ascendió a 17,798.4 millones de dólares, del cual el 64.6 por ciento provenía de Estados Unidos. En materia comercial, México y Estados Unidos firmaron en noviembre de 1987 un **Acuerdo Marco** por el cual se establecía un mecanismo de consultas y solución de controversias comerciales y de inversión.

En resumen, la política exterior de Miguel de la Madrid no obtuvo los resultados esperados en las áreas sociales y económicas internas. Para 1988, el país seguía sufriendo elevadas tasas de desempleo, grave distribución inequitativa de la riqueza, altos índices de inflación, pesada carga de la deuda externa, devaluaciones del peso mexicano, déficit público crónico y una disminución del poder adquisitivo de las clases trabajadoras. La política exterior de Miguel de la Madrid tuvo, al principio, un **activismo** parecido a los dos sexenios anteriores, especialmente en su política hacia América Latina en particular el caso de Contadora, el Grupo de Río y el Consenso de Cartagena. Sin embargo, a mitad del sexenio, la política exterior tuvo giros importantes. Por un lado, la crisis financiera provocó la modificación del modelo de desarrollo económico de México. De un esquema **proteccionista**, el país transitó a un modelo de desarrollo neoliberal que impulsaba el libre comercio y las inversiones externas. Con este nuevo **proyecto de nación**, la política exterior también tuvo que modificarse. El ingreso al GATT en 1986 dibujó el nuevo rumbo: una política de total apertura al comercio y las inversiones externas. Como consecuencia, México tuvo que acercarse a Estados Unidos para negociar la deuda externa, lo que las anteriores administraciones habían evitado. Una consecuencia de la nueva política exterior fue que México empezó a experimentar un nuevo acercamiento con Estados Unidos, especialmente en el área económica, y un alejamiento de América Latina, como fue el caso del **Consenso de Cartagena**, pues al final México prefirió negociar individualmente su **deuda externa**. A partir del sexenio de Miguel de la Madrid, la política exterior mexicana empezó a **"economizarse"**; es decir, los ejes más importantes de la acción exterior estaban directamente relacionados con los temas comerciales, de inversión y de deuda externa.



Bernardo Sepúlveda
Amor
secretario de Relaciones
Exteriores (1982-1988)
Fuente: SRE

2. La consolidación del modelo neoliberal: El sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)

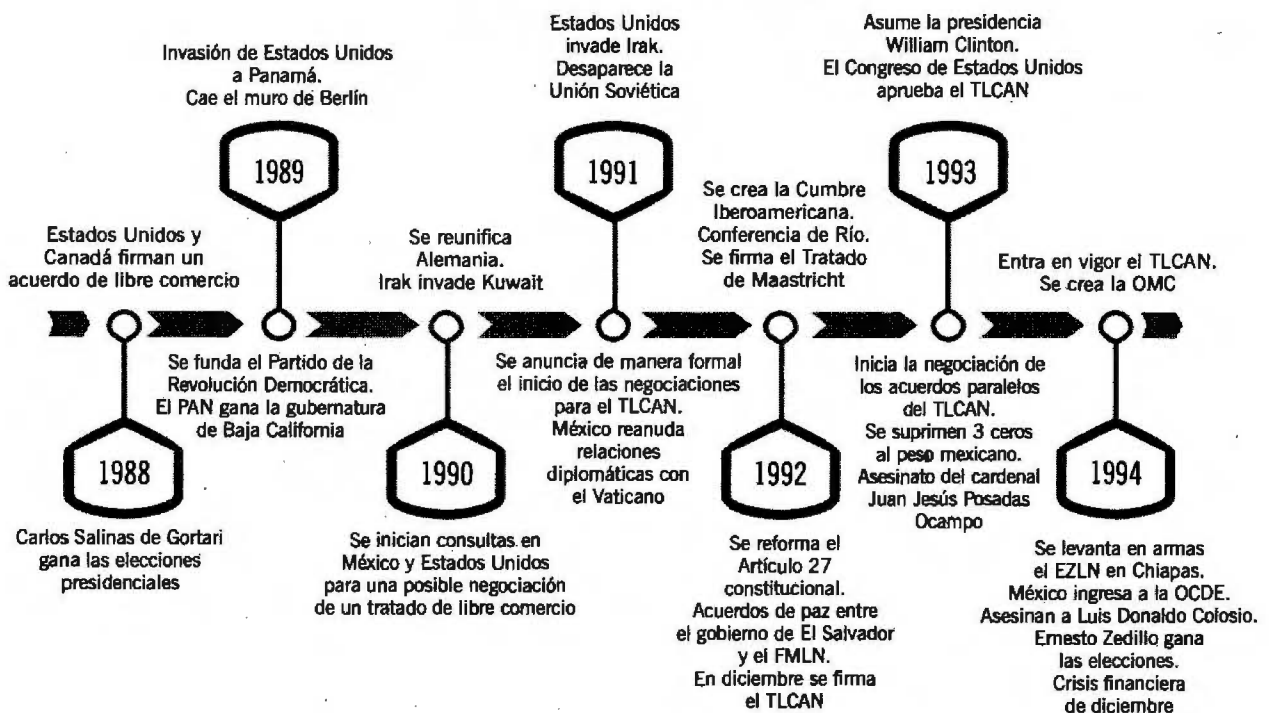


Cuando llegó al poder, Salinas de Gortari no sólo decide dar continuidad a los cambios en política exterior, sino que los profundiza. A su administración se le presenta un acontecimiento que poco se esperaba y que traería efectos importantes a nivel internacional: el fin de la **Guerra Fría**. Ante este suceso, su gobierno tuvo que ajustar su política exterior. El propósito fundamental de Salinas fue colocar a México entre los países más desarrollados. Su principal iniciativa fue el **Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)** con Estados Unidos y Canadá.



Carlos Salinas de Gortari
Fuente: Wikipedia

Línea del Tiempo 1988-1994



Los condicionantes internos: crisis económica y falta de legitimidad electoral

Para finales de la administración de De la Madrid y principios de la de Salinas de Gortari, México atravesaba por una **situación interna** sumamente difícil. En el aspecto **social**, se había deteriorado el nivel de vida de la población, había una distribución inequitativa de la riqueza y se observaba una pérdida de poder adquisitivo por parte de la clase trabajadora. Asimismo, existía un creciente desempleo, insuficiencia de servicios públicos, y alto

crecimiento demográfico. Todas estas características fueron producto de los fracasos de las políticas económicas instrumentadas por los últimos gobiernos. Después de las elecciones de 1988, México pasaba por una aguda **crisis política** debido a la falta de credibilidad de la sociedad civil frente al gobierno. El espectro político se encontraba muy dividido y había voces que afirmaban la existencia de un gran fraude electoral en la elección presidencial de 1988. Ante ello, la administración de Salinas de Gortari inició su gestión con un consenso cuestionado y atravesaba por una de las más severas crisis de **legitimidad** que un gobierno priista hubiera enfrentado en su historia. Más adelante, el resultado de la elección y el descontento por lo que parecía un fraude tuvieron efectos en la política exterior del nuevo presidente.

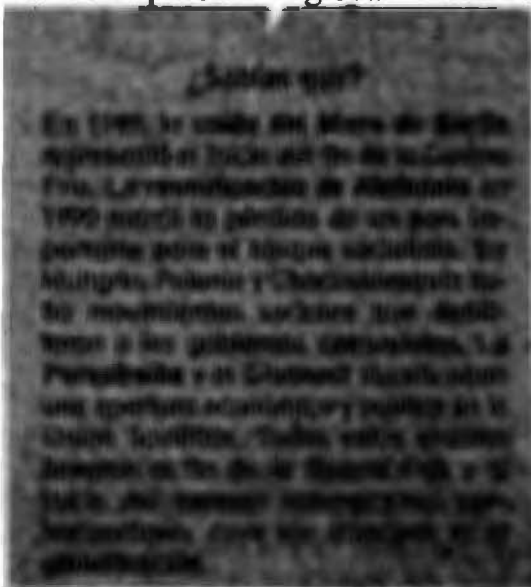
Por otro lado, la **economía** nacional aún experimentaba serios problemas que se manifestaban en dos ámbitos. Por una parte, la **situación externa** se fue haciendo cada vez más desfavorable para el país. De acuerdo con el **Plan Nacional de Desarrollo**, los rasgos más sobresalientes eran: una nula disponibilidad de recursos externos adicionales, un aumento de las tasas de interés internacionales y el deterioro en los términos de intercambio provocado básicamente por una nueva caída en los precios del petróleo. Por otra parte, el panorama **interno** presentaba también dificultades provocadas por la gran incertidumbre de los agentes económicos. De acuerdo con el mismo documento, el país continuaba experimentando altas tasas de inflación, bajo crecimiento del producto interno bruto, aumento en el déficit público, creciente desempleo, entre otras características. Como se puede observar, los retos internos que tenía la administración salinista eran varios y complejos. Por un lado, el nuevo presidente tenía que impulsar una **reforma electoral** para transparentar los procesos y tenía que estimular el **crecimiento económico** para mejorar las condiciones de vida de los mexicanos. Para estos desafíos, la política exterior desempeñaría un papel destacado.

Los condicionantes externos: Los cambios en el sistema internacional

El inicio del sexenio del presidente Carlos Salinas coincide con cambios profundos en la estructura del sistema internacional. Dentro de estas aceleradas transformaciones sobresalen: el **fin de la Guerra Fría** que trajo como consecuencia el **derrumbe de la URSS** y del bloque socialista; una nueva ola de democratización a nivel mundial; la aparición de nuevos conflictos internacionales resultado de guerras civiles nacionales; el fortalecimiento de un proceso de **globalización** e interdependencia económica con el consecuente surgi-

miento de bloques comerciales; y la **pérdida de hegemonía** por parte de Estados Unidos frente a otros polos de poder económico como **Japón** y **Europa**.

En efecto, el mundo empezó a cambiar drásticamente a partir de 1989. Primero, en Berlín los residentes iniciaron la destrucción del **Muro de Berlín**, que se había convertido en el símbolo de la Guerra Fría. Un año más tarde, las dos Alemanias se reunificaron en un solo país. Por otra parte, **Checoslovaquia** se separó y dio lugar a la República Checa y Eslovaquia. En **Hungría** y **Polonia** hubo movimientos sociales a favor de mayores libertades y mejores condiciones de vida para la población. En la Unión Soviética, Mijaíl Gorbachov anunció desde 1985 cambios importantes en



el país mediante la *Perestroika* y el *Glasnost*. Estos dos conceptos representaban políticas de liberación en el ámbito económico y político respectivamente. Esas propuestas aperturistas dieron inicio al debilitamiento del régimen comunista en ese país. En 1991, la URSS se disolvió de manera oficial, siendo reemplazada inicialmente por una unión de once de las quince repúblicas independientes, la **Comunidad de Estados Independientes (CEI)**, excluyendo a las tres repúblicas bálticas (Estonia, Letonia y Lituania) y Georgia. Este bloque se desintegró unos años después. Siendo así, surgieron quince nuevos **Estados independientes** por la disolución de la URSS, siendo la **Federación Rusa** quien hereda el asiento soviético en el **Consejo de Seguridad** de Naciones Unidas. Por su parte, en **Yugoslavia** inicia una guerra civil entre serbios y croatas, la cual condujo a la disolución del país en varios Estados independientes, siendo Serbia, Croacia y Eslovenia los más importantes. La aparición de nuevos Estados en Europa Oriental generó una nueva dinámica internacional. La mayoría de los nuevos países, incluida Rusia y las naciones anteriormente comunistas, adoptaron el **capitalismo** como modelo de desarrollo. Como consecuencia, el bloque socialista que inició a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial desapareció y, con él, el **sistema bipolar** de la Guerra Fría, dando lugar a un nuevo sistema internacional.

Todos los eventos descritos anteriormente causaron uno de los acontecimientos más relevantes a finales del siglo XX: el **fin de la Guerra Fría**. La desaparición del sistema bipolar trajo un nuevo **equilibrio de poder** para el mundo. En lo económico, el sistema se tornó en **multipolar**, dado que existían varios poderes económicos relevantes, como Estados Unidos, Japón y la **Comunidad Económica Europea**. En el plano militar, el mundo era **unipolar** debido a que la nación norteamericana se erigió como la única superpotencia. En ese momento, no había ningún Estado que pudiera competir con ese país desde la perspectiva bélica. Además, a partir de finales de la década de 1980 y principios de los 1990s, el sistema internacional contemporáneo se caracterizó por la **globalización** y la **interdependencia**. La nueva dinámica internacional representaba grandes retos para México. En primer lugar, el país debía buscar una forma adecuada para insertarse en la globalización. En segundo lugar, era necesario aprovechar lo que ocurría externamente para traer beneficios al interior.

Por otro lado, a finales de la década de 1980, el mundo experimentó una nueva ola democrática. Muchos países dejaron atrás las dictaduras. Por ejemplo, en 1989 todos los países miembros de la OEA tenían un gobierno emanado de un proceso electoral. Por otro lado, el final de la década también trajo conflictos internacionales producto del vacío de poder que dejó el fin de la Guerra Fría. En 1990, **Irak** invadió **Kuwait** y, en respuesta, el ejército de Estados Unidos atacó el país gobernado por **Sadam Hussein** después de no cumplir un ultimátum para abandonar el territorio kuwaití. En América Latina, Estados Unidos invadió **Panamá** en 1989 para derrocar el gobierno del general **Manuel Noriega** a quien vinculaban con el narcotráfico, lo que trajo reminiscencias de las intervenciones de Washington en la región. Los eventos post-Guerra Fría complicaban el sistema internacional puesto que empezaron a surgir conflictos nacionales y guerras civiles que habían sido por muchas décadas acallados por el conflicto bipolar entre superpotencias.

Al finalizar el siglo XX, el mundo experimentaba nuevas realidades. Por un lado, Estados Unidos perdía su **hegemonía** económica frente a otros países y regiones. **Japón** avanzaba de manera importante y el proceso de integración en Europa se fortalecía. En efecto, en 1945 Estados Unidos producía el 50% del producto mundial. Para inicios de la década de 1980, el porcentaje se había reducido a menos del 25%. Como la negociación de la **Ronda Uruguay de GATT** no tenía avances para liberar el comercio mundial, Estados Unidos buscó otras alternativas para recuperar su hegemonía económica y ser más competitivo frente a otros países y regiones. Para entonces, el **Tratado de Maastricht** de 1992 sentaba las bases para una integración más profunda en Europa, lo cual daría lugar a



la creación de la **Unión Europea**. En este contexto, Estados Unidos firmó un **acuerdo de libre comercio** en 1988 con **Canadá** con el propósito de mejorar su posición económica en el contexto de las naciones. Más adelante, México pondría firmar un mecanismo similar con Washington, lo que abrió las puertas para la negociación, firma y entrada en vigor del TLCAN durante la administración de Salinas de Gortari.

Objetivos y capacidades

En su discurso de toma de posesión, Salinas propuso una urgente transparencia en los procesos electorales luego de los cuestionamientos sobre la elección de 1988. En lo **económico**, las necesi-

sidades básicas eran la recuperación del crecimiento, así como el fortalecimiento del poder adquisitivo y el aumento de los empleos. En el ámbito **social**, las prioridades críticas eran: la disminución de la pobreza extrema, el mejoramiento de la calidad de la educación, la reducción de la desigualdad en la distribución de la riqueza y el incremento de la calidad de vida de los mexicanos. Estos elementos pueden ser considerados como el **interés nacional** interpretado por la administración de Carlos Salinas.

Los problemas internos menguaban la **capacidad de negociación internacional** de México. Además, los eventos internacionales que se desataron a finales de la década de 1980 no favorecieron directamente la política exterior de México. Los ojos de la comunidad internacional se centraron en el surgimiento de nuevos Estados con economías abiertas en **Europa Oriental** y ponían poca atención a los problemas de los países en vías de desarrollo. Ante ello, la administración salinista tuvo que trabajar para mejorar la imagen de México y poner al país en el concierto de las relaciones internacionales.

Objetivos de política exterior

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo, los principales objetivos de política exterior de Salinas de Gortari eran:

- Preservar y fortalecer la soberanía nacional;
- Apoyar el desarrollo económico, político, y social de país, a partir de una mejor inserción de México en el mundo;
- Proteger los derechos e intereses de los mexicanos en el extranjero;
- Apoyar y promover la cooperación internacional en todos sus aspectos;
- Hacer de la cultura mexicana uno de los principales elementos para reafirmar la identidad nacional y ampliar la presencia del país en el mundo; y
- Promover la imagen de México en el exterior.

La política exterior de Salinas de Gortari: Modernización y apertura

Relaciones México–Estados Unidos

Ante la amplia y compleja vinculación con Estados Unidos, la administración salinista buscó propiciar una mejor relación en términos políticos y económicos, lo cual se reflejó en la reunión que sostuvieron los entonces presidentes electos (George Bush y Salinas) en noviembre de 1988 en la ciudad de Houston, en lo que se denominó el “**espíritu de Houston**”. Esta reunión marcó una nueva etapa en las relaciones entre México y Estados Unidos que se caracterizó por un ambiente de amistad y cordialidad, dejando atrás los momentos de conflicto y enfrentamiento. El objetivo era pasar de ser “vecinos distantes” a socios.

A pesar de la creciente dependencia económica ante ese país y de haberse comprometido a no buscar la firma de un acuerdo de libre comercio durante su campaña, Salinas de Gortari y **George Bush** iniciaron en 1990 los contactos para negociar el **Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)**. El presidente mexicano cambió de opinión ante las transformaciones que ocurrieron en el sistema internacional. Por ejemplo, con la desaparición de la URSS y el surgimiento de nuevas economías de mercado en Europa Oriental, los inversionistas giraron su atención hacia esta región. La pérdida de **hegemonía** económica por parte de Estados Unidos y el fortalecimiento de otros bloques regionales también influyeron en esa decisión. Salinas quería blindar las reformas económicas internas bajo un **modelo** basado en la apertura comercial, la promoción de exportaciones y la atracción de inversión extranjera. El TLCAN era un instrumento adecuado para conseguirlo. El objetivo central era estimular los procesos productivos internos para mejorar la calidad de los productos mexicanos y hacerlos más competitivos a nivel internacional. A la larga, el propósito era crear más fuentes de empleo en México.

La negociación del TLCAN concluyó en 1992 y el acuerdo se **firmó** en diciembre de ese año, pero el cambio de administración en Estados Unidos retrasó su entrada en vigor. El nuevo presidente estadounidense, **William Clinton**, presionado por los grupos ambientalistas y sindicatos, condicionó la ratificación del TLCAN hasta que se incluyeran unos **acuerdos paralelos** en materia ambiental y laboral. Durante la negociación de estos acuerdos, México sostuvo tres principios: no renegociación del TLCAN, respeto a la soberanía de cada país y la oposición a que los acuerdos se tradujeran en medidas proteccionistas. El acuerdo en materia laboral se concentró en la protección de los derechos de los trabajadores. Respecto al medio ambiente, las negociaciones se enfocaron en las funciones de una comisión ambiental, así como los mecanismos financieros y las sanciones para garantizar la aplicación del acuerdo. En 1993 el acuerdo fue **aprobado** por los respectivos congresos y el 1 de enero de 1994 el TLCAN entró en vigor. Además, México y Estados Unidos crearon otros mecanismos binacionales de cooperación, como la **Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza**, el **Banco de Desarrollo de América del Norte** y el **Plan Integral Ambiental Fronterizo**.

A partir de la entrada en vigor del TLCAN, las relaciones entre México, Canadá y Estados Unidos se **intensificaron** en lo económico y comercial. Asimismo, la creciente interrelación entre ambos países se reflejó en el número de **encuentros** presidenciales y visitas de funcionarios que se registraron en los seis años del gobierno de Salinas de Gortari. El presidente mexicano sostuvo ocho encuentros con el primer ministro de Canadá y once con el presidente de Estados Unidos. Esta estrategia de establecer reuniones recurrentes con ambos mandatarios se convirtió en una importante estrategia de política exterior de México.

A pesar de los avances en materia económica, todavía existían fuentes de conflicto en la relación bilateral entre México y Estados Unidos. Por ello, ambos gobiernos decidieron esta-



¿Sabías que?
Una de las decisiones más importantes en materia de política exterior durante el gobierno de Salinas fue la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Asimismo, el ingreso de México a la OCDE fue muy relevante. Ambas acciones respondieron al objetivo de modernizar el país y colocarlo en el grupo de países desarrollados. Sin embargo, los eventos ocurridos en 1994, especialmente el conflicto presidencial y crisis económica de diciembre, reflejaron el nivel del país. México sigue siendo un país en vías de desarrollo con serias problemáticas sociales y políticas.

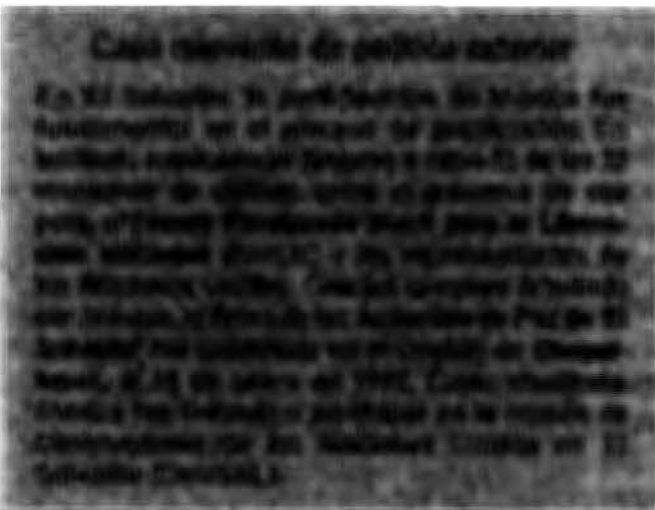
blecer medidas para atender los problemas comunes. Así, en el marco del **Grupo de Trabajo Bilateral sobre Migración y Asuntos Consulares**, creado en 1987, México y Estados Unidos decidieron formalizar, a partir de 1990, la creación de una **Comisión Binacional**. Este mecanismo de diálogo y concertación política reuniría anualmente a los gabinetes de ambos países, encabezados por sus presidentes, para dar seguimiento a las acciones de coordinación y cooperación entre los dos gobiernos.

Frente al incremento de la violencia en la **frontera**, representantes de los dos gobiernos llevaron a cabo tres reuniones de alto nivel sobre violencia fronteriza (octubre de 1991, mayo de 1992 y junio de 1993). Sin embargo, la **migración** continuó en la agenda bilateral como una fuente de conflicto. Los funcionarios estadounidenses admitían que sólo a través del TLCAN las condiciones económicas de México mejorarían y así se reducirían los flujos migratorios. Además, el gobierno de Estados Unidos se comprometió a realizar consultas con México antes de tomar cualquier medida en materia migratoria. Sin embargo, los funcionarios estadounidenses no cumplieron con su compromiso puesto que las autoridades migratorias instrumentaron nuevas medidas restrictivas, muchas de ellas policíacas y militares, para detener el flujo de indocumentados, entre ellas la **Operación Bloqueo**, la **Operación Guardián**, la **Operación Gatekeeper**, y la **Propuesta 187** en el estado de California. Aunque varias de ellas eran de naturaleza estatal, estas medidas resultaban contrarias a la nueva relación que se estaba forjando entre ambos países. Sin embargo, México prefirió aislar los temas conflictivos de la relación para evitar contaminar la negociación del TLCAN.

El **narcotráfico** fue otro de los temas destacados de la agenda bilateral. Un signo de que las relaciones mejorarían fue cuando el Congreso estadounidense certificó, en 1989, que México estaba cooperando en el esfuerzo para atacar el narcotráfico. Aunque este asunto ya no fue tan escabroso como el sexenio pasado, el narcotráfico siguió siendo fuente de **conflicto** entre ambos países. En abril de 1990, el gobierno de Estados Unidos avaló el secuestro de un mexicano en territorio nacional, **Humberto Álvarez Machain**, acusado de haber participado en la tortura del agente de la DEA Enrique Camarena. El acto fue considerado una ofensa a la soberanía del país.

Relaciones bilaterales y diversificación

Consciente de la creciente dependencia económica y política ante Estados Unidos, el gobierno de Salinas de Gortari se planteó desde un principio el objetivo de **diversificar** las relaciones internacionales de México. Por lo tanto, la nación tenía que incrementar sus contactos bilaterales a nivel global, así como fortalecer los ya existentes, con el fin de ampliar la presencia del país en el exterior y así reducir su dependencia ante su vecino del norte.



Con **Guatemala**, la administración salinista buscó brindar un amplio apoyo al proceso de negociación de la paz establecido entre el gobierno de ese país y la **Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG)**. Para esas fechas, la paz en algunos países centroamericanos era todavía muy frágil. Por ello, México mantuvo una presencia en la región para tratar de solucionar los conflictos. Con **Cuba**, México buscó man-

tener en buen estado la interacción. El presidente Salinas y el mandatario cubano **Fidel Castro** tuvieron varios encuentros para mantener abiertas las vías de comunicación. Inclusive, Salinas de Gortari fue mediador entre Estados Unidos y la isla cuando miles de cubanos iniciaron un éxodo masivo a las costas de Florida. La intervención del presidente ayudó a resolver, en parte, esta crisis.¹ La relación personal de Salinas con Castro fue cordial. Incluso, el líder cubano fue un invitado especial a la ceremonia de toma de posesión del presidente Salinas el 1 de diciembre de 1988.

En este sexenio, **Europa** ocupó un lugar prioritario en la estrategia de diversificación de las relaciones internacionales de México debido a su gran importancia en la economía mundial y a su notable peso político y estratégico. Con España el gobierno mexicano suscribió un **Tratado General de Cooperación y Amistad** en 1990 y se estableció una **comisión binacional**. Con Italia y Francia se firmaron acuerdos marco de cooperación en 1991 y 1992, respectivamente. Con Alemania, se creó la **Comisión México Alemania 2000** para identificar áreas específicas de colaboración entre los sectores público y privado de ambos países.

La intensa actividad diplomática también incluyó el restablecimiento de relaciones con **El Vaticano** en 1991. El asunto fue controvertido puesto que, desde Benito Juárez, el gobierno civil había separado al Estado de la iglesia y había roto los vínculos con la Santa Sede. Sin embargo, los acercamientos de Salinas con la iglesia católica para ganar reconocimiento de su gobierno luego del resultado de la elección de 1988 dieron frutos. En compensación, el gobierno accedió a hacer cambios en la **Constitución** y reanudar los nexos diplomáticos con El Vaticano. Ambos países intercambiaron representantes para cerrar un capítulo de la relación entre el gobierno y la iglesia.

Con los países del **Este de Europa**, el gobierno mexicano estableció canales de comunicación para aprovechar las oportunidades que ofrecía el tránsito de estos países a economías de mercado. Tras el desmembramiento de la **Unión Soviética** y de **Yugoslavia**, México estableció relaciones diplomáticas con Armenia, Bielorrusia, Croacia, Eslovenia, Estonia, Georgia, Letonia, Lituania, Moldavia, Ucrania, Azerbaiyán, Kazajistán, Turkmenistán, Tadjikistán, Uzbekistán y Kirgizia. También reconoció a la **Federación Rusa** como Estado sucesor de la extinta Unión Soviética.

Hasta 1988, las relaciones de México con **Asia** y **África** se inscribían principalmente en el marco multilateral. La cooperación se dirigía a la búsqueda de posiciones comunes en los foros internacionales. A partir de 1989, México puso mayor énfasis a la cooperación bilateral en sus diversas manifestaciones. En 1988, México tenía relaciones con 68 de las naciones de **Asia**, **Medio Oriente** y **África**; para finales del sexenio habían aumentado a 80. Desde el inicio del proceso de paz para el Medio Oriente, la diplomacia mexicana se mantuvo atenta al desarrollo de los acontecimientos en la región. México apoyó los acuerdos firmados en 1993 por el gobierno de **Israel** y la **Organización para la Liberación de Palestina** (OLP). Además, en el marco de las **Naciones Unidas**, el gobierno mexicano hizo patente su respaldo a dichos acuerdos a través de las resoluciones de la Asamblea General. Con el fin de refrendar el apoyo de México a la lucha del pueblo sudafricano en contra del **apartheid**, el gobierno mexicano inició en 1992 la normalización de vínculos con ese país, que culminó con el establecimiento de relaciones diplomáticas en octubre de 1993.

Política económica exterior

El presidente Salinas continuó la política económica de corte neoliberal inaugurada en la administración anterior. Esta doctrina proponía una menor participación estatal en los asuntos económicos, la apertura comercial y el libre comercio, la atracción de inversiones extranjeras, un balance en el gasto público, la reducción del presupuesto operativo del gobierno y el control inflacionario a través de topes salariales y controles de precios, entre otras medidas. La política exterior económica de ese sexenio se orientó en tres ejes fundamentales: **deuda externa, comercio e inversiones.**

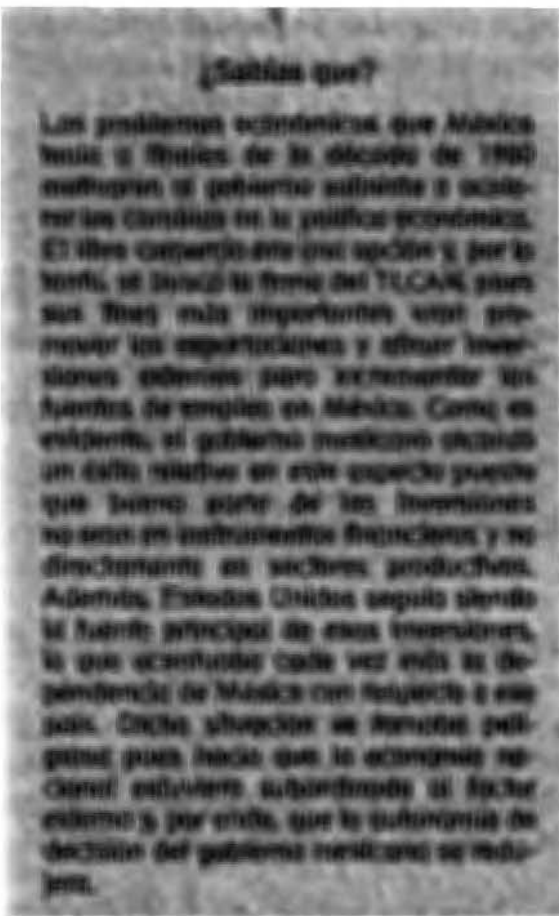
Cuando Salinas de Gortari tomó posesión, uno de los problemas más agudos era la **deuda externa.** Para ese momento, México debía más de 100 mil millones de dólares y el indicador representaba más del 60% del PIB mexicano. Tan sólo de enero a marzo de 1989, el país pagó 3.5 mil millones de dólares de servicio de la deuda. Al respecto, el gobierno salinista se propuso cuatro objetivos: 1) abatir la transferencia neta de recursos al exterior

para volver a crecer; 2) reducir el valor de la deuda histórica acumulada; 3) obtener nuevos recursos para promover el crecimiento sostenido y evitar la incertidumbre que provocaban las negociaciones anuales; y 4) disminuir el valor real de la deuda para ser, cada vez menor, la proporción con respecto al producto nacional.

La situación de los países en desarrollo era muy complicada debido al problema de la deuda. Ante estas condiciones, el secretario del tesoro de Estados Unidos, **Nicholas Brady**, anunció un nuevo plan para enfrentar el problema en los países del tercer mundo. El **Plan Brady** sugería la condonación de parte de la deuda, bajo la condición de que los países deudores llevaran a cabo reformas económicas para atraer inversiones extranjeras. Con base en este plan, México inició las pláticas para renegociar su deuda externa. Las pláticas se llevaron a cabo en Nueva York en abril de 1989. En las negociaciones también participaron representantes del FMI y el **Banco Mundial.** Paralelamente a las conversaciones de la deuda, el gobierno mexicano firmó ese mismo mes nuevas cartas de intención con el FMI. Las medidas a las que México se comprometía eran: aceleración en la venta de empresas paraes-

tatales, mayor apertura comercial, desregulación bancaria, eliminación de subsidios, racionalización del gasto público, mayores incentivos a la inversión privada, reordenamiento del aparato burocrático, y un sistema de precios más competitivo a nivel internacional. Como resultado, el FMI y el Banco Mundial otorgaron un nuevo préstamo a México de más de 5 mil millones de dólares. Con estos acuerdos, México daba oxígeno a la frágil economía.

En cuanto al **comercio exterior**, el gobierno de Salinas de Gortari reforzó la política de libre comercio de forma gradual. Según su administración, existían razones internas y externas que justificaban la promoción del libre comercio: 1) la creciente incapacidad del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones para generar un crecimiento económico estable; 2) el efecto positivo que el libre comercio podría tener al incrementar las exportaciones y generar nuevos empleos; 3) los resultados positivos que



se obtuvieron con las reformas iniciadas en 1983; 4) la congruencia y complementariedad entre los cambios estructurales y la política comercial; 5) la globalización de la economía mundial a través de la formación de bloques económicos; y, 6) una intensa competencia por capitales que se acentuó con la aparición de nuevas economías de mercado.

En materia de **comercio exterior**, los objetivos planteados por la administración salinista fueron: 1) disminuir los aranceles para negociar reciprocidad y promover las exportaciones mexicanas; 2) minimizar las barreras no arancelarias que enfrentaban las exportaciones mexicanas, en un ámbito de reciprocidad; 3) asegurar un acceso estable a los mercados externos, generando certidumbre de largo plazo; 4) procurar un justo equilibrio en la resolución de controversias, evitando la aplicación de medidas unilaterales; y, 5) inducir cabalmente la complementariedad de la economía mexicana con sus socios comerciales. El gobierno mexicano también se planteó la necesidad de **diversificar** sus mercados mediante la firma de acuerdos comerciales y la adhesión a organismos económico-financieros globales y regionales con el objeto de contar con mayores ventajas competitivas y atraer capitales internacionales.

Para cumplir con las nuevas estrategias de política comercial, el gobierno mexicano creó el **Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior (PRONAMICE)**, el cual buscaba promover el comercio exterior. En este sentido, México firmó con Estados Unidos en 1989 un **Acuerdo Marco** que facilitaría el acceso a ambos mercados, seleccionando áreas de cooperación estratégica, entre las que destacaron la petroquímica y los productos agropecuarios. Para octubre del mismo año, los dos países crearon el **Comité Conjunto para la Promoción de Inversiones y Comercio**, el cual impulsó estas actividades. Al mismo tiempo y de manera unilateral, México redujo al 20% su tasa arancelaria más alta y eliminó casi por completo los permisos de importación de los productos que antes lo requerían, pasando de aproximadamente 7 mil a sólo 320.

La **Ronda Uruguay del GATT** constituyó uno de los temas económicos de alta prioridad para México. En el curso de los siete años que duraron las negociaciones de esta ronda, México tuvo una destacada participación, convirtiéndose en uno de los promotores de importantes iniciativas, como los mecanismos de solución de controversias. A partir del 15 de abril de 1994, fecha de la firma del acta final, México participó activamente en los trabajos del comité preparatorio para la instalación de la **Organización Mundial del Comercio (OMC)**, que sustituyó al GATT como el principal organismo internacional en el área de comercio internacional.

En el mismo marco de ingreso a organismos internacionales, México participó como socio fundador del **Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD)**, con el propósito de que las empresas mexicanas estuvieran en condiciones para aprovechar las oportunidades que se derivaban del proceso de modernización económica de los países

Caso relevante de política exterior

La renegociación de la deuda no fue sencilla. Por un lado, México demandaba la reducción del capital prestado en 40%, mientras que los bancos exigían una reducción de entre el 20 y 30%. Finalmente, ambas partes acordaron un acuerdo con los bancos extranjeros. La renegociación de la deuda pública fue firmada el 4 de febrero de 1990 y dio origen a acuerdos presentados a los más de 200 bancos participantes:

1. Reducción de capital de 20% sobre el valor de la deuda total, considerando los intereses sobre deudas.
2. Reducción de intereses en función del valor de la deuda total. Esta acción incluyó una cláusula en la cual se estipuló que los bancos podrían recuperar parte de la reducción al momento del pago de intereses sucesivos. La acción, también consistió en asumir ciertos riesgos por las empresas industriales de México.
3. Otorgación de créditos nuevos al 20% del valor de la deuda existente con los bancos comerciales con un plazo de 4 años.

Para el gobierno de Salinas, esta negociación resultó exitosa y logró asegurar que el problema de la deuda sería resuelto por el momento.



del Centro y Este de Europa. Cabe destacar que México era el único país latinoamericano que participó en esta institución.

En términos de diversificación comercial, en septiembre de 1991 México y Chile firmaron un **Acuerdo de Complementación Económica**, el cual estableció que para 1996 ambos países tendrían un arancel cero para el intercambio de bienes y servicios entre los dos países. En agosto de 1992, México concluyó con los países de Centroamérica un **Acuerdo Marco Multilateral para el Programa de Liberalización Comercial**, con el cual los países de la región negociarían por separado con México los sectores que comprenderían una zona de libre comercio. Bajo estas condiciones, México y **Costa Rica** acordaron establecer en marzo de 1994 un tratado de libre comercio, el cual entró en vigor a partir del 1 de enero de 1995.

La promoción de **inversiones extranjeras** fue un tema central de la política económica exterior. La mayoría de los acuerdos de libre comercio firmados por México en el sexenio incluían la liberación de los flujos financieros. El objetivo era atraer capitales externos para financiar el crecimiento interno, aunque en su discurso de toma de posesión Salinas había prometido basar su proyecto económico en el ahorro interno. Las princi-

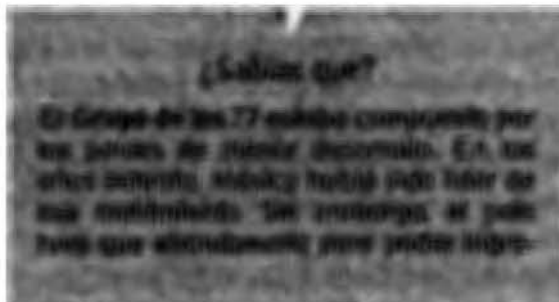
pales inversiones extranjeras provinieron de Estados Unidos y Canadá, ya que el capital europeo estaba financiando la transición a economías de mercado en **Europa Oriental**.

Política multilateral

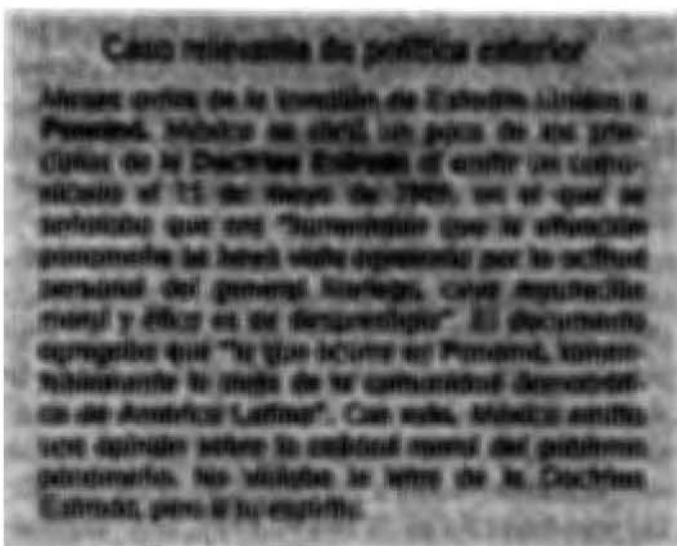
En materia de política multilateral, México desplegó una activa participación en los foros globales. El objetivo era insertar al país en la nueva dinámica internacional; cooperar en la solución de los problemas mundiales; mejorar la imagen de la nación y, en la medida de lo posible, traer beneficios internos. El gobierno mexicano presentó propuestas para transformar las organizaciones internacionales con el propósito de mejorar su funcionamiento e impulsar un Derecho Internacional más justo; promovió la cooperación entre diversas regiones; acudió a un gran número de cumbres relevantes; y firmó diversos acuerdos multilaterales. De acuerdo con los informes de la **Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)**, la acción diplomática de México en el sistema de Naciones Unidas durante los años 1988-1994 se orientó hacia el fortalecimiento del orden jurídico internacional, el desarme y la cooperación. De las propuestas y proyectos presentados por la delegación mexicana ante la ONU destacaron: el proyecto de resolución del **Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares (CTBT)** por sus siglas en inglés), la reforma del **Consejo de Seguridad**, donde se manifestó la necesidad de una representación más equitativa y el aumento del número de sus miembros no permanentes. Además, México apoyó la resolución por la que se adoptaba la **Convención sobre la Prohibición de las Armas Químicas**, firmada en enero de 1993.

México participó en diversas conferencias internacionales organizadas por las Naciones Unidas, entre las que sobresalieron la **Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo**, realizada en Río de Janeiro; la **II Conferencia Mundial de Derechos Humanos**, en junio de 1993, y la **Conferencia Mundial de Población**, en El Cairo, en septiembre de 1994. En 1990, después de cinco años de ausencia, México reingresó al **Consejo Económico y Social (ECOSOC)**, participando en las siguientes comisiones: Derechos Humanos, Estupefacientes, Condición Jurídica y Social de la Mujer, Población, Estadística y Asentamientos Humanos.

En el ámbito multilateral, una de las acciones más importantes de política exterior fue el ingreso de México a la **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)** porque representaba su entrada al círculo de los países desarrollados. Pero había una condición. México tenía que renunciar a su pertenencia al **Grupo de los 77** porque ello era incompatible. El proceso de revisión de los términos y condiciones del ingreso concluyó en marzo de 1994, fecha en que el organismo decidió invitar a México para integrarse como miembro con plenos derechos. En abril de ese año se firmó la Declaración de Ingreso, en la que se especificaron los términos de la adhesión. Oficialmente, México se integró a la OCDE el 18 de mayo de 1994 e inmediatamente abrió en París la oficina de la delegación permanente de México ante la OCDE.



En la OEA, la participación de México estuvo basada en la promoción del diálogo y la concertación política, y la defensa de los principios tradicionales de política exterior. Ante los conflictos en **Haití** y otros países del continente, México sostuvo que la OEA debía promover la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención. México favoreció el ingreso de **Canadá** a la OEA en 1989 y de **Belice y Guyana** en 1991.



Además, el gobierno se opuso a la creación de una fuerza militar multinacional en el marco de esa organización regional. En 1989, México apoyó la condena a la **invasión** de Estados Unidos a Panamá, aunque su rechazo ya no fue tan enérgico puesto que el gobierno de Salinas buscaba acercamientos con Washington para una posible negociación del acuerdo de libre comercio.

En el marco de las relaciones de México con América Latina y el Caribe, el gobierno salinista participó en todas las cumbres del **Grupo de Río**. El foro abordó los temas de la deuda externa en la región, el narcotráfico y el medio ambiente. Por otra parte, México promo-

vió la creación del **Grupo de los Tres** con Colombia y Venezuela en febrero de 1989 para negociar un Tratado de Libre Comercio entre los tres países, el cual entró en vigor a partir de enero de 1995. En enero de 1991 se llevó a cabo una reunión en Tuxtla Gutiérrez, donde los presidentes de México y Centroamérica efectuaron la primera reunión regional en busca de mecanismos permanentes de cooperación bilaterales y regionales. En noviembre de 1990,

el gobierno de Salinas creó la **Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica** con el propósito de aumentar y sostener esa actividad en la región.

Con **Europa**, la relación multilateral fue muy intensa. La reactivación del interés de Europa en México se debió a varias razones. En primer lugar, la política de apertura económica de las administraciones de los presidentes De la Madrid y Salinas tuvo logros importantes para estabilizar la economía mexicana luego de la crisis de la deuda. El ingreso de México al GATT en 1986 fue visto con buenos ojos por parte de la **Comunidad Económica Europea (CEE)**. La firma del **Acta Única Europea** en el mismo año modificó el dinamismo de la integración europea y ello contribuyó a la búsqueda de un nuevo marco para las relaciones exteriores de la CEE. Inclusive, el ingreso de Portugal y España en 1986 a la comunidad mejoró las perspectivas de un contacto más cercano con América Latina. La incertidumbre que generaba la **Ronda Uruguay** del GATT obligaba a los países comunitarios a buscar distintas alternativas. Finalmente, la posibilidad de que México firmara un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos a principios de la década de 1990 generó interés en Europa. Además, la **diversificación** del comercio exterior de México mejoró los intercambios entre ambas partes. Uno de los resultados de esta nueva relación fue la visita al país del comisario europeo encargado de las relaciones con América Latina en noviembre de 1989, quien inauguró la **Delegación de la Comisión Europea** en la Ciudad de México con rango de embajada.

¿Sabías que?

Los denominados **acuerdos de tercera generación** firmados incluían una cláusula democrática y de derechos humanos. Sin embargo, México no aceptó la inclusión de esos términos en sus tratados regionales por considerar que estaba en contra de sus principios de política exterior. En ese entonces, el poder de negociación de México frente a Europa era elevado por el inicio de las negociaciones para un tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá.

En la visita del presidente Salinas a Bruselas en enero de 1990, México formalizó las negociaciones para un nuevo acuerdo con la todavía CEE, el cual amplió los sectores y mecanismos de cooperación definidos en el acuerdo de 1975. En abril de 1991, ambas partes firmaron en Luxemburgo un nuevo **Acuerdo Marco de Cooperación "de tercera generación"**. El arreglo tenía muchas similitudes con el firmado en 1975, pero también presentaba algunas novedades, como un mecanismo de solución de controversias comerciales, así como un especial énfasis en la cooperación científico-tecnológica, telecomunicaciones, energía, agricultura, salud, desarrollo social, lucha antidrogas, cultura, medio ambiente y desarrollo industrial.

Como parte de un mayor dinamismo internacional, además de coincidir con el objetivo de la diversificación de política exterior, México instrumentó una estrategia de participación activa en los foros multilaterales del Pacífico asiático para ampliar su presencia en esta región. Así, en 1988, el gobierno creó la **Comisión Mexicana para la Cuenca del Pacífico**. Según la SRE, la incorporación de México dentro de los esquemas regionales de cooperación de la región fue un esfuerzo por institucionalizar la participación del país dentro de foros que ofrecían una complementariedad a las políticas de desarrollo económico. De la misma manera, la nación ingresó a tres foros de alta relevancia en la zona: al **Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (PBEC)**, desde mayo de 1989; al **Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC)**, desde mayo de 1991; y al de **Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC)**, desde noviembre de 1993. Además, desde agosto de 1991, México es participante en el **Foro Parlamentario Asia Pacífico** y en el **Foro de Líderes Parlamentarios Asia Pacífico**.

En los temas de democracia y derechos humanos, hubo algunos avances, pero también retrocesos. Por ejemplo, la administración salinista creó la **Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)** en 1990. Sin embargo, esa medida fue tomada para evitar

críticas de los congresistas estadounidenses en esa materia y así pavimentar el camino a la aprobación del TLCAN. Asimismo, el gobierno de Salinas no aceptó las **cláusulas** democráticas y de derechos humanos en el acuerdo de tercera generación con la todavía CEE. Además, México se opuso a la creación del **Alto Comisionado de Naciones Unidas para Derechos Humanos** en la reunión de Viena en 1993. En el ámbito democrático, también hubo cambios en el sexenio salinista. Por ejemplo, el **congreso** aprobó reformas electorales. Una de las más importantes fue la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) para la organización de las elecciones. Sin embargo, este órgano dependía todavía del gobierno. Además, por presiones asociadas a la negociación del TLCAN, el gobierno salinista aceptó la **observación** de actores externos en la elección de 1994. Anteriormente, México se había opuesto a esta práctica.

En resumen, la política exterior de Salinas de Gortari tuvo logros importantes en el ámbito multilateral, bilateral y en la transformación del modelo económico nacional. México participó activamente en foros internacionales; firmó importantes acuerdos comerciales, como el TLCAN; renegoció el problema de la deuda externa; ingresó a importantes organismos como la OCDE y la APEC; estableció relaciones diplomáticas con un elevado número de países que aparecieron en el concierto de las naciones; entre otras actividades. Sin embargo, los logros se diluyeron por las siguientes razones. En primer lugar, la situación de amplios sectores de la población no mejoró como resultado de esas acciones. Incluso, el levantamiento del EZLN en Chiapas mostró que el país todavía tenía muchas **carencias** sociales. En segundo lugar, los avances políticos fueron muy lentos. Por un lado, en diferentes foros externos, México defendía la democracia, pero al interior el sistema seguía siendo cerrado y había procesos electorales poco transparentes. Además, el asesinato de **Luis Donald Colosio**, candidato presidencial del PRI en 1994, complicó la situación política del país. En tercer lugar, el país tuvo logros importantes en la política económica exterior, pero la crisis de diciembre de 1994 indicaba que los problemas financieros prevalecían. Así, en el sexenio de Salinas, la política exterior estuvo condicionada por el final de la **Guerra Fría** en el ámbito internacional y, a la vez, estuvo íntimamente ligada a la promoción y consolidación del cambio de modelo económico neoliberal en el país; finalmente sus resultados no se materializaron plenamente durante esta administración.



Fernando Solana Morales
secretario de Relaciones
Exteriores (1988-1993)
Fuente: SRE

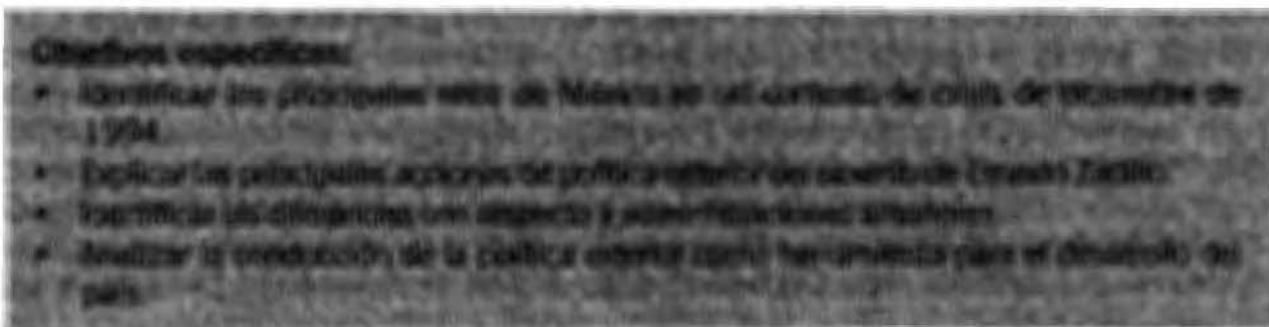


Manuel Camacho Solís
secretario de Relaciones
Exteriores (1993-1994)
Fuente: SRE



Manuel Tello Macías
secretario de Relaciones
Exteriores (1994)
Fuente: SRE

3. La política exterior de Ernesto Zedillo (1994-2000): Continuidad del proyecto neoliberal



Ernesto Zedillo.
Fuente: Wikipedia

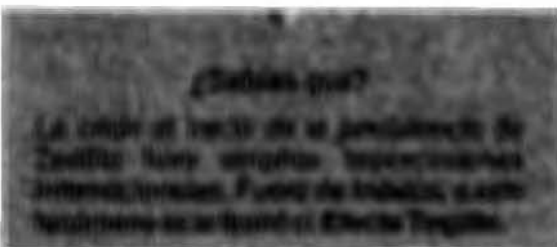
Las bases de la política exterior de Ernesto Zedillo

La presidencia de Ernesto Zedillo tenía como objetivo profundizar el modelo económico neoliberal heredado por Salinas de Gortari, por lo que la política exterior serviría como instrumento para tal fin. Sin embargo, a menos de 30 días de la toma de posesión del nuevo presidente, la economía mexicana experimentó una nueva crisis financiera de enormes proporciones. Por lo tanto, la política exterior de los primeros años del gobierno de Zedillo estuvo marcada por el desajuste económico que se desató en diciembre de 1994.

Principales condicionamientos internos: La crisis financiera

El sexenio de Salinas había reactivado el crecimiento económico. Asimismo, su administración había privatizado la mayoría de las empresas del Estado, pero sin transparencia, sobre todo en los sectores bancario y de telecomunicaciones. En otros casos, como la privatización de Telmex, no se habían tomado medidas para permitir la competencia, lo que generó un gran monopolio privado.

Una vez en el poder, el gobierno de Zedillo experimentó una severa crisis financiera al tomar la decisión de ampliar la banda de **flotación** del tipo de cambio peso-dólar debido al enorme **déficit** en la **cuenta corriente**. Pero la medida resultó en una fuga masiva de divisas, pues las condiciones internas no daban certeza: en 1994 había ocurrido el levantamiento del EZLN y se había asesinado al candidato del PRI, **Luis Donald Colosio**.



La situación económica de México estaba al borde del colapso. El precio del dólar se apreció cerca del 100%, causando la quiebra de múltiples compañías, desempleo y falta de pagos de deudas. El **PIB** decreció en un 6.9% para 1995. La **tasa de desempleo** pasó de 3.2% en 1994 a 6.6% en 1995. La **tasa de inflación** en 1994 era de 7.1%; para 1995 fue del 51.9%. La **inversión extranjera** también disminuyó. En 1994, Mé-

xico recibió 11 mil millones de dólares, mientras que en 1995 únicamente 7 mil millones. En 1994 había un enorme **déficit** en la **balanza comercial** de 3.3 mil millones de dólares. Aunque la depreciación del peso significó un superávit para la balanza de pagos, la **deuda externa** mexicana en pesos pasó de 467.7 mil millones en 1994 a 701.2 en 1995, lo que representaba el 44.4% del PIB. El presidente saliente y el entrante se culpaban mutuamente

de la crisis. El primero decía que el llamado “error de diciembre” (la táctica de **libre flotación** de la paridad peso-dólar) era la causante de la crisis. El segundo argumentaba que las precarias condiciones macroeconómicas en las que se encontraba el país habían sido las responsables.

Para 1995, la situación política en México no había mejorado; el conflicto en **Chiapas** no había sido resuelto, ni los asesinatos políticos. La crisis económica fue el factor dominante y afectó también a la esfera social. Muchos mexicanos se integraron a la economía informal y se incrementó la delincuencia. Más de 40 millones de ellos se encontraban por debajo de la línea de la pobreza. Por otra parte, el sistema político empezó a mostrar signos de un cambio gradual. Por ejemplo, la administración de Zedillo detuvo **Raúl Salinas**, hermano mayor del expresidente, acusado de ser autor intelectual del asesinato de Francisco Ruiz Massieu, Secretario General del PRI, ocurrido en septiembre de 1994. Zedillo había atenuado el poder presidencial para proyectar una cara más democrática a su régimen. Así, la resolución de los problemas causados por la crisis y el contexto interno en el que México se encontraba tendrían incidencia directa en la articulación de la política exterior mexicana a partir de 1995.

Principales condicionantes externos

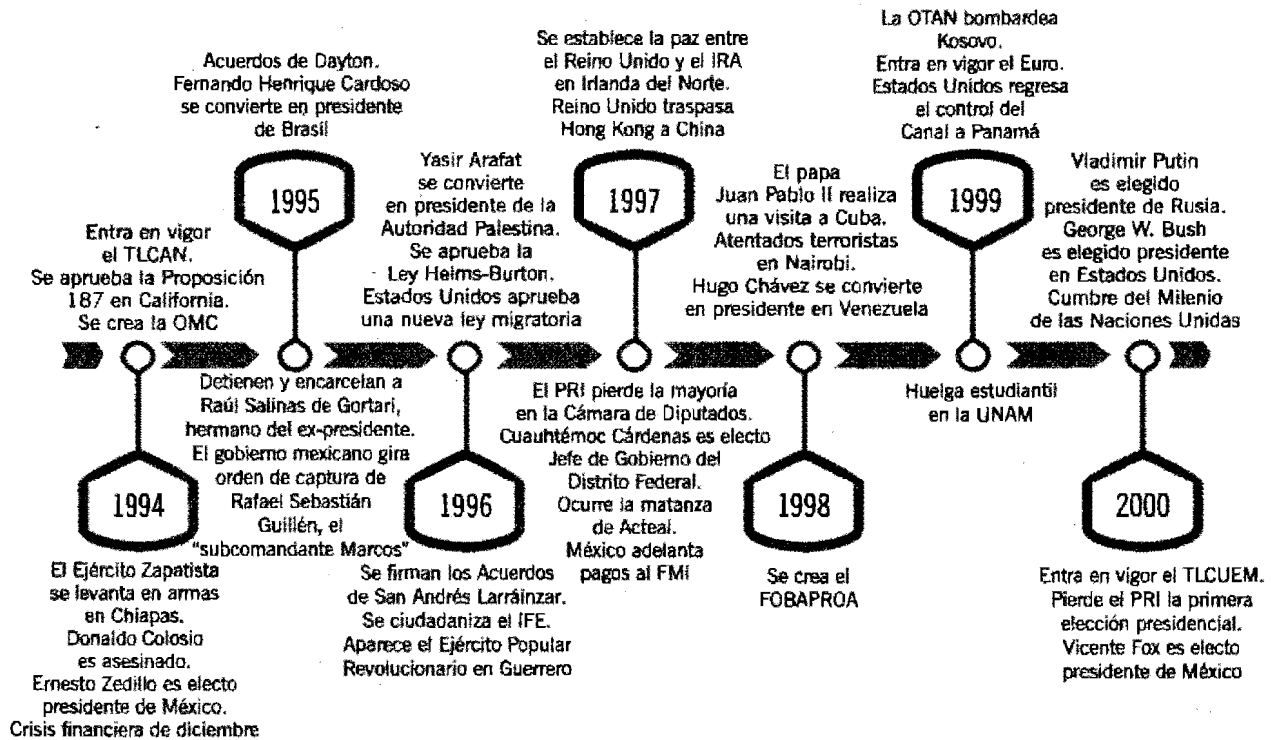
A mediados de la década de 1990, la situación internacional también era compleja. La **Guerra Fría** había terminado y había posicionado a Estados Unidos como la potencia hegemónica a nivel global. Con el fin de las economías comunistas en Europa, se aceleró la globalización, duplicándose el comercio mundial. El sistema internacional se volvía más interdependiente. También se creó en 1995 la **Organización Mundial del Comercio** (OMC), cuyo objetivo central era liberalizar el comercio global. En **Europa**, la reunificación de **Alemania** significó un cambio en el equilibrio de poder de la Comunidad Europea que se fue integrando de manera más profunda hasta convertirse en la **Unión Europea**. Sin embargo, varios países atravesaban por guerras civiles, lo que generó importantes flujos de desplazados y refugiados. Por ejemplo, la guerra en la ex-**Yugoslavia** se agravaba y en 1994 las operaciones militares se habían reactivado, dejando un saldo de casi un cuarto de millón de personas fallecidas. Los problemas internos en **África** se agudizaban. En **Afganistán**, los conflictos étnicos aumentaban y miles de personas morían o se trasladaban a otro lugar. En **Medio Oriente**, había una tensa calma después de los acuerdos de paz firmados en Washington en 1993.

Asimismo, la brecha entre los países ricos y los pobres se ampliaba y la distribución de la riqueza y el poder era crecientemente inequitativa. Los principales temas de la **agenda internacional** eran la pobreza, los problemas financieros, el tráfico ilícito de drogas, la migración internacional, la amenaza del comercio ilegal de armas convencionales y nucleares, el terrorismo, el futuro de los países recientemente democratizados y las guerras causadas por los nacionalismos exacerbados. En este contexto internacional, México trató de utilizar la política exterior como **herramienta** para resolver su crisis interna. La estrategia principal fue el comercio exterior como medio para la recuperación económica. Una parte importante de esta política comercial fue la nueva alianza con América del Norte en el TLCAN. Gracias a esta asociación, el gobierno de Estados Unidos otorgó a México una línea de crédito de hasta 50 mil millones de dólares para atender la crisis de 1995. Los desajustes en México representaban una seria amenaza para la economía de Estados Unidos. Muchos inversionistas estadounidenses podrían perder sus capitales; la crisis dificultaría a los mexicanos comprar productos estadounidenses; y a la larga, podría provocar el cierre de compañías dedicadas a la exportación y aumentaría el desempleo en Estados

Unidos. Dada la creciente integración económica en América del Norte, la administración Clinton consideró apoyar a México como la mejor estrategia para ambos países.

El gobierno mexicano propuso como objetivos en el **Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000** la defensa de la soberanía nacional, la consolidación de un régimen de convivencia social regido por el derecho, la construcción de un desarrollo democrático, el avance hacia un desarrollo social y la promoción del crecimiento económico. Antes de que estallara la crisis de 1994, el presidente Ernesto Zedillo declaró en su discurso de toma de posesión que se apegaría a los **principios tradicionales de política exterior**.

Línea del Tiempo 1994-2000



La política exterior de Zedillo: Crisis financiera y apertura comercial

La política exterior y la crisis de 1994

Veinte días después de que el presidente Zedillo tomara posesión, México experimentó una de las crisis financieras más severas que el país hubiera padecido en mucho tiempo. El 20 de diciembre, las autoridades mexicanas ampliaron la **banda de flotación** de la paridad peso-dólar para aliviar las presiones financieras provocadas por la sobrevaluación del peso mexicano y la caída de las reservas internacionales. El gobierno salinista no quiso tomar esa medida para no tener el costo político. La nueva administración devaluó el peso 15%, pero no adoptó ninguna otra medida fiscal o monetaria que acompañaría a la devaluación. Más de 4 mil millones de dólares se perdieron de reservas monetarias en un solo día. El 21 de diciembre, la administración zedillista se vio forzada a dejar flotar libremente la cotización del dólar. Inmediatamente después, los inversionistas extranjeros perdieron la confianza en el nuevo gobierno. Así, las presiones al peso mexicano continuaron. Para enero de 1995, la **depreciación del peso** alcanzó casi 100%. La crisis causó altas tasas de inflación, pérdidas en la Bolsa Mexicana de Valores, intensificación de la fuga de capitales, reducción de las reservas internacionales y la quiebra de muchas empresas mexicanas. Más tarde, el gobierno mexicano tuvo que diseñar un nuevo programa de emergencia económica que incluyó severos ajustes financieros y demandó más sacrificios de los mexicanos.

Estados Unidos también resultó severamente afectado, puesto que la crisis financiera en México representaba una seria amenaza para su economía. Como consecuencia directa de la crisis mexicana de 1994, muchos inversionistas estadounidenses perdieron sus capitales. Las autoridades no podían darse el lujo de que el nuevo socio se colapsara. El prestigio del TLCAN estaba en juego. La crisis no permitiría a los mexicanos comprar productos estadounidenses. Esto, a la larga, podría provocar el cierre de compañías dedicadas a la exportación y aumentaría el desempleo en Estados Unidos. Además, la crisis mexicana había afectado negativamente a otras economías mundiales. Así, el gobierno de Estados Unidos se vio obligado a hacer algo para apoyar a su vecino. Entonces, el presidente **Clinton** ofreció un paquete de ayuda multilateral para fortalecer al peso mexicano y mitigar los efectos de la crisis. El ofrecimiento era histórico porque comprendía una línea de crédito de alrededor de 50 mil millones de dólares proveniente de Estados Unidos, organizaciones internacionales financieras y otros países. Nunca antes México había tenido la oportunidad de acceder a una línea de crédito tan elevada. Como el **Congreso** de Estados Unidos amenazó con negar la ayuda, Clinton decidió recurrir a un acuerdo ejecutivo (que no necesitaba la aprobación de los legisladores) para ofrecer a México la ayuda que requería.

El Congreso estadounidense condicionó la aprobación del paquete hasta que México aceptara las siguientes condiciones: el ingreso de las ventas del **petróleo** se depositaría en una cuenta de **Nueva York** para garantizar el pago del préstamo; una modificación en la política exterior mexicana hacia **Cuba**; una política económica más restrictiva orientada a controlar los salarios y precios; la intensificación en la venta de empresas paraestatales; mayor vigilancia del gasto público; y una cooperación mayor con respecto al control de los **migrantes** irregulares, entre otras demandas. Clinton sabía que, al asistir a México, realmente estaba ayudando a la economía estadounidense. El **préstamo** detuvo en buena medida la debacle económica de México. Sin embargo, derivado de las condiciones internas de crisis, la política exterior durante el sexenio tuvo poca capacidad de negociación y maniobra.

El grado de integración económica consolidada por el TLCAN fue un factor decisivo para que Estados Unidos ofreciera a México el paquete de ayuda financiera. La economía estadounidense necesitaba un vecino lo suficientemente **estable** política y económicamente para poder competir con la Unión Europea y los países de la Cuenca del Pacífico. Para los objetivos de la administración zedillista y su futura estabilidad política y económica, la ayuda de Estados Unidos resultó indispensable. Los serios problemas sociales, políticos y económicos de México reflejaron la imagen de un país débil frente al contexto internacional.

Objetivos de política exterior

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo, los principales objetivos de política exterior de Ernesto Zedillo eran:

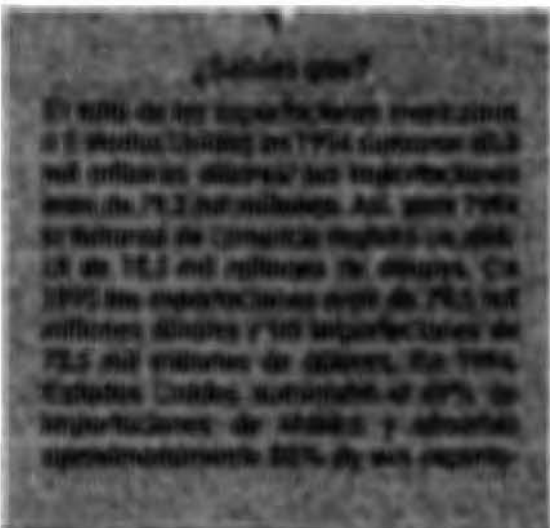
- Fortalecer la capacidad del Estado para garantizar la seguridad nacional y el imperio de la ley en el territorio mexicano;
- Recuperar, preservar y hacer valer la nueva estatura política y el mayor peso económico de México frente a los centros de la economía mundial y en los foros multinacionales;
- Asegurar que la política exterior respalde y refleje los intereses del país;
- Asegurar una vinculación con los mexicanos en el exterior y
- Promover posiciones internacionales acordes a México respecto a la estabilidad financiera internacional, el libre comercio, la migración, la democracia, los derechos humanos, el narcotráfico, el terrorismo y el cuidado del medio ambiente.

Relaciones con Estados Unidos: Entre el conflicto y la cooperación

En el periodo del presidente Zedillo, la relación con Estados Unidos dominó la agenda de la política exterior luego de que lo más grave de la crisis financiera había pasado. Los temas que dominaron la agenda bilateral fueron el TLCAN, la **migración** y el **narcotráfico**. A pesar de ser socios comerciales, México resintió la presión de Estados Unidos en una agenda que combinaba cooperación y conflicto. Así, el proceso de **certificación**, la operación **Casa Blanca**, la reforma a la ley de **inmigración** de Estados Unidos de 1996 y otros temas, provocaron tensiones entre ambas naciones.

TLCAN y comercio exterior

Después de la firma del TLCAN, el debate se centró en la discusión sobre si el acuerdo era **favorable** para ambos países o no. Diversas instituciones de gobierno y no gubernamentales contribuyeron para estimar el impacto del TLCAN en ambas economías. Sin embargo, la crisis financiera de 1994 golpeó a la de Estados Unidos e hizo difícil cualquier intento de evaluar el TLCAN. Para 1995, el comercio mexicano registró un **superávit** de 7 mil millones de dólares como consecuencia de la depreciación del peso. Sin embargo, para mediados de la década de 1990, la balanza comercial de México con Estados Unidos presentó un creciente **déficit** que amenazaba la estabilidad económica. La **dependencia** económica estadounidense hacia México era sustantivamente menor. No obstante, México era entonces el **tercer socio** comercial más importante de Estados Unidos. Desde una perspectiva económica, el TLCAN podía ser considerado un éxito puesto que el comercio en ambas direcciones creció entre 1994 y 1996. Al final de este periodo, las exportaciones estadounidenses a México habían aumentado un 22.57% y las importaciones un 20.10%. Es cierto que el comercio entre ambos países creció después de la firma de TLCAN. Sin embargo, el acuerdo no puede tomar todo el crédito puesto que México abrió de antemano su mercado. Además, las exportaciones mexicanas aumentaron debido, principalmente, a la **devaluación** del peso en 1994.



A pesar de los beneficios económicos, el TLCAN provocó serios problemas a otros sectores en México. Muchas empresas **pequeñas y medianas** quebraron por la fuerte competencia de los productos estadounidenses. Además, el sector más afectado fue el **campo**. México aumentó sustantivamente la importación de granos básicos de Estados Unidos, como maíz y el frijol, afectando paulatinamente la producción

de pequeños propietarios. Para rematar, el TLCAN no cumplió en los primeros años la promesa de aumentar las fuentes de **empleo** en México ni tampoco garantizó que Estados Unidos acatará las normas establecidas. El rechazo a que camiones mexicanos ingresaran a territorio estadounidense a partir del año 2000, como lo establecía el tratado, era una muestra de la poca disposición que tenía el gobierno de Estados Unidos a acatar plenamente las reglas del juego en sectores con importante poder político interno.

Durante el sexenio de Zedillo, algunos políticos opositores sugirieron la conveniencia de renegociar el tratado por los magros resultados. Sin embargo, no existía la voluntad política para hacerlo. Para entonces, el acuerdo le confirmó a Estados Unidos que México era un fiel aliado político. En cuanto a México, el TLCAN garantizó la ayuda

financiera que necesitó en 1995. Por lo tanto, el acuerdo se convirtió en el asunto más importante de la agenda bilateral, del cual el tratamiento de otros asuntos dependía en gran medida.

Migración

En cuanto a la migración, el tema había sido por mucho tiempo uno de los asuntos más complicados para la política exterior de México. El fenómeno representaba una **fuentes de conflicto** para la relación bilateral. La complejidad del tema tenía varias razones. En primer lugar, México y Estados Unidos habían tenido diferentes **percepciones** sobre la migración. Por ejemplo, los sectores más conservadores en Estados Unidos argumentaban que la inmigración irregular representaba una amenaza a su **seguridad nacional**. Sin embargo, algunos académicos y organizaciones de derechos humanos reconocían que este tipo de mano de obra producía más beneficios a la economía estadounidense que costos. Por otro lado, las autoridades mexicanas admitían que el fenómeno migratorio se debía a factores de **atracción y expulsión** que se generaban en ambos lados de la frontera. Por ello, juzgaban que era necesario encontrar soluciones **bilaterales**, y no unilaterales, para atender el tema de manera coordinada. En segundo lugar, los dos gobiernos utilizaban diferentes visiones para analizar la realidad migratoria. Mientras que México recurría a sus **principios** tradicionales de política exterior, Estados Unidos utilizaba una perspectiva **realista** declarando razones de seguridad nacional y militarizando su frontera para evitar el cruce de migrantes irregulares. Finalmente, el número de actores gubernamentales y no gubernamentales involucrados en el tema era tan amplio que el asunto se complicaba aún más.

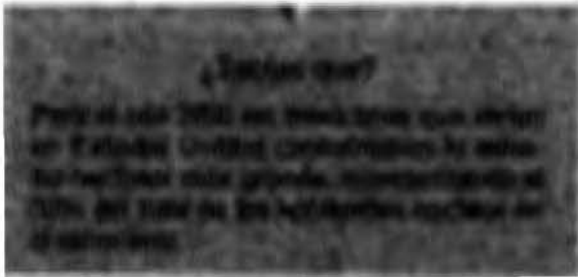
La migración era claramente un asunto **interméstico**. Cada país tenía el derecho de controlar sus fronteras y de promulgar las leyes necesarias para regular sus asuntos internos. Sin embargo, la migración requería, por su alto grado de globalización, de enfoques bilaterales y multilaterales para una mejor administración de éste. A pesar de esto, el gobierno estadounidense tomaba decisiones **unilaterales** para detener el flujo de migrantes irregulares. Ante ello, el principal objetivo del aparato diplomático mexicano era defender los **derechos** de sus connacionales en Estados Unidos. Sin embargo, por la poca capacidad de negociación en el tema, el gobierno mexicano enfrentó serios obstáculos.

En septiembre de 1996, una nueva reforma a la ley de inmigración estadounidense fue aprobada por el Congreso y firmada por el presidente Clinton. El proyecto de inmigración, que entró en vigor el 1 de abril de 1997, incluía tres medidas para reducir la inmigración irregular y evitar su acceso a programas sociales. Primero, la nueva ley buscaba reforzar la **vigilancia** de la frontera con tres objetivos: incrementar el número de agentes de la Patrulla Fronteriza, construir una barda de 14 millas en la frontera con México, y aumentar los castigos al tráfico de indocumentados y falsificación de papeles. Segundo, la legislación introducía un programa **piloto** para que los empleadores pudieran verificar el **estatus** legal de los trabajadores recién contratados, aunque este plan era voluntario. Tercero, reforzaba y extendía las restricciones para el acceso de los inmigrantes legales a los servicios sociales. Estas medidas fueron consideradas, por diversos actores políticos mexicanos, como una **ofensa** para un vecino amistoso y un socio comercial. Además, el rechazo a dotar servicios sociales a los residentes legales fue cuestionado jurídicamente, argumentando que, por razones humanitarias, ningún gobierno puede **negar** servicios esenciales a su población, sin importar su calidad migratoria.

La reacción de México fue inmediata. La administración de Zedillo condenó la nueva ley porque violaba los derechos humanos de los inmigrantes mexicanos. El Congreso mexicano propuso una ley “antídoto” para contrarrestar sus efectos. La opinión pública mexicana demandó que el gobierno recurriera a las organizaciones internacionales. El presidente Clinton declaró que se habían exagerado los temores sobre las consecuencias acerca de la nueva ley de inmigración. Sin embargo, en marzo y abril de 1997, las relaciones bilaterales alcanzaron su nivel más bajo por los disensos en materia de migración y narcotráfico.

En 1997, el **Servicio de Inmigración y Naturalización** (INS por sus siglas en inglés) llevó a cabo más operaciones para contener el flujo de migrantes irregulares en territorio estadounidense. La **Operación Río Grande** fue puesta en marcha para proveer más fondos y agentes para resguardar la frontera sur. En ese entonces, el INS usaba aparatos más sofisticados para detectar a personas que cruzaban la frontera. Por votación de 261 votos a favor y 150 en contra, el Congreso estadounidense selló su decisión de desplegar a diez mil soldados a lo largo de la frontera México-Estados Unidos para controlar a los traficantes de drogas e inmigrantes irregulares. Como se puede ver, el gobierno estadounidense estaba usando un enfoque **realista** (consideraciones de seguridad nacional y militarización), mientras que México tenía una perspectiva **idealista** (medidas bilaterales y multilaterales, derecho internacional, y respeto a los derechos humanos). El uso de dos enfoques distintos complicaba la situación.

El fenómeno migratorio representaba **ventajas y desventajas** para ambos países. Los sueldos bajos que ganaban los trabajadores indocumentados producían grandes beneficios a la economía estadounidense. Pero la desventaja era que el gobierno y los contribuyentes tenían que pagar la factura para proporcionar los servicios sociales a los inmigrantes. Por otro lado, la economía mexicana encontraba una válvula de escape a las



presiones que producía el desempleo y recibía alrededor de 10 mil millones dólares anuales como remesas. Sin embargo, México perdía en ocasiones mano de obra calificada, puesto que el perfil de los migrantes había cambiado en los años últimos. Ahora, personas más jóvenes, más educadas, más urbanizadas, eran las que buscaban mejores oportunidades en Estados Unidos que no podían encontrar en su país.

Narcotráfico

El narcotráfico fue otro asunto de la agenda bilateral que también causó **tensiones** entre los dos países, pero que, al mismo tiempo, dio lugar a diversos esquemas de **cooperación** bilateral. Ambos gobiernos coincidían en la **percepción** de que el narcotráfico representaba una amenaza a su **seguridad nacional**. Por ello, México estuvo dispuesto a colaborar en el combate a los traficantes. Sin embargo, el gobierno mexicano era muy sensible en cuanto a la **soberanía nacional**, especialmente cuando Estados Unidos utilizaba medidas **unilaterales**. A pesar de la compatibilidad de percepciones, los sectores más **conservadores** en Estados Unidos alegaban que las autoridades mexicanas estaban involucradas en el asunto y que la corrupción había llegado a altas esferas del gobierno. Ante esto, México respondió que el tráfico de drogas se debía a la fuerte **demand**a que existía en Estados Unidos. En el tema, el principal objetivo de la administración zedillista era colaborar con Estados Unidos para detener, o al menos reducir, el tráfico ilegal de estupefacientes. Para ello, ambos gobiernos diseñaron diferentes planes y estrategias y crearon distintos mecanismos bilaterales, tales como el **Programa Nacional para el Control de Drogas 1995-2000** y el



Grupo de Contacto de Alto Nivel para el Control de Drogas, establecido en 1996.

A pesar de los esquemas de cooperación bilateral, Estados Unidos continuó instrumentando medidas que afectaban la relación. El proceso de **certificación** era uno de los más sobresalientes. Cada año, el ejecutivo estadounidense tenía que certificar, con la anuencia del **Congreso**, a los países que colaboran con Estados Unidos en el combate al **narcotráfico**. Aunque expresó abiertamente su rechazo a la certificación, el gobierno mexicano tomaba **medidas** especiales antes de que iniciara el proceso, como la detención de funcionarios mexicanos corruptos, el desmembramiento de bandas del crimen organizado, o hasta el cabildeo en el Congreso estadounidense. Por considerarla una política **unilateral**, México propuso la creación de un mecanismo multilateral que fiscalizara el combate al narcotráfico en cada país.

En la visita del presidente **Clinton** a México en mayo de 1997, además de otros acuerdos de cooperación, ambos gobiernos firmaron una declaración sobre **narcotráfico**, que reconocía que las drogas eran una **amenaza** para la seguridad nacional de ambos países. Declararon que la mutua colaboración podría ser guiada bajo los principios de respeto a la **soberanía** nacional y la **jurisdicción** territorial, aceptando una responsabilidad compartida y un enfoque integral para luchar en contra del suministro y demanda de drogas. De esta declaración se concretó más tarde, en 1998, la **Estrategia Binacional para las Drogas**. Sus objetivos eran la reducción del suministro y la demanda de drogas, el fortalecimiento de la cooperación bilateral, la identificación de las fuentes del tráfico, la mejora de las capacidades institucionales, la creación de programas de entrenamiento y el intercambio de información.

Además de estrechar la colaboración con Estados Unidos, el gobierno de Zedillo igualmente hizo un esfuerzo por incorporar esta cooperación en un contexto **multilateral**. Así, México fue el principal impulsor de la cumbre sobre el problema de las drogas dentro de la **ONU**, donde el presidente propuso que fuera la organización la que evaluara el progreso de los Estados en políticas contra los estupefacientes. Igualmente, México tuvo un papel importante en la adopción del **Plan de Acción** sobre acuerdos en materia de prevención, control y tráfico de drogas a nivel hemisférico en la Cumbre de las Américas y al interior de la **OEA**.

Pese a ello, otros dos incidentes opacarían este ánimo de cooperación bilateral. En mayo de 1998, el gobierno de Estados Unidos anunció los resultados de una operación encubierta conocida como **Casablanca**, en la que se detuvo en territorio estadounidense a 22 funcionarios bancarios que estaban involucrados en el lavado de dinero. Esta acción fue recibida como una afrenta a la **soberanía** de México. El **Congreso** pidió la detención de los policías estadounidenses y solicitó a la **SRE** iniciar un juicio de extradición. Finalmente, la **SRE** presentó solamente una **nota** diplomática de protesta. El otro incidente se suscitó a finales de 1999, cuando se descubrieron fosas clandestinas en **Ciudad Juárez**, presun-



Clinton y Zedillo.
Fuente: Presidencia de la República

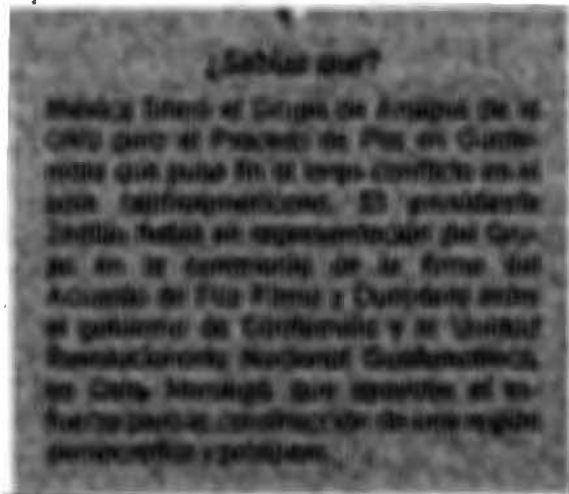
tamente llenas de víctimas del narcotráfico. Cuando se supo que el **FBI** y la **DEA** coordinaban el operativo, diversos actores demandaron una investigación para saber si la **soberanía** nacional se había violado. El gobierno mexicano alegó que el operativo estaba dentro del marco de los acuerdos bilaterales de cooperación y que la soberanía no se había violentado.

Relaciones con América Latina y el Caribe: Integración y solidaridad

Continuando con la política económica de liberalización como instrumento de política exterior, la administración de Zedillo propuso la firma de acuerdos de complementación económica con América Latina en el marco de la **Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)**. Si bien con **Argentina, Brasil, Ecuador y Paraguay** no se concretaron acuerdos, con **Uruguay y Perú** sí, aunque la ratificación se dejó para la siguiente administración. México firmó acuerdos de libre comercio con **Costa Rica**, el **Grupo de los Tres** (Colombia, Venezuela y México) y **Bolivia** en 1995, así como con **Chile** en 1999. El comercio con algunos países de la región aumentó de manera importante en términos absolutos, especialmente con Chile. En el caso de Ecuador, Argentina y Paraguay disminuyó, principalmente por la pertenencia de los dos últimos al **Mercosur**. Sin embargo, en términos reales, el comercio con América Latina siguió siendo marginal con respecto al total.

Finalmente, para el caso de **Brasil**, el presidente Zedillo propuso establecer una "alianza estratégica", al tratarse de los dos gigantes latinoamericanos, como los habría llamado el presidente brasileño **Henrique Cardoso**. Ambos gobiernos plantearon establecer mecanismos de consulta política para coordinar posiciones en foros multilaterales, promover el **libre comercio** y las inversiones. Igualmente buscaban establecer esquemas de cooperación en temas **educativos**, culturales, científicos y tecnológicos. Brasil era el principal socio de México en la región, con el que se tenía una balanza negativa desde la década de los ochenta. El déficit aumentó al final de la administración de Zedillo y la alianza estratégica no se concluyó.

Para la administración de Zedillo, Centroamérica fue la prioridad a nivel regional. El presidente participó, por invitación del secretario general de la ONU, **Boutros Boutros-Ghali**, en el **Grupo de Amigos de la ONU para el Proceso de Paz en Guatemala**. En la misión de México ante la ONU, se llevaron a cabo reuniones con Colombia, España, Estados Unidos, Noruega y Venezuela, que formaban parte de ese grupo. Un logro importante fue la firma el **Acuerdo de Paz** entre el gobierno de Guatemala y la **Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca**, en Oslo, Noruega, que puso fin al conflicto armado. Igualmente, la administración zedillista firmó dos acuerdos de libre comercio como parte de una estrategia global hacia Centroamérica. Uno con **Nicaragua** en 1997 y otro con el **Triángulo del Norte** (El Salvador, Guatemala y Honduras) en 2000. El comercio con la región aumentó 130% con respecto al inicio del sexenio, siendo el intercambio con Guatemala el más importante. Finalmente, la creación del **Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXCI)** como órgano desconcentrado de la SRE, fortaleció la participación de México en la región a través de programas de cooperación científica, técnica, educativa y cultural.



Con el Caribe, la relación más importante era con **Cuba**. En 1996, Estados Unidos aprobó la Ley de Libertad y Solidaridad Democrática con Cuba, conocida como **Helms–Burton**. El presidente **Clinton**, al principio, no estuvo de acuerdo con la ley. Sin embargo, después de que las fuerzas armadas cubanas derribaran dos aviones estadounidenses que llevaban ayuda a la isla, Clinton cambió de parecer. La ley sancionaba a compañías de cualquier nacionalidad que invirtieran en Cuba. El gobierno mexicano manifestó su rechazo por la extraterritorialidad de la ley y aprovechó todos los foros internacionales para denunciar su ilegalidad. Además, el país coordinó esfuerzos con otras naciones para denunciarla, especialmente con **Canadá**, en virtud de que compañías de ambos países se vieron afectadas. Si bien en términos generales Estados Unidos y México estaban de acuerdo en la necesidad de establecer un régimen democrático en Cuba, no compartían las tácticas para alcanzar ese objetivo. En un comunicado de prensa, el gobierno mexicano reiteraba su postura en favor del levantamiento del **bloqueo** a la isla y apoyaba la plena inserción de dicho país en los principales foros regionales y del sistema interamericano, dejando claro que se defendía el principio de **autodeterminación** de los pueblos. El **Congreso** mexicano aprobó una “**ley antídoto**” para contrarrestar los efectos de la Helms–Burton en septiembre de 1996 que prohibía a los empresarios mexicanos proveer cualquier información requerida por las autoridades o los tribunales extranjeros.

A pesar del rechazo de México ante la Ley Helms–Burton y el bloqueo estadounidense, la relación de la administración Zedillo con Cuba no fue del todo cordial. Ante la declaración del dirigente cubano **Fidel Castro** de que los niños mexicanos identificaban más a los personajes de Walt Disney que a los héroes de la patria, el gobierno de Zedillo llamó a su embajador en la isla a consultas. Luego vino una disculpa del gobierno cubano y el incidente no pasó a mayores. Al final de su sexenio, Zedillo realizó su única visita a Cuba para asistir a una cumbre internacional, dando autorización a su secretaria de Relaciones Exteriores, **Rosario Green**, a entrevistarse con la **disidencia** cubana, lo que no fue bien visto por el gobierno de Fidel Castro. La relación terminó por enfriarse.

Relaciones con la Unión Europea: Hacia un acuerdo de libre comercio

A raíz de la entrada en vigor del TLCAN en 1994, la **Unión Europea** (UE) empezó a tener mayor interés en México, ya que este país podría representar un puente para colocar las exportaciones europeas en el mercado estadounidense. Además, la administración de Zedillo buscaba **diversificar** las relaciones económicas de México luego de la crisis financiera. Sus funcionarios sabían que concentrar las relaciones económicas en un solo mercado era riesgoso. Por lo tanto, Europa era una buena opción de diversificación comercial.

Desde junio de 1993, en la **Cumbre de Copenhague**, el presidente de la Comisión Europea, **Jacques Delors**, propuso un acercamiento especial con México. A partir de estas consideraciones, algunos países de la UE empezaron a proponer un nuevo tratado, más amplio, que sustituyera al de 1991. Europa quería aprovechar las oportunidades que representaba tener un socio comercial que tuviera un acuerdo de libre comercio con la mayor potencia económica–militar. Además, México representaba un mercado de casi 90 millones de consumidores. Según cálculos de autoridades mexicanas, la liberalización comercial podría aumentar en 5 mil millones de dólares las exportaciones de la UE hacia América del Norte. Otro interés importante era el tema de las inversiones. Europa siempre había estado interesada en asegurar su acceso al mercado mexicano, por lo cual un acuerdo de largo alcance permitiría proteger sus inversiones.

En este forcejeo de posiciones, en junio de 1994 el **Consejo Europeo** solicitó a la **Comisión Europea** elaborar una nueva estrategia para **América Latina**, la cual fue aprobada el mismo año en el **Consejo**. El Documento básico sobre las relaciones de la

Unión Europea con América Latina y el Caribe señalaba que la **estrategia** para ampliar y fortalecer las relaciones de la Unión Europea y América Latina debía estar basada en “el fomento del comercio y las inversiones”. Con base en esa resolución, el **Consejo Europeo** instruyó a la Comisión para reactivar las relaciones con México, las cuales se habían estancado a partir de los problemas políticos que el país atravesó en ese año electoral y porque el gobierno mexicano había rechazado nuevamente la inclusión de la **cláusula democrática**.



A la luz de la crisis mexicana de 1994 y a las recomendaciones del Consejo Europeo, la **Comisión Europea** elaboró a principios de 1995 una comunicación que fungió como la piedra angular para una nueva etapa en las relaciones UE-México. El documento reconocía el progreso económico y político reciente de México y la posición geopolítica estratégica que México representaba para Europa por su membresía a diversas organizaciones internacionales tales como el GATT, la OCDE, APEC, la **Asociación de Estados Caribeños**, y especialmente el TLCAN. Bajo estas consideraciones, la Comisión propuso la conclusión de un acuerdo global de asociación económica y concertación política con México que tuviera como fin el fortalecimiento de la cooperación bilateral basada en una alianza equilibrada y mutuamente ventajosa que incluyera aspectos económicos, políticos y comerciales.

En marzo de 1995, el canciller mexicano, **José Ángel Gurría**, realizó una visita oficial a Bruselas para acelerar el inicio de las negociaciones de un nuevo acuerdo. En abril, el Consejo de la UE

había aprobado la propuesta de la Comisión Europea. Por lo tanto, en mayo de 1995, México y la Unión Europea anunciaron su decisión de ampliar sus relaciones bilaterales con la firma de una **Declaración Conjunta Solemne**, la cual creaba un nuevo marco institucional que fortalecería el diálogo político, establecería un área de libre comercio e intensificaría la cooperación mutua.

Para 1996, el presidente mexicano Zedillo había visitado **España, Reino Unido e Italia** para buscar apoyos e iniciar la negociación. México y los representantes de la Unión Europea iniciaron las pláticas correspondientes y alcanzaron un acuerdo en junio de 1996, el cual estaba integrado por un acuerdo de asociación económica, concertación política y cooperación, que incluía la **cláusula democrática** con reservas, conforme a lo acordado en **Noordwijk**. Sin embargo, en la reunión del Comité de Representantes Permanentes (COREPER), varios países rechazaron el acuerdo alcanzado por la reserva que México había puesto a la cláusula democrática. Finalmente, México accedió a la aceptación completa de dicha cláusula y entonces el COREPER aprobó los documentos. La anuencia vino después de las elecciones del **Congreso** en México por lo cual es posible interpretar que la Unión

Europea se esperó para ver el resultado del proceso y comprobar el espíritu **democrático** de la administración del presidente Zedillo.

México y la Unión Europea firmaron finalmente en diciembre de 1997 el **Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación** que incluía un mandato para la negociación de un **tratado** de libre comercio. Según el documento firmado, el objeto del acuerdo era el fortalecimiento de las relaciones existentes entre ambas partes a partir de la

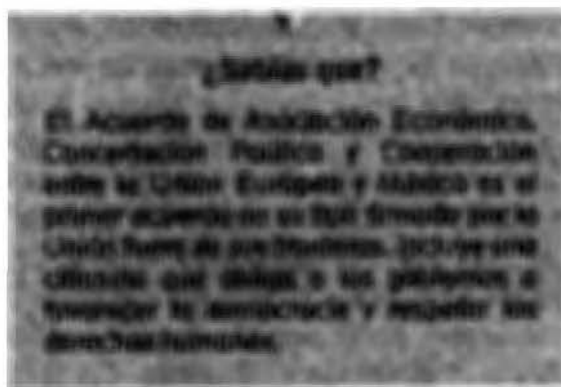
reciprocidad e intereses mutuos. Tal acuerdo contenía tres partes fundamentales: **concertación política, cooperación y asociación económica**. En la primera, la UE y México se comprometieron a coordinar diversas áreas de política pública que en esos momentos no estaban vinculadas. Además, reconocían que el respeto a los **derechos humanos** y los principios **democráticos** serían un elemento esencial del acuerdo. Lo novedoso era que ambas partes acordaban el establecimiento de posiciones comunes y acciones conjuntas en temas internacionales y regionales, principalmente en el área de **Centroamérica** y el **Caribe** y en asuntos de seguridad, paz, democracia y derechos humanos. En la segunda área de cooperación, la UE y México se comprometieron a intercambiar información y revisar periódicamente el desarrollo de la colaboración en diversos sectores económicos y políticos. En la tercera área, la comercial, ambas partes acordaron iniciar negociaciones para la firma de un **tratado** de libre comercio que de manera recíproca y progresiva liberara las barreras arancelarias y no arancelarias del comercio bilateral de bienes y servicios. El acuerdo tomaba en cuenta las áreas sensitivas de cada parte y establecía la creación de mecanismos para la solución de **controversias**.

En la parte final del acuerdo, México incluyó una declaración unilateral en la que enunciaba que sus principios de política exterior serían la base de sus relaciones con el exterior. A la letra decía:

Dada su experiencia histórica y el supremo mandato de su Constitución, México expresa su total convicción de que sólo la total observancia del Derecho Internacional es la base para la paz y el desarrollo. México declara, asimismo, que los principios de coexistencia de la comunidad internacional, como es expresado en la carta de las Naciones Unidas, los principios enunciados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los principios democráticos son la guía permanente de su participación constructiva en los asuntos internacionales y son el marco para sus relaciones con la Unión Europea.

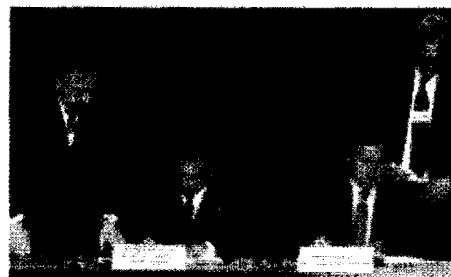
Esta declaración unilateral tenía el objetivo de no comprometer a México en posiciones comunes de política exterior que la Unión Europea promoviera y que fueran en contra de sus **principios** tradicionales. El acuerdo firmado en diciembre de 1997 representaba un hito, puesto que la UE no había firmado un acuerdo de tal alcance y naturaleza con ningún otro país fuera del continente europeo.

Después de la aprobación respectiva de ambos cuerpos legislativos, la negociación para alcanzar un acuerdo de libre comercio entre México y la Unión Europea se inició en noviembre de 1998 en la Ciudad de México. El proceso fue complejo y difícil puesto que duró más de un año. Los principales asuntos que demoraron la negociación fueron las **reglas de origen**, las listas de **desgravación** arancelaria y las **compras** gubernamentales. Luego de nueve intensas rondas de negociación, el 24 de noviembre de 1999, la Unión Europea y México anunciaron la finalización de las negociaciones y la llegada de un acuerdo de libre comercio en principio. Reconociendo la asimetría de ambas partes, el arreglo establecía que el 52% de los productos industriales exportados por la UE hacia



México serán liberados en el 2003 y el resto entre el 2005 y 2007. Por su parte, la Unión Europea liberaría, de manera inmediata, el 80% de sus aranceles a las exportaciones de productos mexicanos. En cuanto a la **agricultura**, el acuerdo contemplaba periodos de desgravación de hasta diez años debido a la existencia de productos sensibles para algunos países miembros de la UE.

Los siguientes pasos fueron la aprobación por parte de distintas instituciones de la UE y del Senado mexicano. En diciembre de 1999, el **Consejo Europeo** dio la bienvenida al acuerdo. En febrero de 2000, el **Consejo Ministerial** de la UE lo aprobó. En marzo, el **Parlamento Europeo** lo aprobó a pesar de que algunos parlamentarios europeos mostraron inconformidad por abusos a los **derechos humanos** en los estados de Chiapas y Guerrero. El acuerdo obtuvo 322 votos a favor, 55 en contra y 10 abstenciones. Por su parte, el **Senado** mexicano lo aprobó en ese mismo mes. Finalmente, el presidente mexicano, Ernesto Zedillo, acudía a una reunión extraordinaria del **Consejo de Europa** en Lisboa, Portugal, para firmar el Tratado de Libre Comercio entre la Unión Europea y México (TLCUEM), el cual entró en vigor a partir del 1 de julio del 2000.



Zedillo firmando el TLCUEM.
Fuente: Presidencia de la República

Si bien el acuerdo de libre comercio era significativo, el interés principal de la Unión Europea con México era también de naturaleza política. En este sentido, la UE se congratuló por el resultado de las elecciones presidenciales llevadas a cabo en México en julio del 2000, en donde **Vicente Fox** terminó con 70 años de dominación de un partido político. Además, la UE buscaba aprovechar a México como puente para colocar sus productos en el mercado estadounidense, lo cual resultaba muy atractivo. Cabe señalar que la UE no dejó de insistir en temas de **derechos humanos**, especialmente en lo referente al conflicto de Chiapas.

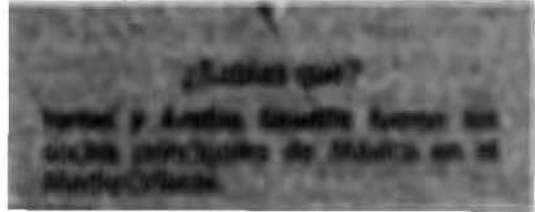
Relaciones con Asia, África y Medio Oriente: Las regiones ausentes

Zedillo buscó vincular a México con las principales regiones del mundo. En su primer informe de gobierno, marcaba como ámbitos estratégicos de la política exterior la posición geográfica de México, que lo ubicaba entre el mundo desarrollado del Norte y una zona en desarrollo al Sur, entre el mayor proyecto de integración en Europa y la Cuenca del Pacífico, la región más dinámica del mundo. Sin embargo, también mencionaba que había oportunidades en otras regiones que se concretarían mediante una presencia activa. El presidente se refería a África y Medio Oriente.

El gobierno de Zedillo planteó consolidar vínculos con Japón y estructurar las relaciones con los miembros de la APEC, incluyendo al grupo de países miembros de la **Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ANSEA)**. Sin embargo, a pesar de los 35 encuentros bilaterales con mandatarios de la zona en visitas de Estado y en foros multilaterales, no hubo grandes avances. Los tres encuentros con el primer ministro de Singapur no resultaron en un acuerdo de libre comercio. El diálogo con Malasia terminó en un enfriamiento de relaciones. Quizá el tema más significativo fue la visita oficial a Japón en 1997 para promover las inversiones de ese país en México. En 1998 se llevó a cabo una segunda visita, en la que el primer ministro **Keizo Obuchi** propuso la creación de una **Comisión México-Japón Siglo XXI**, con la que se inició la negociación de un tratado de libre comercio.

En el año 2000, el presidente Zedillo visitó **Israel**. El objetivo principal era la suscripción de un **acuerdo** de libre comercio que tardó tres años en negociarse. Como

resultado de ello, Israel se convertiría en el primer socio inversionista de Medio Oriente en México. Con Arabia Saudita, México ratificó en 2000 el **Acuerdo Marco** por el que se expresaba la voluntad de acercamiento en temas económicos, energéticos, comerciales y educativos. En el documento se propuso la creación de una **comisión** mixta que se convirtió en el mecanismo y foro en el que se negociaron posteriormente los acuerdos y memorandos técnicos de cada ramo.



Indudablemente, la política exterior en el sexenio de Zedillo estuvo marcada por una situación interna muy complicada, que dio como resultado una alineación mayor con el principal socio comercial, Estados Unidos, no sólo en materia económica, sino política y de seguridad. Se atravesaron momentos muy difíciles en los que el gobierno tuvo **poco margen** de acción para la toma de decisiones. En una posición de debilidad, México consiguió recuperar su economía, intensificar la política de liberalización no solamente en América del Norte, sino también frente a la Unión Europea y otros países del hemisferio americano. Igualmente recuperó la confianza de los inversionistas, lo que mejoró la **percepción** de México en el mundo. Fue una política exterior **reactiva** al inicio del sexenio, aunque hacia el final de la administración se hizo crecientemente **proactiva**.

Finalmente, el gobierno de Zedillo promovió una mayor apertura en cuestiones políticas y derechos humanos. De un gobierno completamente reticente a abrir sus fronteras al escrutinio internacional, se pasó a una apertura modesta pero real. Los cambios en política exterior fueron claros al invitar a la **Comisión Interamericana de Derechos Humanos** y a otros representantes y relatores de Naciones Unidas a visitar el país. Además, Zedillo aceptó la jurisdicción de la **Corte Interamericana de Derechos Humanos**, firmó el estatuto de la **Corte Penal Internacional**, que puede juzgar a nacionales que hayan cometido crímenes de guerra y lesa humanidad, y accedió a la cláusula democrática en el acuerdo con la **Unión Europea**. El presidente Zedillo entendió que los cambios hacia un modelo más democrático y transparente eran impostergables.



José Ángel Gurriá Treviño
secretario de Relaciones
Exteriores (1994-1998)
Fuente: SRE



Rosario Green
secretario de Relaciones
Exteriores (1998-2000)
Fuente: SRE

Resumen del capítulo

- La política exterior de México en el periodo 1982 a 2000 está caracterizada por el cambio. Como resultado de la crisis económica de la década de 1980, se puso en marcha una **reforma económica de tipo neoliberal** a nivel nacional. En congruencia con el cambio de modelo de desarrollo económico, la diplomacia mexicana sirvió para atender los problemas derivados de la crisis, especialmente en los temas de deuda, comercio e inversiones. Con la nueva política exterior, México **priorizó una cercana relación con Estados Unidos** que se materializó con la **firma del TLCAN**.
- A partir de mediados de la década de 1980, la política exterior mexicana se utilizó como una herramienta para **consolidar la reforma económica interna**. A pesar de los cambios, la política exterior mostró también patrones de continuidad en el periodo; la firma de **acuerdos de libre comercio** fue una constante en los tres sexenios, así como la promoción de las inversiones externas y la negociación de la deuda.
- La política exterior de estos tres sexenios estuvo íntimamente ligada a las condiciones tanto internas como externas en cada momento. Por ejemplo, las relaciones exteriores durante la administración de Miguel de la Madrid estuvieron condicionadas por la **crisis económica**, los conflictos en Centroamérica y el repunte de la Guerra Fría. El sexenio de Salinas de Gortari estuvo marcado por los cambios en el sistema internacional como resultado del **fin de la Guerra Fría**. Asimismo, la vinculación con el exterior estuvo determinada por la falta de legitimidad del presidente Salinas resultado de la elección presidencial de 1988. De la misma manera, la administración de Zedillo estuvo condicionada por la severa **crisis financiera de finales de 1994**, así como los hechos ocurridos en ese mismo año y que impactaron la política nacional, como fueron el levantamiento armado en Chiapas y el asesinato del candidato presidencial.
- En las tres administraciones, hubo un activismo internacional importante, a pesar de que la capacidad de negociación internacional estaba limitada por las condiciones internas y externas. México tuvo una participación destacada en los ámbitos multilaterales y bilaterales y se consiguieron logros importantes, como **Contadora**, el ingreso de México al GATT, la firma del TLCAN, la entrada a la OCDE, la negociación de la deuda, las medidas tomadas para solventar la crisis financiera de 1994, la firma del TLCUEM, entre otros. Sin embargo, los logros no se reflejaron de manera inmediata en el bienestar interno, lo cual es un objetivo fundamental de toda política exterior.

Preguntas guía

1. ¿Cómo afectaron, por un lado, la crisis financiera y, por el otro, el cambio del modelo de desarrollo económico a la política exterior del presidente Miguel de la Madrid?
2. ¿Cuáles fueron las prioridades de México hacia Centroamérica a principios de la década de 1980?
3. ¿Cómo afectaron los cambios del sistema internacional a partir de 1989 la política exterior de Salinas de Gortari?
4. ¿Cuáles fueron las causas internas y externas que motivaron la firma del TLCAN durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari?
5. ¿Cuáles fueron los impactos de los sucesos de 1994 en la política exterior de México?
6. ¿Cuál fue la estrategia de México para enfrentar la crisis financiera en 1995 desde la perspectiva de la política exterior?
7. ¿Cuáles fueron los instrumentos y las estrategias que México utilizó para la firma de un acuerdo global con la Unión Europea?

Ejercicios

- A partir de la situación interna y los cambios en el sistema internacional de finales del siglo XX, identifica el interés nacional de México y evalúa su capacidad de negociación internacional.
- En función de las acciones de política exterior en el periodo, evalúa el alcance de los objetivos planteados al principio y cómo impactaron el interés nacional que prevalecía.
- Caracteriza la política exterior durante el periodo 1982-2000.

Bibliografía recomendada

- Abella, Gloria, "La política exterior en la administración de Carlos Salinas de Gortari: la propuesta del cambio estructural", en *Relaciones Internacionales*, México, No. 62, CRI-FCPyS-UNAM, abril-junio 1994.
- Bizberg, Ilán, *México ante el fin de la guerra fría*, México, El Colegio de México, 1998.
- Covarrubias, Ana, *México y el Mundo: Historia de sus Relaciones Exteriores*, México, El Colegio de México, 2010.
- De Icaza, Carlos, y Rivera, José, *El orden mundial emergente: México en el siglo XXI*, México, CONACULTA, 1994.
- De Vega, Mercedes (coord.), *Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010* (varios tomos), México, SRE, 2011.
- Garza, Humberto y Susana Chacón, *Entre la globalización y la dependencia: la política exterior de México, 1994-2000*, México, El Colegio de México, ITESM, 2002.
- Roett, Riordan (comp.), *Relaciones exteriores de México en la década de los noventa*, México, Siglo XXI, 1991.
- Rozental, Andrés, *La Política exterior de México en la era de la Modernidad*, (México, FCE, 1993.
- Schiavon, Jorge A. & Antonio Ortiz Mena L.N., "Apertura comercial y reforma institucional en México (1988-2000): Un análisis comparado del TLCAN y el TLCUE", *Foro Internacional*, v. 41, n. 4 (166), (octubre-diciembre 2001).
- Sepúlveda, César (comp.), *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, México, FCE, 1994.
- Uscanga, Carlos (coordinador), *Los nuevos desafíos de la política exterior de México en los escenarios regionales*, México, Paradigma, 2000.
- Velázquez, Rafael, *Introducción al estudio de la política exterior de México*, México, Nuestro Tiempo, 1999.

Capítulo 13

La alternancia política y las relaciones internacionales de México (2000-2012)

Objetivos del capítulo:

- Analizar la política exterior de México a partir de la alternancia política de principios del siglo XXI.
- Explicar las relaciones externas de México en función de los cambios internos que ocurrieron a partir del 2000.
- Identificar las características de la política exterior pasada entre 2000 y 2012.

EL AÑO 2000 REPRESENTÓ UN CAMBIO SIGNIFICATIVO en la política del país. Después de 70 años, el PRI perdió la presidencia de la república. El hecho fue fundamental para el sistema político mexicano porque llegaba al poder, por primera vez, un partido de oposición, el Partido Acción Nacional (PAN). La interpretación generalizada era que la **democracia** había arribado al país después de 70 años. La llegada de un partido distinto generó expectativas sobre el cambio o continuidad en la política exterior de México. En 2006, el PAN volvió a ganar la elección, pero el resultado fue muy estrecho y el candidato perdedor, **Andrés Manuel López Obrador (AMLO)**, acusó de un fraude electoral. Entonces la situación interna se complicó para el vencedor, **Felipe Calderón**, porque su legitimidad democrática fue cuestionada.

1. Vicente Fox y el bono democrático (2000-2006)

Objetivos específicos:

- Analizar los cambios de la política exterior de México a partir de la llegada del PAN a la presidencia.
- Identificar el impacto de los ataques del 11 de septiembre en la política exterior de Vicente Fox.

La política exterior de **Vicente Fox Quezada** fue uno de los temas de mayor controversia durante su sexenio debido a tres factores: las crisis diplomáticas que el país enfrentó con algunos países latinoamericanos, la alineación de México a la política de seguridad de Estados Unidos y la ausencia de consensos internos en las acciones externas del gobierno



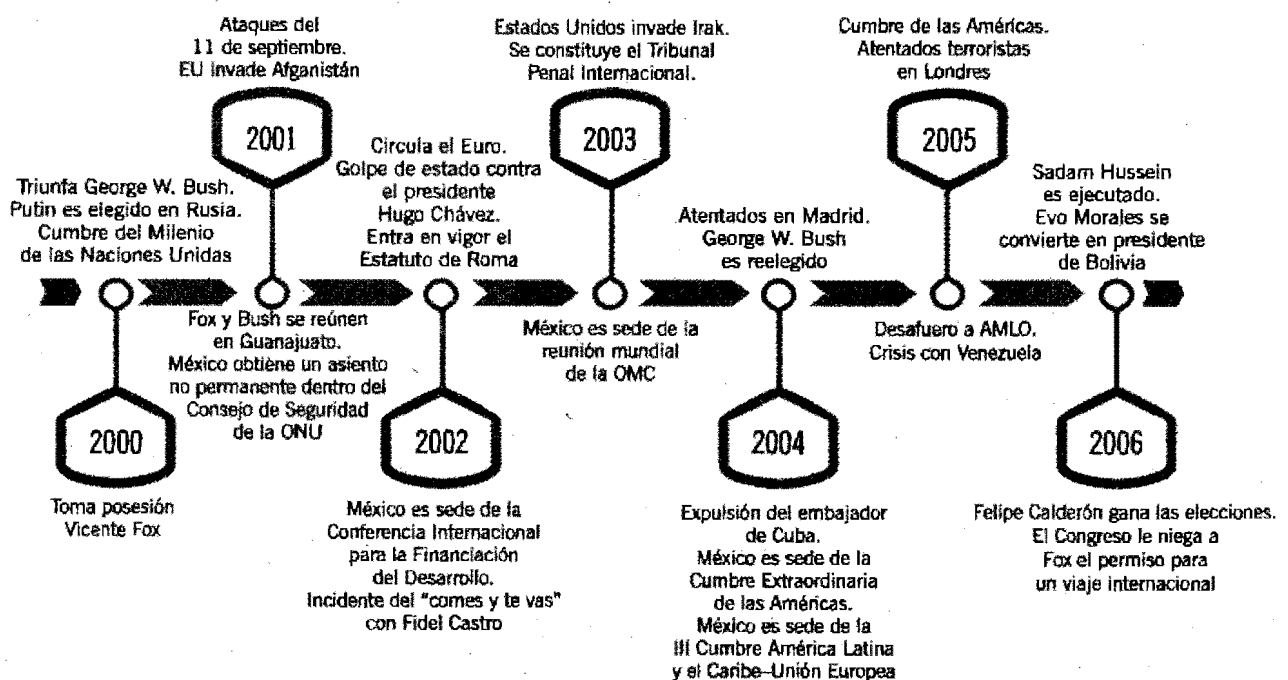
Vicente Fox
Fuente: Wikipedia

foxista. Si bien el país reflejó una imagen positiva en lo general en el exterior, la percepción interna fue que la política exterior de Fox tuvo, en un balance general, avances y retrocesos, así como varios **desatinos diplomáticos**.

Desde el principio de su administración, el presidente Fox planteó una nueva política exterior que colocaría a México en una posición de relevancia en la esfera internacional. Al inicio, esto parecía real cuando México tuvo algunos logros significativos, como el ingreso al **Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas** y la inclusión de temas de interés para México en la agenda bilateral con **Estados Unidos**. Pero al final de su sexenio, el sentir general fue que la diplomacia mexicana tuvo algunos logros y avances, particularmente en materia de **democracia y derechos humanos**, pero también varios fracasos. En parte, los avances se explican por las siguientes causas: 1) un aumento de la capacidad de negociación internacional de México derivado del **bono democrático** que se obtuvo por el triunfo de Fox en el año 2000; y, 2) una situación interna sólida en términos macroeconómicos y políticos. Los factores que explican el deterioro de las condiciones iniciales favorables fueron: 1) las acciones del primer secretario de Relaciones Exteriores, **Jorge G. Castañeda**, quien generó fricciones con la oposición y los medios de comunicación, lo que abonó a la falta de consenso interno; 2) la personalidad impulsiva de Vicente Fox y sus diferentes declaraciones que pusieron en aprietos a la diplomacia mexicana; y, 3) el cambio del ambiente internacional después de los atentados terroristas del **11 de septiembre de 2001**.

En este contexto, este apartado tiene como propósito fundamental hacer un balance general de la política exterior de México durante el sexenio de Vicente Fox. En un principio, el gobierno mexicano tuvo una amplia **capacidad de negociación** internacional, lo que le permitió al país obtener algunos logros al inicio del sexenio. Sin embargo, los **cambios** internacionales después del 11 de septiembre y los **problemas** políticos internos redujeron el margen de acción externa de México. Ello implicó que varios de los objetivos de política exterior, propuestos al inicio del sexenio, no fueran alcanzados.

Línea del tiempo 2000-2006



El proyecto de política exterior de Vicente Fox

En materia internacional, la plataforma política del Partido Acción Nacional (PAN) proponía una política exterior **proactiva y diversificada**, una mayor participación en organismos internacionales, una ampliación del comercio exterior, la defensa de los derechos de los mexicanos que viven en el extranjero y un papel más dinámico de las embajadas y consulados de México. El PAN criticaba la política exterior priista y reconocía que los cambios impuestos por la realidad internacional no habían sido aprovechados debidamente por el país. Este partido argumentaba que México no había utilizado al máximo la **globalización** y que los beneficios obtenidos estaban lejos de mejorar las condiciones sociales y económicas del país. Para lograr los objetivos de política exterior, la **Alianza por el Cambio** que impulsó la candidatura de Vicente Fox ponía énfasis en la **diversificación** de las relaciones internacionales de México y establecía que la prioridad regional sería América Latina. Pero también planteaba que la relación con Estados Unidos sería una prioridad. Finalmente, el PAN criticaba la **supeditación** del Congreso al Ejecutivo durante los regímenes priistas.

Ya como presidente electo, Vicente Fox prometió una política exterior **proactiva** en la que México reforzaría su papel en la arena internacional. Para el tránsito de una administración a otra, Vicente Fox creó la **Coordinación de Relaciones Exteriores** encabezada por **Jorge G. Castañeda** y **Adolfo Aguilar Zinser**. En la presentación del programa de política exterior en agosto de 2000, la coordinación enumeró los principales ejes de las futuras relaciones internacionales de México. Las propuestas más sobresalientes eran: crear un **Zar** para la frontera sur para atender los problemas locales, otorgar nuevamente a la **SRE** un papel relevante en la promoción económica internacional, buscar la eliminación del proceso de **certificación** en Estados Unidos, profundizar el proceso de **integración** de América del Norte, entre otras.

En su discurso de toma de posesión del 1 de diciembre de 2000, Vicente Fox defendió una política exterior basada en las normas internacionales. El nuevo jefe del Ejecutivo planteaba que la **globalización** era el signo de los tiempos, pero que era necesario conciliarla con los **intereses** de México. En materia de política exterior, Fox rechazaría todo intento de injerencia en los asuntos internos de México y se oponía a las acciones **unilaterales** de Estados Unidos. Respecto al proyecto de política exterior de la administración foxista, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND) planteaba como intereses vitales para México los siguientes:

1. Garantizar que la seguridad nacional y la integridad territorial no se vean afectadas o amenazadas como resultado de cambios o acontecimientos que se producen en el exterior.
2. Asegurar que la naturaleza soberana de las decisiones que adopta el Estado mexicano en su régimen interno y en sus relaciones con los demás actores internacionales no se vea constreñida por intereses o posiciones de terceros países.
3. Aprovechar, en beneficio de la nación, los recursos naturales, asegurando que el Estado pueda determinar las modalidades de su uso y conservación en función de las necesidades y prioridades del país.
4. Encontrar y fomentar los espacios que permitan impulsar el desarrollo nacional integral, sostenido y sustentable, mediante acciones concertadas con otras naciones o regiones del mundo.
5. Participar activamente en la conformación de un sistema internacional que promueva la estabilidad y la cooperación, sobre la base del derecho internacional, y que proporcione espacios de acción política y diplomática frente a otras naciones o regiones.

Objetivos de política exterior

En cuanto a los objetivos concretos, el PND enlistaba los siguientes:

- Promover y fortalecer la democracia y los derechos humanos como bases fundamentales del nuevo sistema internacional;
- Fortalecer la capacidad para proteger y defender los derechos de todos los mexicanos en el extranjero;
- Intensificar la participación e influencia de México en los foros multilaterales, desempeñando un papel activo en el diseño de la nueva arquitectura internacional;
- Utilizar los esquemas de concertación regional para equilibrar la agenda de política exterior mexicana, creando nuevos ejes de acción política; y
- Apuntalar y encabezar los esfuerzos de promoción económica, comercial, cultural y de la imagen de México en aras de un desarrollo nacional sustentable y de largo aliento.

En este punto, el gobierno foxista sugería que los **principios** de política exterior debían estar supeditados a los intereses. Es decir, la prioridad estaría en los intereses del país y los principios estarían sujetos a ellos.

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo, la política de **diversificación** sería una prioridad. Dentro de los objetivos estratégicos, México buscaría utilizar los esquemas de concertación regional para equilibrar la agenda de política exterior mexicana, creando nuevos ejes de acción para apuntalar los esfuerzos de promoción económica, comercial, cultural y de la imagen de México.

Para **Jorge G. Castañeda**, el primer secretario de Relaciones Exteriores del

gabinete foxista, los ejes fundamentales de la política exterior de México para el periodo 2000-2006 serían dos: una relación estrecha con **Estados Unidos** y una mayor presencia en los **foros internacionales**, incluyendo el ingreso de México al **Consejo de Seguridad** de la ONU. Para alcanzar las metas, la principal estrategia de política exterior sería la de aprovechar el **bono democrático** para impulsar las propuestas foxistas: una profundización del TLCAN, la firma de un acuerdo migratorio con Estados Unidos, la eliminación del proceso de certificación de la lucha contra las drogas y el ingreso de México al **Consejo de Seguridad** de las Naciones Unidas.

En resumen, Vicente Fox planteaba una política exterior **proactiva** que tendría como principales ejes una mayor participación de México en los foros multilaterales y una estrecha relación con Estados Unidos. Pero al mismo tiempo proponía una **diversificación** regional de los vínculos del país. También se comprometía a una mayor participación de otros actores en el proceso de toma de decisiones. En general, el nuevo presidente planteaba una nueva política exterior, en contraste a la de los gobiernos priistas.



Jorge G. Castañeda
secretario de Relaciones
Exteriores (2000-2003)
Fuente: SRE

Efectos del triunfo panista en la política exterior de México

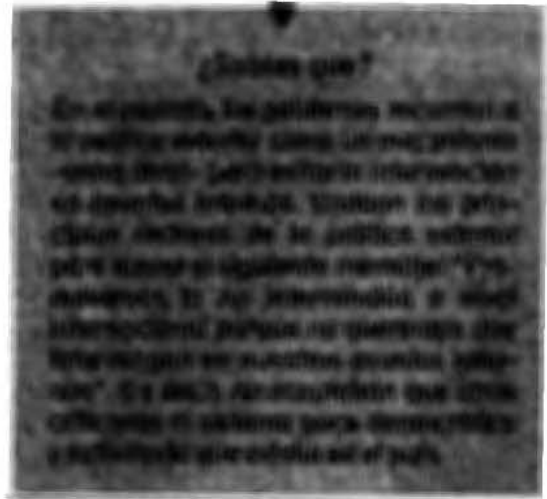
El triunfo electoral de Vicente Fox en el año 2000 tuvo impactos importantes en la política exterior mexicana. En primer lugar, gracias al arribo de un gobierno no priista, México obtuvo casi de manera automática e inmediata un incremento en su **capacidad de negociación internacional**, especialmente frente a Estados Unidos. Es decir, la administración de Fox contó, desde su inicio, con un margen amplio de negociación frente al exterior gracias a que la imagen de México mejoró notablemente con el triunfo de un partido de oposición. El **contexto internacional** también ayudó a elevar la capacidad de negociación internacional de la política exterior de Vicente Fox. La llegada al poder de una administración republicana en Estados Unidos favorecía al nuevo presidente mexicano. La similitud de proyectos ideológicos entre Fox y **George W. Bush**, basados en una tendencia conservadora, auguraba una etapa cordial y especial en la relación entre México y Estados Unidos. Bush inmediatamente declaró que México sería la **prioridad** número uno para su política exterior.

La situación interna también favoreció para que Vicente Fox tuviera un mayor margen de negociación. El triunfo electoral le había dado un **bono democrático**, el cual le servía para generar mayor **cohesión** interna y para ser usado en las negociaciones con el exterior pues la imagen de México había mejorado notablemente. Las condiciones económicas también eran propicias. En el 2000, el crecimiento del **PIB** fue de 6.6%, una tasa que no se había alcanzado en varios años. El país, por primera vez en su historia reciente, no sufrió la crisis económica tradicional de fin de sexenio. Los indicadores macroeconómicos se mostraban sólidos. Al día siguiente de la elección, los mercados estaban tranquilos y la **Bolsa Mexicana de Valores** tuvo un importante repunte. A pesar de que todavía el país tenía problemas sociales (pobreza, marginación, migración y desigualdad), los mexicanos tenían amplias expectativas como resultado de la democratización. En términos generales, la situación interna al inicio de la administración de Fox era propicia para la política exterior **proactiva** que Vicente Fox pensaba desplegar.

Un segundo efecto del triunfo panista era la posibilidad de que el sistema político mexicano tuviera una **división** real de poderes. Este elemento podría modificar el proceso de toma de decisiones de la política exterior de México. Los analistas proyectaban que el **Congreso** mexicano ya no estaría completamente a la disposición del Ejecutivo y tendría un papel preponderante en las decisiones externas. Es decir, el Legislativo tendría la posibilidad para recuperar su papel histórico y dejar de estar supeditado al Ejecutivo.

En tercer lugar, el triunfo democrático de Vicente Fox le permitió incluir en la agenda de política exterior dos temas que en el régimen priista no eran prioritarios: **derechos humanos** y **democracia**. El triunfo en las urnas le permitió a Vicente Fox tener una mayor legitimidad democrática e impulsar una política de promoción de los derechos humanos, en buena medida para tartar de consolidar la transición democrática en el país.

Por último, la expectativa de tener un sistema político más democrático tendría un impacto importante en el proceso de toma de decisiones de la política exterior: la posibilidad de que otros actores políticos y sociales pudieran influir en las decisiones más importantes. Es decir, la sociedad civil y los diferentes grupos de interés tendrían la oportunidad de incidir en la definición del rumbo de la política exterior de México gracias a la apertura que prometió Vicente Fox. Al menos en teoría, la participación de diversos actores gubernamentales y no gubernamentales ayudaría a responder mejor al interés nacional.



La política exterior de Vicente Fox 2000-2006: Logros y fracasos

En términos generales, las relaciones internacionales de México del 2000 al 2006 se **concentraron** principalmente hacia Estados Unidos. Incluso, es importante reconocer que la política exterior mexicana hacia otras regiones está influenciada indirectamente por su relación con Washington, especialmente frente a América Latina y el Caribe. Es decir, la **diversificación** de las relaciones internacionales de México se mantuvo más como un objetivo que una realidad, a pesar de que varias administraciones la han puesto como una prioridad de la política exterior.

La relación con Estados Unidos: De la luna de miel al muro fronterizo

No hay duda de que la principal relación de México durante el sexenio fue con Estados Unidos. Una de las novedades de la política exterior de México al principio de la administración de Vicente Fox fue que, debido al **bono democrático** obtenido por el triunfo democrático del 2000, México tenía una mayor capacidad de negociación internacional, especialmente frente a Estados Unidos. Además, la llegada de un gobierno conservador a Estados Unidos en el 2001 otorgaba un ambiente internacional propicio para la política exterior **proactiva** que buscaba desplegar Vicente Fox. Este nuevo contexto permitía suponer un mejoramiento en las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos. Por una parte, la administración foxista había planteado una relación intensa con Washington como uno de los ejes principales de política exterior. Por la otra, **George W. Bush** había declarado que una de las **prioridades** de su política exterior sería México. En los hechos, el comentario parecía real. La primera visita internacional del presidente estadounidense fue a Guanajuato, al rancho privado de Fox. Normalmente la primera gira de trabajo externa se hacía a Canadá o a Reino Unido. Ante este panorama positivo, México pudo incluir en la agenda bilateral los temas de mayor interés para el país, como fueron **migración, narcotráfico y la profundización del TLCAN**. Los principales objetivos de Vicente Fox eran la negociación de un acuerdo migratorio bilateral, la eliminación del proceso de certificación y la posibilidad de crear fondos para el desarrollo y permitir el libre movimiento de mano de obra en América del Norte, como en la Unión Europea.



Ataques del 11 de septiembre de 2001
Fuente: Wikipedia

Hasta antes del 11 de septiembre de 2001, la relación entre México y Estados Unidos parecía una **luna de miel**, ya que muchos de los planes de la agenda bilateral podían concretarse si ambas partes mostraban la voluntad política necesaria. Por primera vez en mucho tiempo, México y Estados Unidos gozaban de una estrecha relación que buscaba potenciar los canales de cooperación y reducir lo más posible los esquemas de conflicto que habían caracterizado las etapas anteriores. Sin embargo, los ataques terroristas del **11 de septiembre de 2001** cambiaron de manera radical el contexto internacional y, por supuesto, ese evento tuvo repercusiones en el nexo entre México y Estados Unidos. Los efectos inmediatos del 11 de septiembre en la relación bilateral fueron que, a partir de ese momento, la prioridad de la agenda de la política exterior estadounidense sería su **seguridad nacional** y el **combate al terrorismo** internacional, por lo que la relación con México pasaría a un lugar secundario. En consecuencia, la capacidad de negociación internacional de Fox empezó a disminuir, lo que provocó que la relación bilateral bajara de tono. En este sentido, el acuerdo **migratorio** se mantuvo prácticamente congelado y la profundización del TLCAN quedó simplemente en el tintero.

Ahora Washington solicitaba el respaldo de México para su lucha contra el **terrorismo** internacional. Sin embargo, el apoyo de Fox no fue inmediato ni totalmente abierto. Su administración tardó en enviar un mensaje de condolencias ante los ataques. Ya entonces eran patentes los conflictos en el gabinete foxista. Por un lado, **Jorge G. Castañeda**, secretario de Relaciones Exteriores, estaba a favor de un apoyo incondicional. Por el otro, el secretario de Gobernación, **Santiago Creel**, presionaba para que la posición de México fuera moderada. Estos momentos de indecisión causaron cierta fricción entre ambos países. La tensión aumentaría cuando Bush solicitó el apoyo de México en el **Consejo de Seguridad** de la ONU para su iniciativa de invadir Irak en marzo de 2003. En **público**, Vicente Fox declaraba que el voto de México sería a favor de una negociación diplomática res-

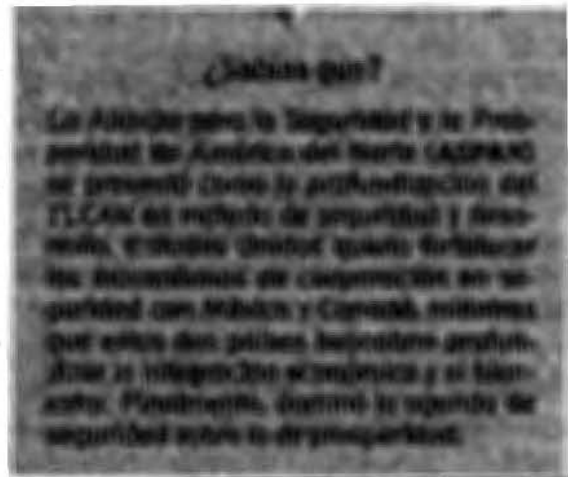
...

petando los principios de política exterior. Evidentemente, el presidente mexicano estaba muy interesado en el resultado de las elecciones federales de 2003 y esa posición le representaba ventajas políticas al interior del país. Sin embargo, en **privado** la administración de Fox consideraba apoyar a Estados Unidos previendo la posibilidad de obtener algo a cambio, como lo sería el pacto migratorio. Inclusive, la SRE preparó tres discursos para el momento de la votación. Uno era la justificación a favor, el otro en contra, y el tercero era para la abstención. Finalmente, México no tuvo que votar porque Estados Unidos decidió invadir a Irak al ver que no contaría con el respaldo del Consejo de Seguridad la ONU.

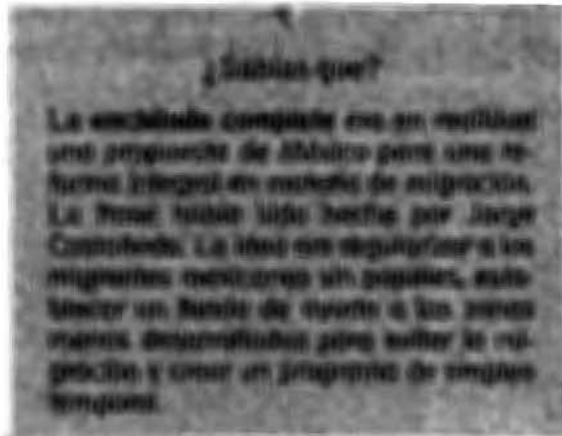
Luego vendrían momentos de tensión bilateral debido a la falta de apoyo de México a la invasión a Irak. Por ejemplo, Bush estaba **molesto** y dejó de tener contacto directo con Fox por varios meses. El mismo mandatario mexicano **canceló** una visita de trabajo a Estados Unidos, argumentando la **ejecución** de connacionales en ese país; asimismo, no asistió a una cena de Estado en la Casa Blanca debido a que Bush no lo recibió en privado durante la participación de Fox en la inauguración de las sesiones de la **Asamblea General** de la ONU. Estos incidentes **enfriaron** la relación y en Estados Unidos generó sorpresa. Washington percibió una falta de compromiso de su "socio" en temas de seguridad. Sin embargo, fuera de los reflectores, el gobierno mexicano apoyó decididamente las políticas de Bush, ayudando a **blindar** la frontera binacional en contra de ataques terroristas a través de ella.

Después del 11 de septiembre, las relaciones entre México y Estados Unidos se enfocaron en los temas de **control fronterizo**. En este contexto, el gobierno de Fox aceptó firmar algunos convenios de cooperación en materia de seguridad en la frontera. En el 2002, ambos presidentes firmaron el "**Plan de Acción para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza**". El arreglo tenía claramente tintes de lucha contra el terrorismo. Su propósito era crear una "**frontera inteligente**" (*smart border*) y modernizar la infraestructura fronteriza para facilitar el flujo de personas y mercancías legales entre ambas naciones. Pero el arreglo más importante fue la **Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN)**, con la cual los gobiernos de Estados Unidos, México y Canadá se comprometieron a cerrar las fronteras al terrorismo, al crimen organizado, a las drogas, al tráfico de personas y al contrabando, así como compartir información de sus sistemas de inteligencia en su componente de seguridad. La parte de prosperidad y profundización de la integración económica fue secundaria.

A lo largo del sexenio, el tema **migratorio** fue una constante en la agenda bilateral y fuente de algunos conflictos. En su intento por dotar de seguridad a la frontera sur, el gobierno de Estados Unidos estableció medidas crecientemente restrictivas en materia migratoria. Inclusive, muchas de ellas violaban los derechos humanos de los migrantes mexicanos. Por ejemplo, en **Arizona** se aprobó la **Proposición 200**, la cual tenía como objetivo quitar a los indocumentados los apoyos para la educación y la salud. La misma iniciativa convocaba a los ciudadanos estadounidenses a delatar a los indocumentados. En el mismo estado de Arizona aparecieron algunos grupos, como el **Minute Man Project (MMP)**, quienes se dedicaban a vigilar, a lo largo de la frontera entre México y Estados Unidos, el paso de indocumentados para entregarlos a los oficiales de migración. En mayo de 2005, el gobierno de Estados Unidos aprobó una nueva medida que preveía la construcción de un **muro** en la frontera con México y que ponía obstáculos para que los migrantes indocumentados pudieran obtener licencias de conducir.



A finales del 2005, la **Cámara de Representantes** de Estados Unidos aprobó una **reforma migratoria** que incluía la ampliación de la construcción del muro a lo largo de la frontera y la criminalización de los migrantes indocumentados. Como reacción a esta nueva medida, miles de migrantes salieron a las calles a **protestar** por lo que consideraron una ley injusta. Luego el **Senado** de Estados Unidos aprobó en mayo de 2006 otra iniciativa de ley menos agresiva. Esta nueva propuesta de reforma permitía la regularización de varios millones de mexicanos que vivían en Estados Unidos sin documentos, creaba un programa de trabajo temporal y autorizaba el incremento de agentes para la patrulla fronteriza, entre otras medidas. Como ya había dos proyectos de ley, el siguiente paso sería que se creara una comisión conjunta entre las dos cámaras para integrar una sola iniciativa. En septiembre, el **Congreso** estadounidense aprobó finalmente una ley que autorizaba la ampliación de la construcción del **muro** fronterizo. En el mismo año, el gobierno de Estados Unidos autorizó el traslado de 6 mil miembros de la **Guardia Nacional** para apoyar el trabajo de la patrulla fronteriza. Es decir, Washington decidió **militarizar** la frontera para garantizar su protección. Era claro que todas estas medidas se enmarcaban en la política de **seguridad** estadounidense después de los ataques terroristas del 2001.



En México, el gobierno federal protestó ante estas medidas que consideraba injustas y no propias de dos socios. La administración foxista insistía en la negociación de un acuerdo bilateral integral en materia migratoria, conocido como la “**enchilada completa**”, lo cual se convirtió en uno de los principales objetivos de su política exterior. Sin embargo, la **capacidad de negociación** internacional se había reducido y era poco lo que México podía hacer al respecto. Los eventos del **11 de septiembre** cancelaron definitivamente esta posibilidad. Por su parte, los grupos opositores y la sociedad civil organizada criticaron

ampliamente la política migratoria restrictiva de Estados Unidos. La percepción generalizada era que las medidas policíacas no contribuían a resolver el fenómeno, que se requerían acciones y cooperación bilateral, y que se necesitaba atender las verdaderas causas del problema: la falta de desarrollo económico en México.

En donde hubo avances fue en el tema del **narcotráfico**. Finalmente, Washington decidió suspender el proceso de **certificación** y estuvo más abierto a enfoques **multilaterales** para garantizar la lucha contra ese problema. Sin embargo, al final del sexenio de Fox se desató una guerra entre los diferentes grupos de narcotraficantes en diversas partes del país. El gobierno de Estados Unidos criticó la poca **eficacia** de los cuerpos policíacos mexicanos para controlar esa situación. El gobierno mexicano inmediatamente protestó. El presidente Fox sostuvo que nadie podía criticar los esfuerzos de México en el combate al narcotráfico porque era inmiscuirse en asuntos **internos**. Las acciones no pasaron del simple discurso. Al final, los temas de migración y narcotráfico se supeditaron a las políticas de seguridad nacional de Estados Unidos.

Si bien la administración de Fox inició con amplias perspectivas con respecto a la relación bilateral con Estados Unidos, el sexenio terminó con pocos logros y con una tensión por el tema **migratorio**. El objetivo principal de México, el acuerdo migratorio integral, no se alcanzó y, en cambio, Estados Unidos inició la construcción de un **muro** a lo largo de la frontera. Como se puede observar, la política exterior mexicana se ajustó al tema de la **agenda** bilateral que interesaba particularmente a Estados Unidos: la **seguridad nacional**. La firma de la ASPAN fue el ejemplo más claro, donde se enfatizaba ese componente y se dejaba en un lugar secundario la prosperidad y la profundización de la integración económica regional.

América Latina y el Caribe: Encuentros y desencuentros

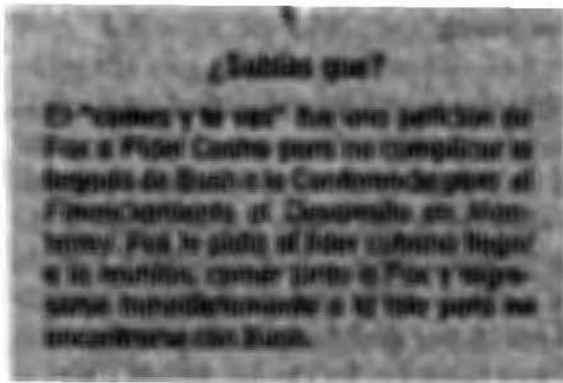
En su proyecto de política exterior, Vicente Fox planteó como una **prioridad** un acercamiento intenso con América Latina. El argumento era la vocación **latinoamericanista** del país y sus similitudes culturales. Sin embargo, en los hechos, México se alejó políticamente de la región, lo que demostró las grandes diferencias ideológicas y económicas con varios países del continente, especialmente **Cuba** y **Venezuela**. Las principales causas del alejamiento fueron: la “**ola rosada**” en América Latina, con la llegada de gobiernos de izquierda, mientras que en México Fox era de centro-derecha; la alineación de México a las políticas de seguridad de Estados Unidos; los enfrentamientos diplomáticos con Cuba y Venezuela; y la lucha interna de las diferentes fuerzas políticas y las diferencias ideológicas de la administración foxista con algunos países de la región.

Con los vecinos inmediatos, **Guatemala** y **Belice**, el gobierno de Fox trató de mantener una relación cordial y de cooperación en diferentes áreas. Los principales puntos de interés fueron la **seguridad** fronteriza, **migración**, **narcotráfico** y **cooperación técnica-científica**. Para atender estos asuntos se utilizaron esquemas institucionalizados, como el **Mecanismo de Tuxtla**, las comisiones binacionales y la cooperación internacional como instrumento de política exterior. En cuestiones comerciales, México mantuvo un **superávit** frente a estos dos países.

En Centroamérica, México desplegó importantes iniciativas de política exterior. La más importante fue el **Plan Puebla Panamá** (PPP) que buscaba la promoción del desarrollo regional a través de la creación de infraestructura en el Sur-sureste mexicano y Centroamérica. El problema fue que el PPP quedó **congelado** por falta de financiamiento y por el poco interés que despertó después del 11 de septiembre. Con el Caribe, México trató de mantener una presencia activa en los diferentes foros de la zona. Sin embargo, el enfrentamiento con **Cuba** alejó a México de esta subregión.

Con algunos países de Sudamérica, México tuvo desencuentros significativos. En primer lugar, la administración foxista no tuvo mucho interés en mantener una presencia importante en la región. Por ejemplo, su gobierno se negó a participar en la misión de las Naciones Unidas para **Haití**. El liderazgo lo asumieron otros países, como Brasil y Chile. En segundo lugar, el presidente Fox se involucró en enfrentamientos diplomáticos innecesarios con algunos países del subcontinente. Por ejemplo, se enfrentó con Argentina y Venezuela en el marco de la **IV Cumbre de las Américas** en Mar del Plata, Argentina. Con **Bolivia** también tuvo diferencias por temas de la compra de gas natural. En tercer lugar, el gobierno foxista tomó actitudes que contribuyeron a la división de la región, como fue el caso de la candidatura fallida de **Luis Ernesto Derbez** a la OEA. En cuarto lugar, México buscó mediar conflictos entre países de la zona, pero fue un fracaso. Ejemplo de ello fue el caso de la guerrilla en **Colombia** y el diferendo territorial entre **Bolivia** y **Chile**. Hacia el **Mercosur**, México tuvo importantes acercamientos; inclusive fue aceptado como observador en el 2004. Sin embargo, las diferencias con **Argentina** y **Venezuela** después de la reunión de **Mar de Plata** marcaron un alejamiento hacia ese mecanismo de integración. Una consecuencia de todos estos desencuentros fue que se redujo el **prestigio** y **liderazgo** de México en la región.

Los desencuentros más sobresalientes con países de la región fueron las crisis diplomáticas con **Cuba** y **Venezuela**. Con el primer país, el gobierno de Fox tuvo grandes diferencias a lo largo de todo el sexenio. A principios del 2002, el presidente Fox realizó una **visita** a la isla, pero se reunió con la **disidencia** cubana y ello tensó la relación. Luego, durante la Conferencia para el Financiamiento al Desarrollo en Monterrey, el mandatario mexicano le solicitó a **Fidel Castro** retirarse de la reunión con anticipación para no incomodar a George W. Bush, incidente que se conoció como el “**comes y te vas**”. Semanas más tarde, México votó a favor de una resolución de la **Comisión de Derechos Humanos**

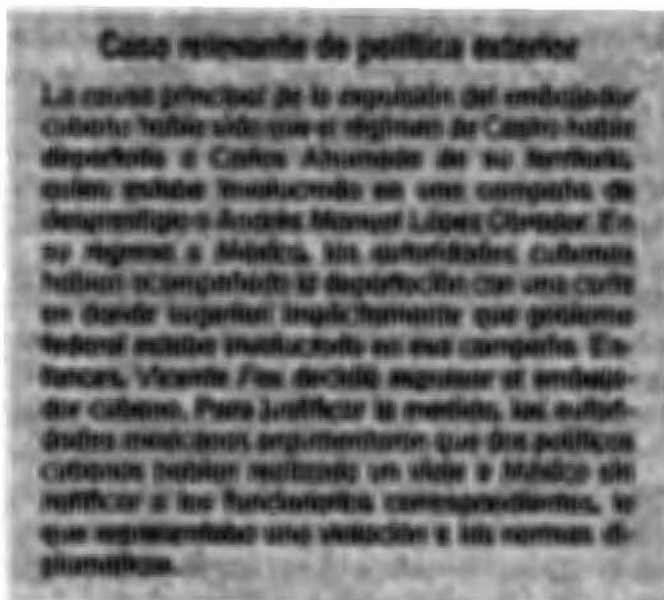


de la ONU que condenaba la política de derechos humanos de la isla. Como represalia al voto, el comandante Fidel Castro reveló públicamente la conversación telefónica que sostuvo con Fox en donde le pedía **retirarse** de Monterrey lo más temprano posible. Como consecuencia de todos estos desencuentros, la relación se **enfrió** y llegó a su punto más bajo desde la Revolución cubana.

En el 2004, Vicente Fox decidió **expulsar** al embajador cubano luego de que Fidel Castro afirmara, en un discurso, que la política exterior

de México se había convertido en **cenizas** debido a su alineación con Estados Unidos. La SRE también mandó llamar a su representante en La Habana y la relación se redujo a encargados de negocios. La decisión de la administración Fox causó una **crisis diplomática** de enormes proporciones. Pero los efectos se sintieron principalmente a nivel **interno**. Varios actores no estatales y los **partidos políticos** de oposición protestaron enérgicamente por la medida y solicitaron el restablecimiento de relaciones a nivel de embajadores. Finalmente, meses después ambos países decidieron restituir a sus correspondientes embajadores.

El conflicto con **Venezuela** surgió después de la cuarta **Cumbre de las Américas** celebrada en Mar de Plata, Argentina, a finales del 2005. En esa reunión, los países sudamericanos rechazaron la propuesta estadounidense de avanzar en el **Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA)**. Sin embargo, Vicente Fox defendió la propuesta de Washington, lo que le causó fricciones con algunos países de la región. El diferendo diplomático se inició primero con **Argentina**. Ambos presidentes intercambiaron reclamos por sus actuaciones en la Cumbre. Pero en una muestra de buena voluntad, los dos gobiernos resolvieron amistosamente el conflicto. Mientras México y Argentina llegaban a un



arreglo, **Hugo Chávez** aprovechó la oportunidad para atacar a Vicente Fox, llamándolo "cachorro del imperio", en alusión a Estados Unidos. El gobierno de México exigió inmediatamente una **disculpa** y puso un ultimátum. Antes de cumplirse, el gobierno de Venezuela había **retirado** a su representante en México. Entonces las autoridades mexicanas también llamaron a su embajador en Caracas. Para entonces, Vicente Fox protagonizaba nuevamente una **crisis diplomática** con un país latinoamericano. Las relaciones de México con Venezuela se redujeron a encargados de negocios. Sin embargo, los efectos de esta crisis fueron mayores porque en 2006 Venezuela **denunció** el tratado de libre comercio

(G-3) que tenía con México y Colombia. Luego durante las campañas presidenciales de 2006, el PAN usó la figura de Chávez en un video para criticar a **Andrés Manuel López Obrador**, quien encabezaba en esas fechas las encuestas. Luego del triunfo cerrado de **Felipe Calderón**, Hugo Chávez se negó a reconocerlo e inclusive sugirió la existencia de un fraude electoral. Al final del sexenio de Vicente Fox, las relaciones de México con Venezuela estaban en su momento más **bajo**.

Existen varios elementos que explican las crisis de México con **Cuba y Venezuela**. En primer lugar, el juego de los actores políticos internos tuvo un peso importante. Con la llegada de Vicente Fox y el fin del presidencialismo priista, diversos grupos tuvieron un mayor margen de acción. Este juego se reflejó en la política exterior puesto que, por un lado, Fox buscaba atacar a sus enemigos internos con sus posiciones frente a Cuba y Venezuela y, por el otro, los partidos políticos de oposición criticaban al presidente para obtener beneficios electorales. En segundo lugar, en



IV Cumbre de las Américas,
Mar del Plata, Argentina
Fuente: Wikipedia

ambos casos existió la sombra de **Estados Unidos**. Es claro que la presión de Washington ejercida sobre el gobierno de Fox contribuyó indirectamente al desencadenamiento de ambas crisis. Por ejemplo, México recibía presión por parte de Estados Unidos para votar a favor de las propuestas que criticaban a Cuba en la **Comisión de Derechos Humanos** de la ONU. En tercer lugar, las fuertes **personalidades** de los principales actores involucrados también abonaron al conflicto. Por ejemplo, Fox no tenía mucha experiencia diplomática y ello lo llevó a hacer declaraciones poco afortunadas. Igualmente, las acciones de **Fidel Castro** (la revelación de la conversación telefónica) y las declaraciones de **Hugo Chávez** (sus críticas a Fox) desempeñaron un papel importante.

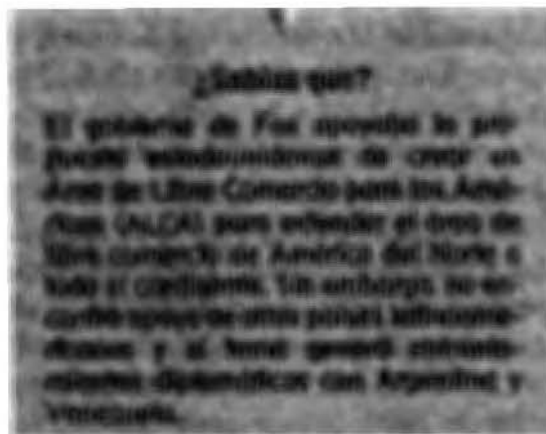


Hugo Chávez
Fuente: Wikipedia

La relación con Europa

Durante el sexenio de Vicente Fox, el eje articulador de la relación bilateral entre México y la Unión Europea (UE) fue el **Acuerdo Global**, el cual incluía el **Tratado de Libre Comercio (TLCUEM)**. La Unión Europea incrementó su importancia como un socio comercial de relevancia para México y una fuente fundamental de **inversiones** extranjeras. Después de seis años de la entrada en vigor del TLCUEM, el balance era globalmente positivo, tanto en el área económica como en la política. Por ejemplo, el comercio entre México y la Unión Europea **aumentó** a lo largo del sexenio, de manera gradual pero sostenida. Sin embargo, el **déficit** comercial de México frente a la UE también se incrementó. Esto significa que el acuerdo comercial ha sido **aprovechado** mejor por los europeos.

Desde el 1 de enero de 2003, la eliminación de las tarifas arancelarias quedó prácticamente completada para el **comercio** bilateral. Desde entonces, todos los productos mexicanos pudieron ingresar a la UE libremente y algunos europeos estaban todavía sujetos a aranceles de aproximadamente el 5%. Más allá de la eliminación de las barreras comerciales, el acuerdo incluyó también la liberalización de los **servicios**, la apertura a compras gubernamentales y la adopción de disciplinas en cuanto a políticas de competencia, inversión y propiedad intelectual, así como un mecanismo de resolución de las **controversias** enteramente compatible con las reglas de la **Organización Mundial del Comercio**. Todos estos fueron elementos esenciales para asegurar la confianza y certidumbre jurídica para los mercados y facilitar la toma de decisiones en inversión. En mayo de 2004, la **Unión Europea** aceptó a diez nuevos Estados miembros. El hecho tuvo implicaciones importantes para México porque el acuerdo de libre comercio se **extendió** hacia los países de recién



ingreso. Por lo tanto, la ampliación tuvo un efecto positivo para los empresarios mexicanos que quisieran tener acceso a un área de libre comercio de más de 550 millones de consumidores.

Por otra parte, el **Acuerdo Global** que México firmó con la UE fortaleció el **diálogo político** bilateral, el cual tradicionalmente ya presentaba importantes coincidencias en temas de la agenda global, a la vez que una mayor aceptación de México de compromisos internacionales en temas como **derechos humanos** y **democracia**. Ello apuntaló la imagen positiva de México en la Unión Europea. Además, la negociación del Acuerdo Global representó el inicio de una nueva etapa en la relación bilateral. El sistema político mexicano superó el reto de la **alternancia** política con la victoria de Vicente Fox y su partido en julio de 2000, lo que contribuyó a fortalecer la credibilidad de la política mexicana en el mundo. La UE, como la mayoría de los actores nacionales e internacionales, recibió con optimismo y altas expectativas los resultados electorales del 2000, particularmente en vista del controversial episodio de la **Cláusula Democrática** durante la negociación del Acuerdo Global.

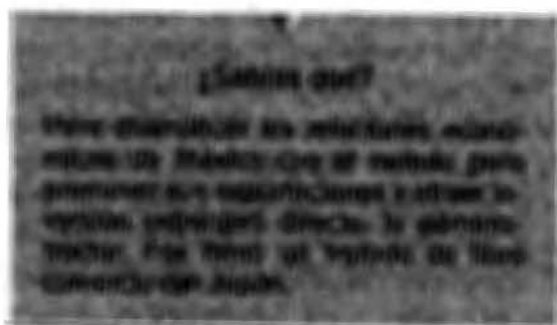
La relación de México con la Unión Europea se institucionalizó a través de diferentes foros y la creación de estructuras burocráticas y de concertación y diálogo político. Entre los más destacados están la **Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe**, así como el **Consejo Conjunto México-Unión Europea**. A lo largo del sexenio, la participación de México en estos mecanismos ayudó a ampliar y mejorar la relación bilateral. En las tres cumbres que le tocaron al presidente Fox (Madrid 2002, Guadalajara 2004 y Viena 2006), México tuvo una destacada participación e incluso fue sede de la segunda. Además, ambas partes acordaron establecer un foro para permitir la participación de la **sociedad civil** en los procesos de toma de decisiones. El primero de ellos se organizó en Bruselas a finales del 2002 y el segundo en la Ciudad de México a principios del 2005. Este mecanismo permitió abrir un **diálogo** entre los gobiernos y la sociedad civil.

Asia-Pacífico: La relación estratégica

La región Asia-Pacífico se fue convirtiendo en un área estratégica para las relaciones económicas internacionales, ya que más de la mitad del producto interno mundial se genera en la **Cuenca del Pacífico**. Ante esta realidad, el gobierno de Vicente Fox puso especial atención hacia esa región. Desde el principio de su administración, el presidente mexicano visitó algunos países del Asia-Pacífico para promover a México entre los inversionistas asiáticos. A lo largo de su sexenio, el presidente Fox realizó cuatro giras a la región, principalmente para participar en las cumbres de APEC, atraer inversiones y promover el comercio de productos mexicanos. A lo largo de su sexenio, Vicente Fox asistió a casi todas las reuniones de la APEC, por considerarlas importantes para la estrategia de diversificación de México. Sin embargo, Vicente Fox no pudo asistir a la reunión de noviembre de 2006 en Vietnam porque la **Cámara de Diputados** no le autorizó el viaje.

Sin duda, los países clave para México en la región fueron **Japón, China, Corea del Sur** y los países del sudeste asiático. Durante la visita del presidente Fox a Japón en 2001,

ambos gobiernos acordaron establecer un grupo de estudio para examinar las relaciones económicas bilaterales. Un objetivo era explorar las posibilidades de negociar un **tratado** de libre comercio entre ambos países. El hecho no tenía precedentes en la relación y evidenciaba la importancia que México tenía para **Japón** en particular y para la región Asia-Pacífico en general. Después de varios años de conversaciones y de superar



varios obstáculos, el presidente Vicente Fox y el primer ministro de Japón, **Junichiro Koizumi**, firmaron el 17 de septiembre de 2004 el **Acuerdo de Asociación Económica México-Japón**. Con este tratado, los gobiernos se comprometieron a **eliminar** las barreras arancelarias, incluyendo los productos agrícolas. El acuerdo incorporó compromisos en materia de **cooperación** bilateral que permitirán aprovechar la tecnología japonesa. El Senado mexicano aprobó el acuerdo el 11 de noviembre del 2004 por unanimidad, entrando en vigor en abril del 2005. Uno de los principales objetivos de México al firmar el acuerdo era atraer nuevos flujos de **inversión** japonesa al país. La conclusión del tratado confirmó el papel estratégico que México tiene para los intereses económicos de la región del Asia-Pacífico.

Con **China**, el gobierno de Fox buscó un acercamiento, especialmente para atender asuntos **comerciales**, los cuales eran los temas centrales de la agenda bilateral por la creciente entrada de productos chinos al mercado mexicano. En el 2003, China y México acordaron una **Asociación Estratégica Bilateral** y más adelante se creó la **Comisión Binacional Permanente México-China** para potenciar los temas de la agenda bilateral. En general, México mantuvo su política de **reconocer** una sola China y apoyó la reunificación pacífica para resolver el problema con **Taiwán**. Con **Corea del Sur**, el gobierno de Fox inició la negociación de un acuerdo de libre comercio con el país asiático, pero al final de su sexenio no se concretizó. A principios de su administración, el presidente Fox buscó mediar el conflicto entre las dos Coreas, pero no tuvo mucho éxito en su intención.

África y el Medio Oriente: Las regiones olvidadas

Tradicionalmente, **África** y **Medio Oriente** no han sido regiones prioritarias para la política exterior de México. Sin embargo, esas regiones han sido fuente permanente de **conflictos** políticos, sociales y económicos. Generalmente, México ha mantenido una posición **aislacionista** frente a los problemas de esas regiones. En su política exterior, el país ha aplicado sus **principios** tradicionales: No Intervención y Solución Pacífica de las Controversias. Sin embargo, por su membresía al **Consejo de Seguridad** en el periodo 2002-2003, México tuvo que involucrarse directamente en temas del Medio Oriente debido al conflicto entre Estados Unidos e Irak. Como ya se explicó anteriormente, la posición de México fue mantener la **solución pacífica** como el instrumento para obtener la paz.

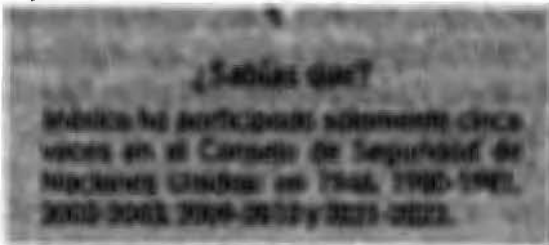
Una decisión atinada de la SRE fue el establecimiento de una oficina de representación de México ante la **Autoridad Nacional Palestina**, en la ciudad de Ramala. Igualmente, la SRE firmó con la **Liga de Estados Árabes** un memorándum de entendimiento para el establecimiento de un mecanismo de consultas. Estas medidas permitirán un mayor acercamiento de México hacia la zona. Por otra parte, en el verano de 2006, se desató un conflicto armado entre el **Líbano** e **Israel**. En esa ocasión, México decidió **condenar** los ataques israelíes a poblaciones civiles. En lo que respecta al Medio Oriente, el presidente Fox nunca visitó, durante su sexenio, un país de la zona.

Con respecto a **África**, el presidente Fox visitó dos veces el continente con el fin de establecer un diálogo político y buscar esquemas de cooperación bilateral y multilateral. Los países visitados fueron **Sudáfrica**, **Nigeria**, **Marruecos** y **Argelia**. En el primer país, Vicente Fox asistió a la **Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible**. Sin embargo, los contactos con África fueron más de carácter protocolario que real. Por ejemplo, durante el sexenio de Vicente Fox se cerraron cuatro embajadas en ese continente.

La política multilateral en el sexenio foxista: Los logros destacados

En el ámbito multilateral, México tuvo importantes logros diplomáticos a lo largo del sexenio foxista, particularmente al inicio del mismo. Como lo planteó en su proyecto de política

exterior, México mantuvo una participación **activa** e intensa en los distintos foros multilaterales durante el sexenio de Vicente Fox. Inclusive, esta presencia le permitió lograr varios éxitos diplomáticos, que más adelante se detallarán. La mayor concentración se proyectó en la ONU. Desde el inicio del sexenio, la administración foxista decidió presentar su candidatura para ocupar un asiento en el **Consejo de Seguridad**, como miembro no permanente, con el objetivo de tener una mayor presencia en la conformación de la nueva arquitectura internacional. La propuesta de participar de nuevo en el Consejo de Seguridad fue altamente controversial al interior de México. Muchos observadores y analistas pensaron que el gobierno de Fox tenía la intención de que el país participara en las **misiones de paz** de las Naciones Unidas. Por su vocación **pacifista** y su principio de **No Intervención**, la política exterior tradicional de México era de no participar en este tipo de operaciones. Además, con base en la "**Doctrina Tello**", nombrada así por la defensa que de ella hacía el exCanciller Manuel Tello, muchos pensaban que la participación de México en el Consejo de Seguridad podría generar fricciones y enfrentamientos innecesarios con Estados Unidos. A pesar de las opiniones en contra, la nueva administración mantuvo su candidatura.



Finalmente, México ganó con 138 votos a favor el derecho a ocupar el asiento. El ingreso al órgano responsable de la seguridad internacional fue interpretado como un éxito de la diplomacia mexicana.

En enero de 2002, México se convirtió en miembro no permanente del **Consejo de Seguridad** de la ONU. Según el gobierno mexicano, la principal contribución del país sería la construc-

ción de consensos y esquemas para lograr la paz internacional. Entonces parecía que el país no tendría mayores complicaciones en su intervención en este órgano. Sin embargo, el **11 de septiembre de 2001** cambió el contexto y la participación de México se insertó en un ambiente dominado por la guerra contra el terrorismo. A finales de 2002 y principios de 2003, México se enfrentó a uno de los temas más difíciles de política exterior del sexenio: el asunto de **Irak**. El dilema de la diplomacia mexicana era apoyar la propuesta de Estados Unidos de atacar a Irak con el argumento de que **Saddam Hussein** poseía armas de destrucción masiva y de que estaba vinculado a los ataques del 11 de septiembre, o mantener la posición tradicional de **solución pacífica y no intervención**. Al interior del país, la mayoría apoyaba fuertemente la postura de México a favor de la negociación diplomática y rechazaba el uso de la fuerza por parte de Estados Unidos. Pero había otras voces que estaban a favor de apoyar la aventura bélica de **George Bush**. Inclusive, Estados Unidos amenazó a México con represalias si no lo respaldaba en la guerra contra **Irak**. Afortunadamente para México, no hubo necesidad de emitir un voto en el **Consejo de Seguridad** porque Estados Unidos decidió, de manera unilateral, atacar a Irak en marzo de 2003 para derrocar al régimen de Saddam Hussein.

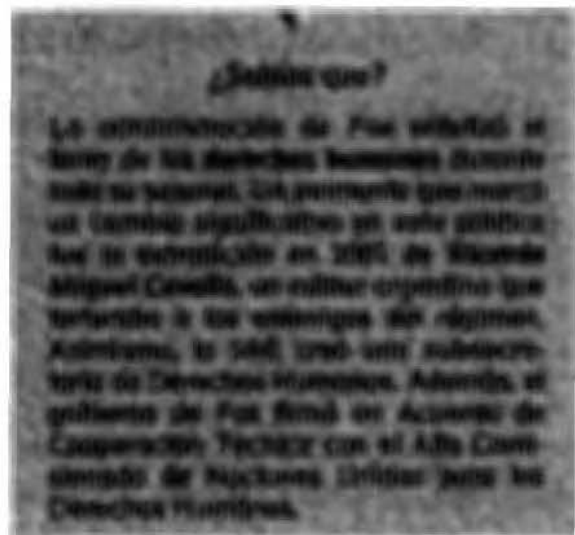


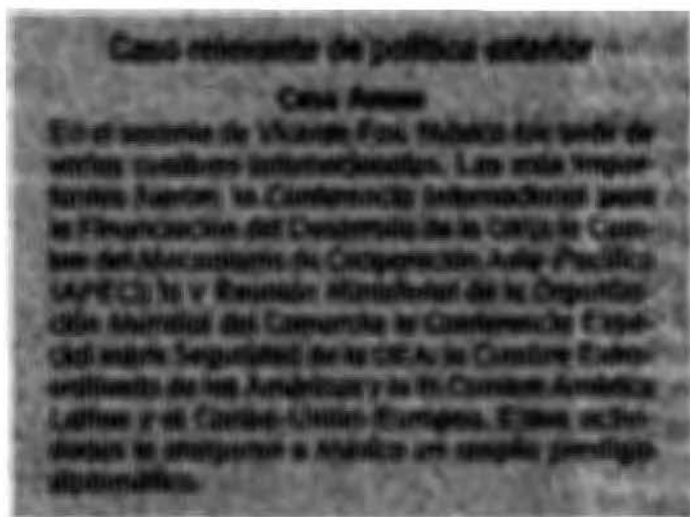
En cuanto al proceso de reforma de las Naciones Unidas, México estuvo interesado en participar activamente e incluso presentó algunas iniciativas. Fue uno de los 15 países del Grupo de Amigos que impulsaban diversas propuestas para reformar a la ONU. Por ejemplo, la Secretaría de Relaciones Exteriores había manifestado que la posición mexicana era que la reforma debía estar basada en el binomio seguridad-desarrollo. México también tenía interés en que los principales órganos de la ONU fueran más democráticos, principalmente el Consejo de Seguridad. Después de que se reformó la ONU en 2005, se creó el Consejo de Derechos Humanos. México fue uno de los países que más apoyaron su creación, e inclusive presidió los primeros trabajos del nuevo órgano. Aunque varios sectores criticaron el rezago de México en cuanto al respeto de derechos humanos, el hecho fue considerado como un éxito diplomático para el gobierno mexicano.

En el mismo ámbito multilateral, hubo otros sucesos que fueron considerados como triunfos de la diplomacia de Vicente Fox. Por ejemplo, a finales de octubre de 2005, México ratificó su adhesión a la Corte Penal Internacional. La decisión tenía un mérito destacado porque Estados Unidos presionaba a México para firmar un acuerdo en el que los ciudadanos estadounidenses gozarían de inmunidad ante esa corte. Washington amenazaba con el retiro de ayuda para programas de colaboración militar y jurídica si México no cooperaba en este asunto. Con dignidad nacional, el gobierno mexicano se negó a firmar tal instrumento.

Otra área de logros diplomáticos fue el nombramiento de algunos mexicanos en puestos vacantes de algunas organizaciones internacionales. Por ejemplo, en noviembre de 2005, la Asamblea General y el Consejo de Seguridad de la ONU eligieron a Bernardo Sepúlveda Amor, secretario de Relaciones Exteriores durante el gobierno de Miguel de la Madrid, como juez de la Corte Internacional de Justicia. Aunque la SRE hizo una importante labor de apoyo a la candidatura, la verdad es que el nombramiento fue dado por el prestigio personal del excanciller. Días después, el también exsecretario de Relaciones Exteriores, José Ángel Gurría Ordoñez, fue nombrado secretario general de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Ambos nombramientos fueron considerados como un reconocimiento a la labor internacional de México. Sin embargo, no todas las candidaturas presentadas por México fueron exitosas. La más destacada fue la fallida candidatura del canciller Luis Ernesto Derbez a la Secretaría General de la OEA. La insistencia de México por obtener el puesto sin contar con el apoyo requerido de los países de la región produjo algunos roces diplomáticos con países latinoamericanos, especialmente con Chile.

La administración foxista también se anotó algunos éxitos diplomáticos al orga-





nizar importantes reuniones internacionales. A principios del 2002, México fue sede de la **Conferencia Internacional para la Financiación del Desarrollo** de la ONU, la cual tuvo lugar en Monterrey, Nuevo León. Con la asistencia de 33 jefes de Estado, 17 jefes de gobierno y seis titulares de organismos internacionales, la reunión tuvo el propósito de discutir los instrumentos de **financiamiento para el desarrollo**. Aunque la cumbre no tuvo resultados tangibles, el gobierno mexicano lo consideró como un éxito diplomático. A finales de ese mismo año, México fue anfitrión

de la Cumbre del **Mecanismo de Cooperación Asia-Pacífico (APEC)**. En la reunión, los países miembros acordaron combatir frontalmente al terrorismo, promover el comercio y la libre inversión, reducir los costos de transacción y fortalecer la confianza en los mercados de la región.

A finales del 2003, Cancún fue sede de la V Reunión Ministerial de la **Organización Mundial del Comercio (OMC)**. El encuentro tenía el objetivo de darle seguimiento a la agenda de Doha y llegar a acuerdos, especialmente en el área de la agricultura. Por primera ocasión, los países en desarrollo tuvieron una destacada participación en defensa de sus intereses, logrando bloquear las imposiciones de los países industrializados. Al final, la cumbre fracasó porque no se llegaron a los consensos necesarios. En ese mismo año, México organizó la **Conferencia Especial sobre Seguridad** de la OEA. En ella, los Estados americanos se comprometieron a fortalecer y promover la paz y la seguridad en el hemisferio.

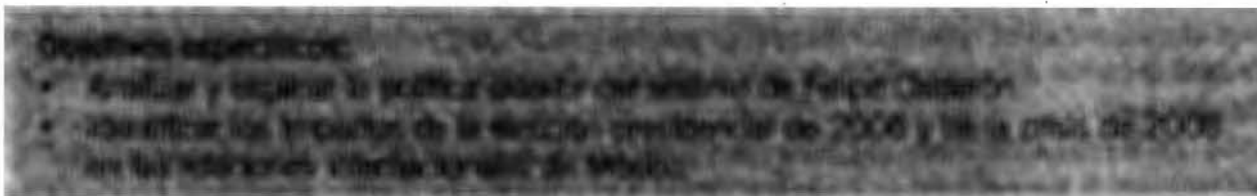
A principios del 2004, el país fue sede de la **Cumbre Extraordinaria de las Américas**, celebrada en Monterrey. El evento reunió a los mandatarios de los 34 países miembros de la OEA. Su objetivo fue facilitar la cooperación hemisférica a los más altos niveles de gobierno, para así poder enfrentar los retos económicos, sociales y políticos de la región. A mediados de ese mismo año, México fue sede de la **III Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea (UE)**. En esa ocasión, los diez nuevos miembros de la UE se unieron a la reunión. La **Declaración de Guadalajara** incluyó temas como el multilateralismo, la cohesión social, y la relación birregional.

En suma, la activa presencia en foros **multilaterales** y la obtención de la sede de algunas cumbres le dieron a México una mayor imagen internacional y elevaron la estatura del país en el ámbito multilateral. En este sentido, el país pudo alcanzar algunos éxitos diplomáticos durante el sexenio foxista. Sin embargo, los logros no se tradujeron en una mejoría de las condiciones internas del país. En el ámbito **bilateral**, México buscó un mayor acercamiento a Estados Unidos, pero los eventos del **11 de septiembre** y la política exterior estadounidense de lucha contra el **terrorismo internacional** impidieron mayores alcances en esa meta. Con países de América latina, México experimentó serias **crisis diplomáticas**, especialmente con **Cuba y Venezuela**.



Luis Ernesto Derbez
secretario de Relaciones
Exteriores (2003-2006)
Fuente: SRE

2. La seguridad interna y la política exterior de Felipe Calderón



Felipe Calderón
Fuente: Wikipedia

Al inicio de la administración de **Felipe Calderón**, la política exterior no fue una prioridad de política pública. Por ello, la posición de México en el escenario mundial mantuvo un **bajo perfil** en los primeros años del sexenio presidencial. Incluso, al principio de su gobierno parecía que no había un rumbo claro en el tema. En efecto, las relaciones internacionales fueron un asunto **secundario** en la agenda de prioridades del segundo presidente panista. Es decir, existieron otros temas de política interna de mayor importancia desde la perspectiva calderonista, los cuales tuvieron mayor atención de parte del gobierno. Solamente cuando la política exterior tuvo **vinculación** directa con las prioridades de esta administración, entonces el asunto externo adquirió **relevancia**, como fue el caso de la **Iniciativa Mérida** en el marco de la lucha contra el narcotráfico, tema prioritario para el presidente Calderón. Sin embargo, en los últimos años del sexenio, parecía que la política exterior adquiriría un mayor **activismo**. En efecto, a partir de 2010, México incrementó su actividad en foros mundiales, lo cual indicaba una mayor presencia del país en los temas internacionales.

En este contexto, esta parte busca identificar los **límites** que tuvo el presidente Felipe Calderón al principio de su administración, los cuales le impidieron proyectar una política exterior con mayor dinamismo, así como los factores que permitieron un mayor **activismo** al final de su gobierno y que le otorgaron un mayor alcance en materia de relaciones exteriores. Siendo así, la política exterior de Felipe Calderón, al principio de su gestión, fue de bajo perfil debido a la presencia de **tres grandes limitantes**. La **primera** se ubica en el **contexto interno** que se le presenta a Calderón en sus primeros meses de gobierno. En este marco, existieron diversos elementos que impusieron acotaciones a la política exterior de Calderón: el resultado de la **elección** presidencial de 2006, los **compromisos** que adquirió Calderón con algunos grupos de poder y la situación de **violencia** generalizada en el país. En efecto, el **resultado** tan estrecho de la elección presidencial dibujó una polarización política y una crisis de **legitimidad** democrática para Felipe Calderón. Obviamente, la nueva realidad política impuso límites en su margen de maniobra en asuntos externos debido a que el presidente se encontraba más preocupado por atender los asuntos internos. En esta misma lógica, el candidato triunfador tuvo varios apoyos de ciertos **grupos de poder** para estar en posibilidades de ganar la elección presidencial. Una vez como presidente, Calderón tenía que **pagar** esos favores. Ello implicó que su política exterior estuviera también acotada por los intereses de esos actores. Asimismo, la situación de violencia en el país desatada por el **crimen organizado** también motivó ciertas acciones de política exterior. Obviamente, estas realidades afectaron la política exterior al inicio de la administración de Felipe Calderón.

La **segunda** limitante se encuentra en el nivel internacional. El presidente Calderón tuvo una **situación externa** poco favorable durante los primeros años de su administración debido a dos realidades. En primer lugar, bajo la presidencia de **George W. Bush**, Estados Unidos mantuvo una política exterior dominada por la lucha contra el **terrorismo** interna-

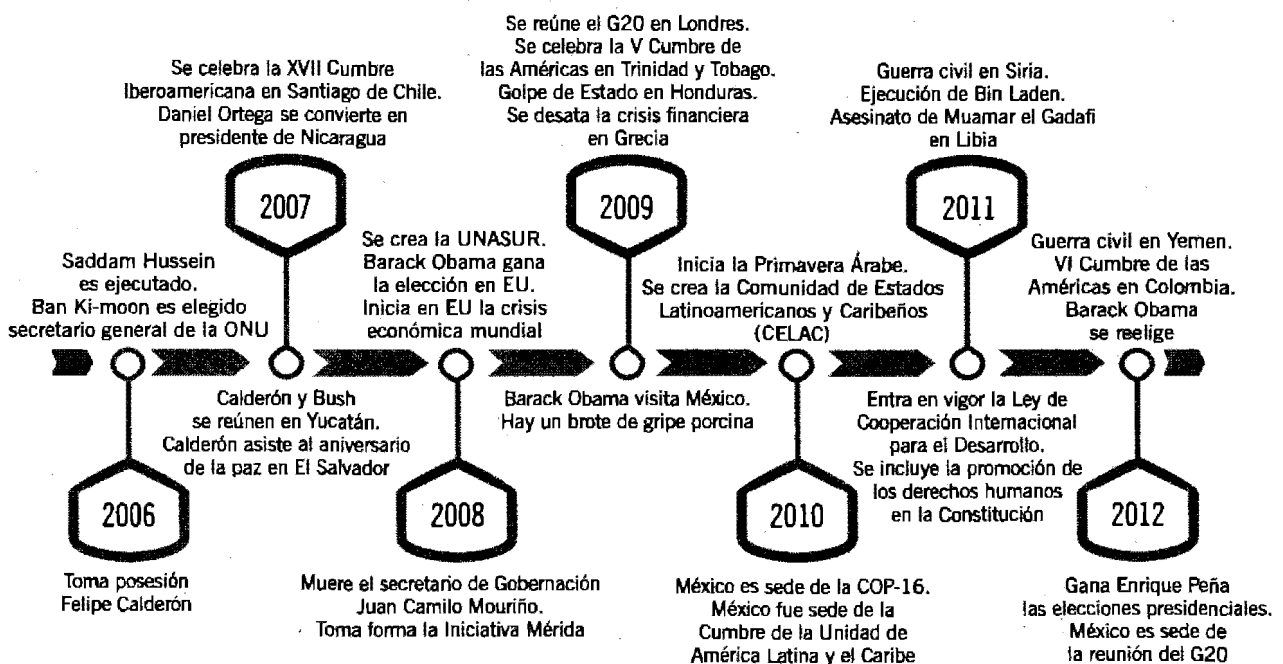
cional. Ello implicó que el ambiente internacional estuviera polarizado ideológicamente. México no podía escapar a esta realidad y su **margen de acción** externa se reducía, especialmente en su relación bilateral con el vecino. En segundo lugar, la **crisis económica mundial** que se desató en 2008 también impuso obstáculos a las relaciones internacionales de México.

La **tercera** limitante se ubica en el nivel individual. La **personalidad** del presidente, así como sus **percepciones** y **preferencias** ideológicas, también impactaron en las relaciones internacionales del país, especialmente en los vínculos con Estados Unidos. En efecto, es posible inferir que el presidente Felipe Calderón tenía una **afinidad** ideológica más cercana con la región **latinoamericana** y más lejana con Estados Unidos. Esta realidad marcó también su política exterior. Su gobierno tuvo mayor interés en recomponer las relaciones dañadas con algunos países de la región y reducir la concentración que se tenía con Estados Unidos.

Al mejorar significativamente las condiciones **internas** y **externas**, entonces Felipe Calderón pudo proyectar una política exterior de mayor presencia en el escenario global en la etapa final de su sexenio. En efecto, una vez que la **polarización** política se redujo y el presidente Calderón fortaleció su **legitimidad** democrática, entonces el país pudo incrementar su presencia en el escenario internacional. Igualmente, cuando los efectos negativos de la crisis económica global se redujeron, México alcanzó un **margen** más amplio de maniobra en asuntos exteriores. Asimismo, cuando llegó a la presidencia de Estados Unidos **Barack Obama**, entonces Felipe Calderón tuvo un mayor interés de fortalecer la relación bilateral entre ambos países.

Esta sección está dividida en tres partes. La **primera** examina el proyecto de política exterior planteado por Felipe Calderón para identificar, en discursos y documentos, el grado de importancia que el tema tuvo en el nuevo gobierno. La **segunda** analiza las relaciones internacionales de México durante la primera parte del sexenio. Es importante aclarar que el énfasis estará en la relación con América Latina y Estados Unidos. La **tercera** parte explora la política exterior de México durante la última etapa del gobierno calderonista.

Línea del tiempo 2006-2012



El proyecto de política exterior de Felipe Calderón: Prioridades y tendencias

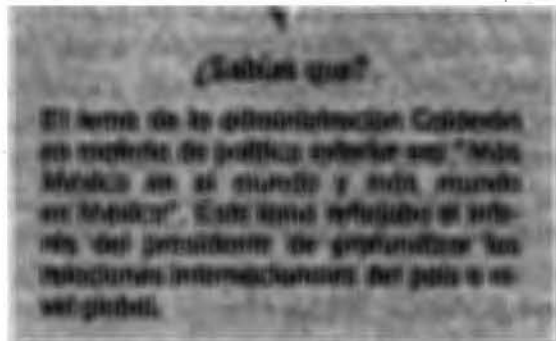
Durante la campaña presidencial de Felipe Calderón en 2006, la política exterior no fue un asunto **prioritario**. Como se encontraba en segundo lugar de las preferencias electorales, el candidato tenía como principal objetivo remontar las encuestas para derrotar a **Andrés Manuel López Obrador**. Estratégicamente, el aspirante panista no puso mucha atención al tema internacional en el debate político porque era un asunto que el **PRI** y el **PRD** usaban para criticar a la administración de **Vicente Fox** y al **PAN**. Calderón no quería que su campaña se contaminara con la discusión en torno a la política exterior puesto que tenía dos alternativas: o criticar abiertamente a Vicente Fox por sus errores diplomáticos y proponer cambios en la política exterior de México, o no mencionar el tema para no enfrentarse con el presidente en funciones. Lo primero le ayudaría a atraer votantes a su causa y lo segundo le podía restar votos. Al principio, la atención de Calderón en el tema fue reducida. Conforme avanzó la campaña, el candidato panista otorgó mayor atención al asunto. Primero invitó a un connotado miembro del **Servicio Exterior Mexicano (SEM)**, **Arturo Sarukhán**, para hacerse cargo de la agenda internacional de su campaña. Luego, instruyó a su equipo a que, en política exterior, sus propuestas se ubicaran más hacia el “centro” del espectro ideológico.

En la plataforma política de campaña, el **PAN** no le otorgó a la política exterior un lugar prioritario. Por ejemplo, en el documento había un apartado con el título: “Democracia y política exterior responsable” que prácticamente no hacía alusión a la política exterior. Solamente mencionaba que el reto de México era “impulsar una política exterior responsable que tenga como eje principal el desarrollo humano sustentable”. Además, de 412 puntos de acciones concretas que el **PAN** propuso en el mismo documento, sólo 24 estuvieron dedicados directamente a la política exterior (apenas 5%). En esta plataforma, el **PAN** consideraba que México debía ser **protagonista** del mundo y enfatizaba, como primer punto, la relación con **América Latina** debido a su “vocación latinoamericana”. En la Plataforma Electoral 2006 del **PAN**, había propuestas de política exterior interesantes y novedosas, tales como la creación de un **Consejo Consultivo** de Relaciones Exteriores, el fortalecimiento del **SEM**, el acercamiento a **América Latina**, el regreso al **Consejo de Seguridad** de la **ONU**, el relanzamiento del **Plan Puebla Panamá** y el énfasis en la **prosperidad** en la relación con Estados Unidos, entre otras.

La poca prioridad que Calderón le otorgó a la política exterior en su campaña se refleja en el hecho de que el candidato panista no se reuniera con miembros del **SEM**. Todos los demás candidatos se reunieron con ellos para escuchar sus propuestas. Durante sus discursos de campaña, Calderón hizo alusión a su **visión** internacional en pocas ocasiones. En el tema donde sí hubo varios pronunciamientos del panista fue en el asunto de los **migrantes** mexicanos. En diversas ocasiones Calderón mostró su apoyo y se comprometió a insistir en la firma de un acuerdo migratorio con Estados Unidos.

El 28 de marzo de 2006, el entonces candidato panista presentó su propuesta de gobierno en materia de política exterior. Aseveró que el carácter de su política externa sería “**activa y responsable**”. Calderón proponía promover la **democracia** y los **derechos humanos**; insistía en la celebración de un acuerdo **migratorio** con Estados Unidos y anunciaba que todo lo recaudado por los consulados mexicanos se utilizaría para ampliar las capacidades de protección a los migrantes mexicanos. Calderón no estaba de acuerdo con la participación de México en **misiones de paz** de la **ONU**, pero sí aceptaba que México participara nuevamente en el **Consejo de Seguridad**. Asimismo, el candidato panista no estaba a favor de una renegociación del **TLCAN**, pero sí proponía negociar con Estados Unidos y Canadá un **fondo** para apoyar a las zonas menos desarrolladas con el propósito de evitar la migración.

Un mes antes de la elección, Felipe Calderón se reunió con la **comunidad judía** mexicana. Ahí, sorprendió al prometer cambios en la política exterior de México porque, dijo, “los gobiernos han tenido una 'deficiencia terrible' al emitir en foros multinacionales votos poco reflexivos contra el Estado de **Israel**”. La declaración reflejaba la posibilidad de que Calderón imprimiera cambios en la política tradicional de México hacia la región del **Medio Oriente**.



En el **debate** del 6 de junio de 2006, por primera vez en la historia de las campañas presidenciales de México, se incluyó el tema de la política exterior. Aquí, Calderón centró sus propuestas en el tema **migratorio** prometiendo la negociación de un acuerdo con Estados Unidos en esa materia. Afirmó que el mundo había cambiado y que México necesitaba insertarse en la **dinámica internacional**.

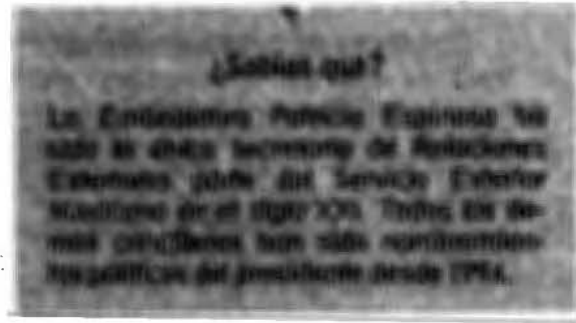
Ya como presidente electo, Felipe Calderón desplegó una discreta pero importante actividad internacional. Como lo había prometido en campaña, su primera gira internacional fue a **Centro y Sudamérica**. El mensaje era claro: hablaba en serio cuando se refería a reorientar la política exterior de México buscando un mayor acercamiento con **América Latina**. La otra señal era que **Estados Unidos** es el socio importante, pero no sería el énfasis en la nueva administración. En este contexto, Calderón llegó a plantear que Washington no influiría en sus decisiones de política exterior. Con estas visitas, el presidente electo buscaba **enmendar** las crisis diplomáticas que generó Vicente Fox con algunos países de la región. Al reunirse con varios mandatarios de la región, Calderón insistió en la “**vocación latinoamericanista**” de México. Otra señal que apuntaba a un mayor acercamiento con esa región fue cuando el presidente electo envió una carta a **Fidel Castro** para desearle una pronta recuperación, luego de que el mandatario cubano dejara el poder por sus condiciones de salud. El presidente en funciones, **Vicente Fox**, ni siquiera lo había considerado. La acción era una señal clara de que se buscaría **normalizar** la relación con Cuba.

La segunda gira internacional fue a **Canadá**, un socio estratégico para México en América del Norte. En Ottawa, Calderón criticó la construcción del **muro** fronterizo estadounidense y aprovechó para solicitar al primer ministro canadiense, **Stephen Harper**, una ampliación del programa de trabajadores temporales mexicanos en ese país. La siguiente visita de Calderón fue a Estados Unidos, en noviembre de 2006, días antes de tomar posesión. En Washington, Felipe Calderón fue recibido por el presidente estadounidense **George W. Bush**; ahí planteó la propuesta de “**desmigratizar**” la agenda bilateral. Con este planteamiento, Felipe Calderón marcaba una diferencia sustancial con su predecesor en política exterior, puesto que el tema migratorio había sido central durante la administración foxista. Los viajes internacionales fueron interpretados como un mecanismo para obtener **reconocimiento** internacional y legitimidad debido al estrecho margen con el que ganó la elección. Otra señal de que Calderón no tenía mucho interés en la política exterior fue cuando nombró a **Patricia Espinosa** como secretaria de **Relaciones Exteriores**. Su nombramiento causó sorpresas en el gremio diplomático y político debido a que la nueva canciller era una diplomática poco conocida y de **bajo perfil**. Inclusive se había especulado con anterioridad que **Arturo Sarukhán** sería el nuevo secretario de Relaciones Exteriores, pero él fue nombrado embajador en Estados Unidos, uno de los puestos más importantes dentro de la diplomacia mexicana. Versiones



Patricia Espinosa Cantellano
secretario de Relaciones
Exteriores (2006-2012)
Fuente: SRE

periodísticas apuntaban que el nombramiento de una mujer, y no de Sarukhán, se debió a que Felipe Calderón quería cubrir una cuota de género en su gabinete. Patricia Espinosa también era miembro del SEM. Entonces, el mensaje de Calderón fue que, por una parte, buscaba la **profesionalización** de la cartera, pero, por la otra, se interpretaba que le imprimiría un bajo perfil a su política exterior.



En sus primeras entrevistas con la prensa, Patricia Espinosa confirmó que la nueva administración buscaría **reposicionar** a México en el escenario mundial. Refiriéndose a la política exterior de Fox, la nueva secretaria sentenció que “en algunos casos habrá que hacer evaluaciones y en los casos en que sea necesario habrá que hacer las correcciones que se requieran”. Respecto a Estados Unidos, mencionó que la nueva administración trataría de que “el tema migratorio no domine la agenda” con Washington. En referencia al sexenio anterior, Patricia Espinosa dijo que la nueva diplomacia de México se desarrollaría “sin **estridentes**, sin afanes protagónicos ni promoción personal, e impulsará primordialmente el tema económico y comercial”. La nueva secretaria anunció que ya se estaban estableciendo contactos para **normalizar** las relaciones con **Venezuela** y **Cuba**. Por su parte, el presidente Calderón demandó lealtad a los diplomáticos mexicanos para representar los intereses del país. Frente a la violencia generada por la guerra contra las **drogas**, les pidió presentar una **imagen** de un México seguro al exterior. Con esta declaración, era claro que la política exterior sería utilizada también para apoyar los esfuerzos contra el **crimen organizado** y la lucha contra el narcotráfico.

Como presidente electo, se nota una visión de política exterior ligeramente **distinta**. Primero Calderón y su equipo **criticaron** abiertamente la diplomacia de Fox y plantearon desmarcarse de esa línea. Ya no existía el temor de un enfrentamiento con Fox en esta materia y había necesidad de consolidar la **legitimidad** del nuevo gobierno. Bajo esta lógica, la aproximación al tema **migratorio** cambió. Calderón ya no insistió en el asunto como lo había hecho en campaña. Es decir, como presidente electo sus propuestas de política exterior eran más mesuradas y menos **idealistas**, como habían sido durante la campaña. En donde sí había una clara continuidad fue en la búsqueda de un acercamiento con **América Latina**.



Arturo Sarukhán
Fuente: Wikipedia

El 1 de diciembre de 2006 Felipe Calderón tomó posesión de la presidencia de México en medio de un país convulsionado por la **polarización** política. Ni siquiera pudo dar su discurso ante el Congreso pues la tribuna estaba prácticamente tomada por los partidos políticos que apoyaban a **López Obrador**. Tuvo que buscar otro foro para enviar su primer mensaje a la nación. En su primer discurso como presidente constitucional, Felipe Calderón no hizo alusión directa a la política exterior. Si bien era obvio que su principal preocupación se centraba en la situación **política interna**, el hecho no fue muy positivo en materia de relaciones internacionales de México. Un tema dominante en su mensaje, que tiene relación con la política exterior, fue la **seguridad nacional**. Ahí planteó la necesidad de establecer “un programa de seguridad para renovar los mecanismos de procuración e impartición de justicia” con el propósito de “garantizar la seguridad nacional por encima de cualquier otro interés”. Era claro que este tema sería una **prioridad** por lo menos al inicio de su administración. En donde sí hubo una alusión directa fue en el tema **migratorio**. El nuevo presidente propuso que, en lugar de que saliera la mano de obra del país a buscar mejores oportunidades, trataría de que la inversión viniera a México.

Durante su primer mes de gobierno, Felipe Calderón no tuvo **actividades** importantes de política exterior. No efectuó ninguna **salida** al exterior y solamente recibió la visita de

Objetivos de política exterior

El PND de Calderón propuso cinco objetivos generales de la política exterior de México:

- Apoyar el desarrollo económico, social y político del país a partir de una efectiva inserción de México en el mundo;
- Contribuir a los esfuerzos de la comunidad internacional para ampliar la vigencia de los valores y principios democráticos, las libertades fundamentales y los derechos humanos, así como el desarrollo sustentable;
- Impulsar la proyección de México en el entorno internacional;
- Proteger y promover activamente los derechos de los mexicanos en el exterior; y
- Construir una nueva cultura de la migración.

presidentes extranjeros que habían llegado a México para la **ceremonia** de transmisión de mando. Era obvio que su principal preocupación era la política interna. El **Plan Nacional de Desarrollo (PND)** es el documento que contiene de manera oficial el proyecto de política exterior. En el PND 2007-2012, el asunto fue colocado en el **último** lugar, compartiendo objetivos con el tema de **democracia**. Anteriormente, otras administraciones le daban mayor prioridad al tema colocándolo al principio del documento y de forma independiente. Incluso, los funcionarios de la SRE entregaron al principio un documento que sepa-

raba los dos temas, ya que no estaban de acuerdo en que la política exterior estuviera aneja al asunto de la **democracia**. Por su parte, el presidente Calderón no estuvo de acuerdo y regresó el documento solicitando que ambos temas estuvieran integrados.

En términos generales, el proyecto de política exterior de Felipe Calderón tendría como ejes principales los siguientes: una mayor **presencia** del país en la arquitectura internacional, promoción del **desarrollo** económico del país, la política exterior para apuntalar la política de **seguridad nacional**, promoción de la **democracia** y los **derechos humanos**, recomposición de las relaciones dañadas con algunos países de **América Latina** y la defensa de los mexicanos en el exterior. Sin embargo, el alcance de estas aspiraciones estaba limitado por factores de orden interno y externo.

La política exterior de Felipe Calderón: Límites internos y externos

Al tomar posesión el 1 de diciembre de 2006, el gobierno de Felipe Calderón enfrentó condiciones **internas** y externas complicadas que tuvieron un impacto inmediato en la política exterior de México. Por un lado, la sociedad mexicana estaba muy **polarizada** luego del estrecho margen del triunfo en la elección del 2 de julio. Uno de los principales reclamos de la oposición era la falta de **legitimidad** con la que llegaba al poder Calderón. Inclusive, los grupos de izquierda **no reconocieron** el triunfo del panista en la elección. Además, Calderón no contaba con la **mayoría** absoluta en el Congreso, lo cual limitaba su margen de negociación interna y dificultaba la construcción de consensos. En segundo lugar, el presidente Calderón heredó de la anterior administración una **violencia** generalizada producto de la lucha entre las bandas de narcotraficantes por controlar el mercado de estupefacientes en ciertas regiones. El número de muertos entre narcotraficantes y civiles aumentó de manera significativa al finalizar el sexenio foxista y al iniciar el calderonista.

En el ámbito externo, el panorama no era mejor. El sistema internacional estaba dominado por dos ejes principalmente. Por un lado, Estados Unidos mantenía la **hegemonía** mundial en los aspectos militares y económicos. El principal objetivo de su política exterior se centraba en la lucha contra el **terrorismo** internacional. Por el otro lado, el segundo eje era la creciente **globalización** e **interdependencia** económica mundial. Además, la **crisis** internacional que se desató en 2008 agravó la situación externa para Felipe Calderón, porque le restringió los márgenes de maniobra en asuntos internacionales.

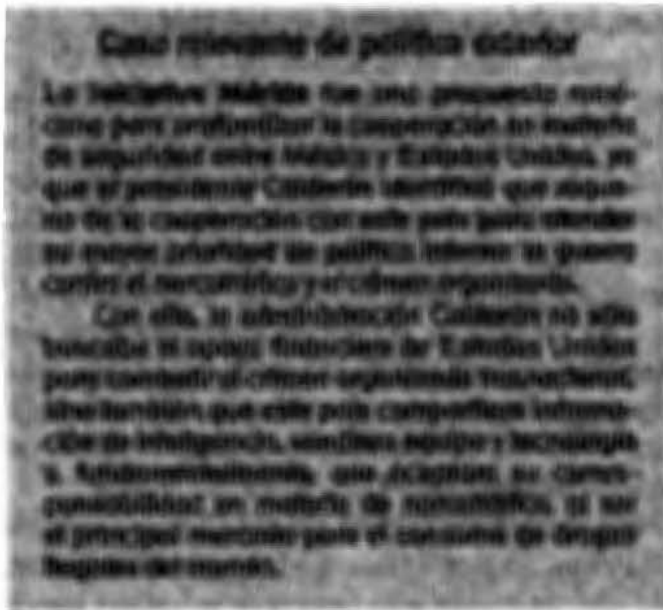
La relación con Estados Unidos: Las preferencias del presidente

A pesar de que Estados Unidos representaba la relación más importante para México, la política exterior desplegada por la administración calderonista hacia el vecino del norte en el primer año tuvo un **perfil bajo**. Obviamente, Felipe Calderón estaba más preocupado por la situación **interna** y su guerra contra el **narcotráfico**. Además, la administración del presidente **George W. Bush** estaba cercana a terminar y su popularidad había caído debido al fracaso de la guerra en **Irak** y a una serie de errores cometidos por su administración, como fue el caso del huracán **Katrina** en 2005 donde la respuesta para apoyar a los damnificados fue muy tardía. La baja **popularidad** del presidente saliente pudo haber sido un factor para que Felipe Calderón no tuviera mucho interés en establecer una relación intensa con el vecino del Norte en los primeros meses, a diferencia de Fox que desde un principio anunció que México buscaría una relación más **intensa** con Estados Unidos.

El factor que explica mejor esta falta de interés de Calderón en Estados Unidos está en el **nivel de análisis individual**; en otras palabras, la **preferencia** ideológica de Felipe Calderón. Es muy probable que el presidente tuviera más afecto a **América Latina** que a Estados Unidos. La evidencia que demuestra este supuesto es la siguiente: el presidente Calderón no realizó ninguna **visita** oficial durante su primer año de gobierno a Estados Unidos. En administraciones anteriores, una prioridad al inicio del sexenio era hacer una gira a ese país. En esta ocasión no hubo ningún tipo de acercamiento de alto nivel en los primeros meses del sexenio en suelo estadounidense. Tampoco se llevó a cabo ninguna reunión de la **Comisión Binacional México-Estados Unidos**, otrora mecanismo importante para discutir los temas de interés **bilateral**. Además, en diversas ocasiones, Calderón respondió fuerte y abiertamente a Estados Unidos. Por ejemplo, cuando el **Congreso** estadounidense canceló un programa piloto para que camiones mexicanos pudieran entrar a territorio de Estados Unidos como lo plantea el TLCAN, Calderón, en represalia, decidió **aumentar** los aranceles a cerca de 90 productos de importación provenientes del país vecino. También cuando **Arizona** aprobó la **Ley SB1070**, que criminalizaba la migración irregular, Calderón criticó abiertamente la medida e instruyó a la **SRE** para que iniciara una acción legal en Estados Unidos en contra de la ley. Otro ejemplo fue la renuncia del embajador estadounidense en México **Carlos Pascual**. Debido a la desconfianza que Calderón tenía en el diplomático, el **Departamento de Estado** retiró a su embajador ante la solicitud presidencial. Otro ejemplo fue cuando salió a la luz pública el caso de la operación "**rápido y furioso**", la cual fue criticada abiertamente por Calderón e, incluso, demandó enérgicamente un mayor control de la venta de armas en territorio estadounidense. Todas las acciones pueden ser interpretadas como ejemplos de cierta **desconfianza** de parte de Calderón hacia Estados Unidos.

Desde el principio de la administración calderonista, el tema de la **seguridad** dominó la relación con Estados Unidos. El tema **migratorio** pasó a un segundo término. Los temas **comerciales** y **financieros** eran muy importantes, pero no fueron la máxima prioridad al principio de su gobierno. Era obvio que la crisis internacional de finales del año 2008 puso el tema de la seguridad financiera como una de las principales preocupaciones del gobierno de Calderón, pero hasta el momento no se había convertido en el tema central de la relación bilateral. En otras palabras, la relación bilateral de "**securitizó**" después del 11 de septiembre de 2001 y luego del énfasis de la administración calderonista en el combate al **crimen organizado**. En comparación con la administración de Fox, la agenda bilateral también se "**desmigratizó**" una vez que llegó Felipe Calderón a la presidencia puesto que el tema no había sido una prioridad para el presidente mexicano en su vinculación con Estados Unidos.

En marzo de 2007, Felipe Calderón recibió la visita del entonces presidente estadounidense **George Bush** en la ciudad de Mérida, Yucatán. Aunque la visita no fue por



iniciativa mexicana, el gobierno de Calderón aprovechó la oportunidad para plantearle a Bush la necesidad de fortalecer e incrementar la **cooperación** en materia de lucha contra el narcotráfico. Por un lado, desde una perspectiva individual Calderón buscaba convencer a Bush de la corresponsabilidad de Estados Unidos en el fenómeno del narcotráfico. Por otro lado, Calderón dejaba a un lado la posición histórica de subordinación frente a la hegemonía de Estados Unidos y exigía algo a cambio de su disposición a colaborar con el vecino. Fue en esa reunión donde se materializó la **Iniciativa Mérida**.

Tres factores explican la concreción de la Iniciativa Mérida. Por un lado, desde el punto de vista individual, Calderón buscaba dejar atrás la posición de **subordinación** de México hacia Estados Unidos, como fue el caso de Vicente Fox. En segundo lugar, la Iniciativa Mérida era reflejo de la situación de violencia que vivía el país en esos momentos. Pero también esa iniciativa estaba directamente vinculada con la principal prioridad de política pública de Calderón: la lucha contra el **crimen organizado**. En tercer lugar, es muy probable que Calderón haya recurrido a decisiones extremas, como lo fue la guerra contra el narcotráfico, para ganar **legitimidad** interna, luego de la elección de 2006.

A pesar de los avances en materia de cooperación, existieron algunos obstáculos que pusieron en riesgo la iniciativa a mediados de 2008. En la versión final que se presentó a discusión, el **Congreso** de Estados Unidos intentó imponer ciertas condiciones para aprobar los recursos. La creación de un **Ombudsman** civil en los casos de violaciones a los derechos humanos de parte de los militares mexicanos fue una de las principales. El Congreso de México y el **ejército** no estuvieron de acuerdo con estas condiciones y buscaron eliminarlas. Incluso la **opinión pública** y los **medios de comunicación** mexicanos consideraban que tales condiciones violaban la soberanía de México. Esto reflejaba el interés de diversos actores subnacionales mexicanos, gubernamentales y no gubernamentales, en el tema. Después de una nueva ronda de negociaciones y consultas bilaterales, los legisladores estadounidenses aprobaron la Ley HR 2642 que se refería a la ayuda a países extranjeros y que incluía la Iniciativa Mérida, eliminando parcialmente las condiciones señaladas previamente. El presidente **Bush** firmó la ley el 30 de junio de ese año. Finalmente, los recursos fueron liberados hasta diciembre.

Desde el principio de su concepción, diversos grupos criticaron la Iniciativa Mérida. En México, los sectores más **nacionalistas** argumentaron que dicho mecanismo sería muy pare-



cido al **Plan Colombia**, en el cual tropas estadounidenses entrenaban a colombianos en territorio de ese país. Otros grupos plantearon que se estaba **militarizando** la lucha contra el narcotráfico y que ello traería violaciones a los **derechos humanos**. En Estados Unidos, los grupos **conservadores** opinaban que Washington no debía apoyar al gobierno mexicano que se caracterizaba por ser **corrupto** y violador de derechos humanos. A pesar de estas críticas, la Iniciativa Mérida representó un avance importante en materia de **cooperación** entre México y Estados Unidos.

En 2009, Felipe Calderón tuvo la oportunidad de ser el único jefe de Estado que fue recibido por el presidente electo de Estados Unidos, **Barack Obama**, antes de tomar su juramento el 20 de enero de 2009. Ningún otro presidente del mundo tuvo el privilegio de reunirse con Obama antes de llegar a la Casa Blanca. El encuentro fue por iniciativa de México y se argumentaba que existía una **tradicción** de que los presidentes electos de Estados Unidos se reunieran con el mandatario mexicano para discutir los temas más importantes de la agenda **bilateral**. La visita de Calderón a Washington mandó una señal positiva y confirmó la **relevancia** de la relación. Ello significó que, para el nuevo gobierno de Estados Unidos, México sería un tema importante, especialmente en los asuntos de **seguridad** y de lucha contra el **narcotráfico**. Igualmente, el primer viaje a América Latina de la secretaria de Estado, **Hillary Clinton**, fue a México. En ambas reuniones, los temas de seguridad fueron centrales para los dos gobiernos. Producto de esta última visita, las dos administraciones plantearon la creación de una **Oficina de Implementación Bilateral** para que México y Estados Unidos trabajaran conjuntamente en el combate al **crimen organizado** y en la disminución de la **violencia** generada por la lucha entre los cárteles de la droga. La creación de ese organismo representó un avance importante en materia de cooperación bilateral.



Barack Obama
Fuente: Wikipedia

La llegada de Barack Obama a la presidencia de Estados Unidos en 2009 coincidió con una serie de declaraciones respecto al desempeño del Estado mexicano en materia de seguridad y a las implicaciones que esto podría tener en la agenda bilateral. El 29 de diciembre del 2008, en un memorando de evaluación estratégica y operacional, el **ex-zar** antidrogas de Estados Unidos, **Barry McCaffrey**, aseguró que México luchaba por su supervivencia en contra del narcoterrorismo. Para McCaffrey, la lucha del presidente Calderón frente al narcotráfico era un asunto de alta prioridad en la agenda de la entrante administración Obama, ya que la perspectiva era que los cárteles de la droga superaran al Estado mexicano y controlaran **de facto** amplias zonas del territorio. Ello representaba una amenaza directa a la **seguridad nacional** de Estados Unidos.

Posteriormente, a finales de enero de 2009, un estudio publicado por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos calificó a México como un **“Estado en proceso de fallar”**, posición que fue ratificada por la secretaria de Estado **Condolezza Rice** y el director de la CIA **Michael Hyden**. En respuesta a esto, la canciller **Patricia Espinosa** rechazó que México fuera un estado en proceso de fallar, ya que la violencia se concentraba solamente en algunos estados. Asimismo, aseguró que la **percepción** de una mayor violencia en el país era parte de una **estrategia** de los grupos del **crimen organizado** para atemorizar a la población, dando la impresión de que había un problema mayor. Posteriormente, el presidente Calderón declaró, en una entrevista con la agencia internacional de noticias *Associated Press*, que el gobierno mexicano no había **perdido** el control del territorio y que era falso afirmar que México fuese un Estado fallido. Agregó que este tipo de comentarios causaban un **“daño”** a las autoridades mexicanas, y que para combatir el problema del narcotráfico también **“hace falta una buena limpieza del otro lado de la frontera”**.

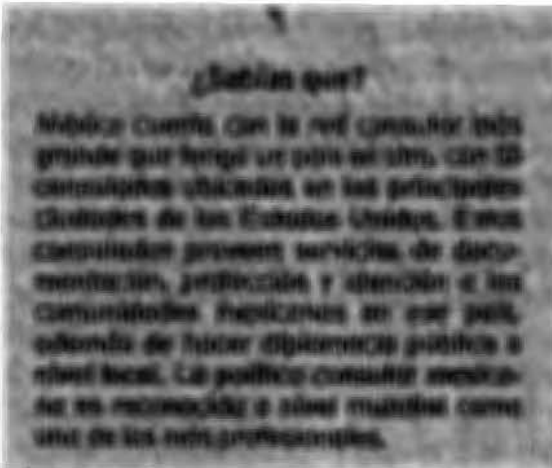
Los malentendidos quedaron finalmente superados un mes después, cuando la nueva secretaria de Estado con Obama, **Hilary Clinton** aseguró que en México no existían territorios ingobernables y que el **narcotráfico** fracasaría, aunque diseminase la violencia y tratase de erosionar la ley. Reconoció también que los narcotraficantes mexicanos estaban motivados por la **demand**a de drogas ilegales en Estados Unidos y que se apertrechaban con las armas de ese país. En esa conferencia se refrendó el compromiso de Estados Unidos para la lucha contra el narcotráfico con el anuncio de varias medidas concretas de cooperación bilateral, a la vez que la **Secretaría Relaciones Exteriores** restaba importancia a las diferencias surgidas entre los gobiernos de Estados Unidos y México por el asunto.

La motivación por parte de los distintos actores estadounidenses partícipes de la tesis del Estado fallido podría estar fundamentada en una preocupación **genuina** ante la debilidad de México para hacer frente al problema, reflejada en una alarmante escalada de violencia y una notoria falta de confiabilidad en las instituciones policiacas. Lo anterior fue revelado a finales de 2008 con la ejecución de **Édgar Enrique Bayardo** y el presunto suicidio de **Jesús Zambada**, los dos testigos más importantes del gobierno federal para la “**Operación Limpieza**”, que tenía como objetivo detectar posibles nexos entre servidores públicos y miembros del **crimen organizado** para depurar las instituciones policiacas del país.

Otra posibilidad es que la visión de México como un Estado fallido sirviera para presionar a la administración de Barack Obama a aceptar el esquema de colaboración en **seguridad** entre Estados Unidos y México pactado por **George W. Bush**, esto ante las perspectivas de un giro en las políticas de cooperación y asistencia militar de Estados Unidos que se levantaron con la llegada de Barack Obama a la presidencia de ese país. Lo cierto es que al final el presidente Calderón logró dar continuidad al tema de seguridad como punto **nodal** en la agenda **bilateral** luego de la sucesión presidencial en Estados Unidos, y en el proceso reafirmó una actitud de **independencia** respecto a su vecino del norte, consiguiendo la aceptación de que el narcotráfico es un problema complejo cuya responsabilidad y solución recae sobre ambos gobiernos.

En la relación bilateral, el tema de la lucha contra las drogas fue el **asunto central** y, por lo tanto, la principal prioridad de la agenda bilateral entre México y Estados Unidos en la segunda mitad del sexenio de Calderón y a la llegada de Barack Obama a la presidencia de ese país. Ello se debió principalmente al **interés personal** de Felipe Calderón en el tema. Por un lado, el presidente mexicano exigía a Estados Unidos aceptar su corresponsabilidad en la violencia desatada en México. En varias ocasiones, Calderón aprovechaba la oportunidad para **criticar** al gobierno de Obama por su incapacidad para controlar el flujo de **armas ilegales** que entraban a México desde Estados Unidos, argumentando que un factor que contribuye a la violencia en México era el tránsito ilegal de esas armas que llegaban a manos de los narcotraficantes. Por otro lado, Washington estaba preocupado por el alto **flujo** de drogas que entraban al territorio estadounidense vía México. Además, Estados Unidos temía que el **clima** de violencia en México a raíz de la guerra contra las drogas **traspasara** las fronteras.

Otro tema importante de la agenda bilateral era la **migración**. El asunto había sido una constante fuente de conflicto entre ambos países. En el sexenio de Fox, México buscó negociar un **acuerdo integral** sobre la materia. Incluso se mencionaba que la agenda bilateral estuvo “**migratizada**” con Fox debido a su insistencia en el tema, pero al final no se logró nada. A la llegada de Calderón, su administración buscó “**desmigratizar**” la agenda bilateral, a pesar de que en campaña Calderón había prometido insistir en un acuerdo migratorio. Efectivamente, Calderón logró “**desmigratizar**” la relación con Washington, pero el problema fue que la agenda se “**narcotizó**”.

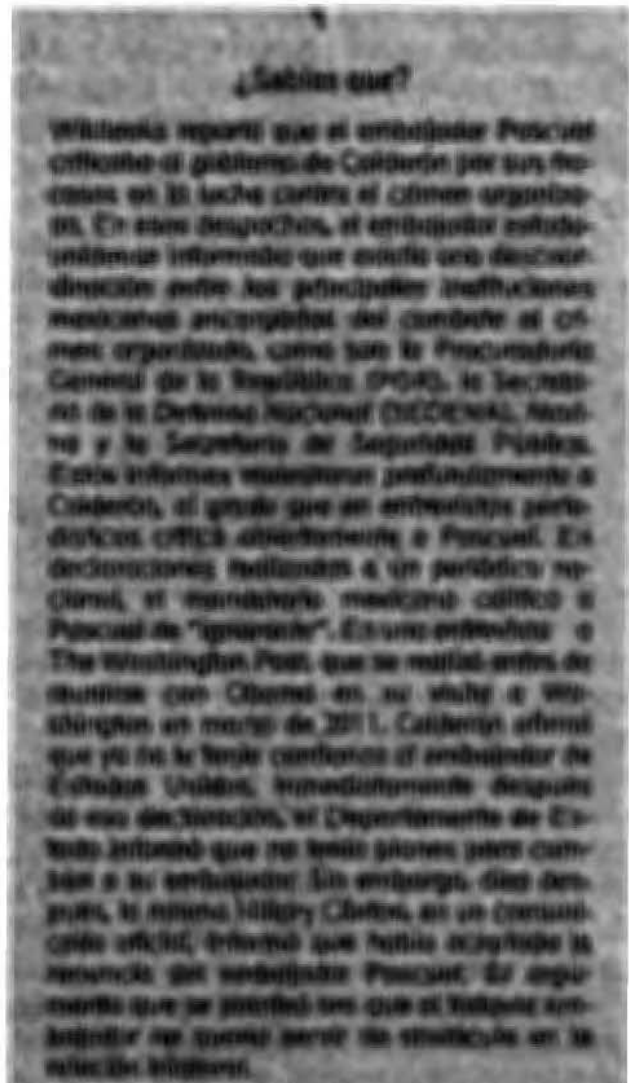


El asunto **migratorio** se mantuvo en la agenda de la política exterior de Calderón como un tema importante, pero de **perfil** más bajo. De hecho, gran parte de la labor de la SRE a través de sus **consulados** en Estados Unidos era otorgar servicios de **protección** a los migrantes mexicanos. El presidente Calderón cumplió su promesa de que lo **recaudado** por los consulados se destinara a fortalecer las actividades de **protección**. De la misma manera, Calderón mantuvo un discurso **crítico** a la política migratoria de Estados Unidos cada vez que se violaban los derechos de los mexicanos o cuando se aproba-

ban leyes restrictivas a la migración. Este discurso le sirvió a Calderón para generar **consensos** internos, reducir la **polarización** y para satisfacer a los grupos más **nacionalistas**. Es decir, el discurso crítico frente a Estados Unidos servía para propósitos de **consumo interno**. Un ejemplo de la posición crítica de Calderón fue la aprobación de la **Ley SB 1070 en Arizona**. Como respuesta, Calderón afirmó que la ley era “injusta”, “racial” y “discriminatoria” y rechazó la **criminalización** de los migrantes irregulares en Estados Unidos. Incluso, la SRE presentó un escrito ante una corte estadounidense para apoyar a organizaciones civiles en una demanda para declarar **inconstitucional** la SB 1070.

Otra novedad en la relación se presentó en marzo de 2011 cuando el embajador estadounidense en México, **Carlos Pascual**, renunció a su cargo. En la historia reciente entre ambos países no se había presentado una situación parecida, en donde hubiera una **desconfianza** abierta hacia el representante del presidente estadounidense en México. Los factores que originaron la crisis fueron varios. En primer lugar, el nombramiento del embajador Carlos Pascual no fue del completo **agrado** para el presidente Calderón, pues se trataba de un funcionario experto en temas de **Estados fallidos**. La señal no fue muy buena para el gobierno mexicano pues se interpretó que **Obama** estaba considerando a México como un país fuera de control. Esa molestia se hizo patente en el hecho de que el presidente nunca **recibió** de manera oficial y exclusiva al embajador en sus oficinas de Los Pinos. Solamente se vieron en la entrega de las cartas credencial y en eventos públicos, pero en ninguna ocasión en privado.

Días después, el presidente Obama, en diversas declaraciones periodísticas, comentó que Calderón se encontraba **frustrado** por el fracaso de su política antidrogas. Estos hechos pusieron en una situación difícil a la relación política entre México y Estados Unidos a la mitad del



periodo de Barack Obama. Al respecto es importante distinguir que la relación entre estos dos países se maneja en distintos niveles. Uno es el **político**, el cual se vio afectado obviamente por la renuncia de Pascual y por la declaración de Obama. Pero también hay otros niveles, los cuales no resultaron afectados. Otro es el **económico**, en donde no hay impactos por la crisis política. La **interdependencia** y el TLCAN garantizaban que el intercambio económico entre México y Estados Unidos se mantuviera en aumento. El otro nivel es el de la **cooperación** frente al narcotráfico. En este ámbito, no se registran cambios profundos puesto que Estados Unidos no dejó de cooperar con México en esta materia. Hacerlo hubiera sido un acto incongruente.

En resumen, la relación de México con Estados Unidos se centró, en los primeros años de la administración calderonista, en los temas de **seguridad**. Pero hay una novedad si se la compara con el sexenio de Fox. Felipe Calderón se presentó frente a Washington con una actitud de mayor **exigencia** y menos **condescendencia**. La **Iniciativa Mérida** es un ejemplo. México exigió a Estados Unidos reconocer su corresponsabilidad en el asunto del narcotráfico y apoyarlo en su lucha.

La relación con América Latina: Recomposición de los nexos

En los primeros años de la administración de Felipe Calderón, la política exterior de México hacia América Latina estuvo intrínsecamente ligada a la situación política dibujada por el **resultado** de la elección presidencial de 2006. En efecto, las primeras acciones de Felipe Calderón hacia la región buscaron, en primer lugar, reducir la **polarización** política generada en ese año y, en segundo, adquirir **legitimidad** democrática ante los cuestionamientos de su elección. Por lo tanto, eran de esperarse **cambios** significativos en la política exterior de Felipe Calderón en comparación con la de Vicente Fox. Por ejemplo, era previsible la búsqueda de la recomposición de las relaciones que habían sido dañadas en el sexenio anterior, especialmente con **Cuba** y **Venezuela**.

Siguiendo los planteamientos elaborados en su proyecto de política exterior, Felipe Calderón tuvo un importante **acercamiento** hacia la región en sus primeros meses de gobierno. Por ejemplo, sus dos primeros viajes internacionales fueron a países de **Centroamérica** en enero de 2007. El primero fue a **Nicaragua** para asistir a la toma de posesión del presidente **Daniel Ortega**. En el encuentro con el nuevo mandatario nicaragüense, el presidente mexicano dijo que el futuro de México estaba ligado a América Latina. La segunda gira internacional de Calderón fue a **El Salvador** para estar presente en la celebración del XV Aniversario de la Suscripción de los **Acuerdos de Paz**, en los cuales México había sido un importante actor al mediar entre la guerrilla y el gobierno salvadoreño en el sexenio de **Carlos Salinas**. Además, durante una reunión con exguerrilleros centroamericanos, Calderón había prometido que asistiría a ese evento. En esa gira, el presidente mexicano rechazó las **dictaduras** en la región y planteó una agenda de integración mesoamericana. El haber hecho los primeros viajes a Nicaragua y El Salvador, y no a socios estratégicos como Estados Unidos, mandó la **señal** de que el presidente mexicano hablaba en serio sobre su vocación latinoamericanista y que buscaría un acercamiento con los países de la región. Pero era claro que insistiría en las **democracias** como el modelo ideal para la región. Esta actitud marcaba una continuación con la política foxista, pero también era reflejo de la situación política interna. Calderón tenía que mandar el discurso de **respeto** a las democracias principalmente para consumo interno puesto que su **legitimidad** democrática era cuestionada en México.

Con Centroamérica, Felipe Calderón buscaba fortalecer los lazos económicos y políticos. Para ello, convocó a una cumbre de presidentes de la región en abril de 2007 para relanzar el Plan Puebla Panamá (PPP), pero ahora con el nombre de **Proyecto Meso-**

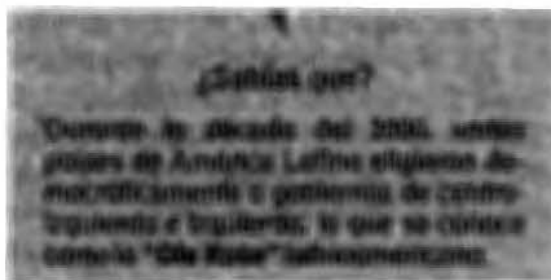
américa, en esta ocasión incluyendo a **Colombia**. El objetivo de esta iniciativa era consolidar el proyecto de integración centroamericana, puesto que el PPP no había alcanzado los objetivos planteados. La intención de Calderón era **acercar** a México a la región y a ocupar un papel de **liderazgo** en ella. En este contexto, México y Colombia buscaban ser el "**factor de equilibrio**" en América Latina frente a los **populismos** de izquierda de otros países y contrarrestar otros procesos de integración como el ALBA. Durante la novena cumbre del **Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla**, celebrada en junio del 2007, Felipe Calderón solicitó a sus homólogos instrumentar un plan **antidrogas** para la región. En otras palabras, el presidente mexicano quería llevar también a Centroamérica su propia prioridad: **seguridad nacional** y combate al narcotráfico y al crimen organizado.

En cuanto a la normalización de relaciones con **Cuba** y **Venezuela**, desde un principio la SRE anunció que ya se habían establecido los contactos para el reaceramiento. El caso de Venezuela era más complicado porque **Chávez** había retirado en 2005 a su embajador en México. El gobierno de Calderón estaba interesado en restablecer la relación a nivel **embajada** en parte por su política de acercamiento a la región y para no causar más **polarización** interna con este tema. El proceso fue muy largo pero ambas partes mostraron disposición para **reiniciar** el vínculo diplomático al más alto nivel. Finalmente, en septiembre del 2007 se anunció el regreso formal del embajador de Venezuela en México. Con esto, la relación entre ambos se **normalizó**; incluso Hugo Chávez invitó de manera abierta a Calderón a visitar Venezuela.

Con **Cuba** el camino fue muy similar. Ambas partes presentaron plena disposición para dejar atrás las tensiones generadas en el sexenio de Fox. La relación se **recompuso** cuando Patricia Espinosa visitó la isla en marzo de 2008. Durante la reunión, hubo algunos acuerdos y avances en los principales temas de la agenda bilateral, como **deuda**, **migración** y **derechos humanos**. El gesto fue devuelto cuando **Felipe Pérez Roque**, ministro de Relaciones Exteriores de Cuba, visitó México en octubre del mismo año. En esa reunión, México y Cuba firmaron un **memorándum** de entendimiento en materia de migración, un tema importante para ambos por el incremento de migrantes cubanos que pasaban por México irregularmente para llegar a Estados Unidos. Incluso, hubo planes para que Calderón **visitara** la isla en su sexenio. El compromiso se concretó en abril de 2012, cuando el mandatario realizó una **gira relámpago** a la isla.

La **recomposición** de relaciones con Cuba y Venezuela fue principalmente para consumo interno. Calderón buscaba reducir con esta medida la **polarización** política interna; dejar de recibir críticas de la oposición en materia de relaciones exteriores con **América Latina** como las que recibió Fox y generar consensos internos sobre el tema. En este sentido, Calderón buscaba un mayor **acercamiento** hacia la región en respuesta a la situación interna, pero también para dar seguimiento a sus propuestas de campaña. Otro ejemplo de acercamiento a la región y la búsqueda de liderazgo de parte de México fue la XX Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del **Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política** (Grupo de Río) celebrada en Santo Domingo, República Dominicana, en marzo de 2008. En esa reunión, México recibió la secretaría **Pro Tempore** del mecanismo para el periodo 2008-2010. El logro fue considerado un importante avance de México en su política latinoamericanista.

Durante su primer año de gobierno, Felipe Calderón recibió la visita de varios jefes de Estados de América Latina, entre los que destacan los presidentes **Michelle Bachelet** (Chile), **Néstor Kirchner** (Argentina), **Luiz Inácio Lula da Silva** (Brasil) y **Daniel**

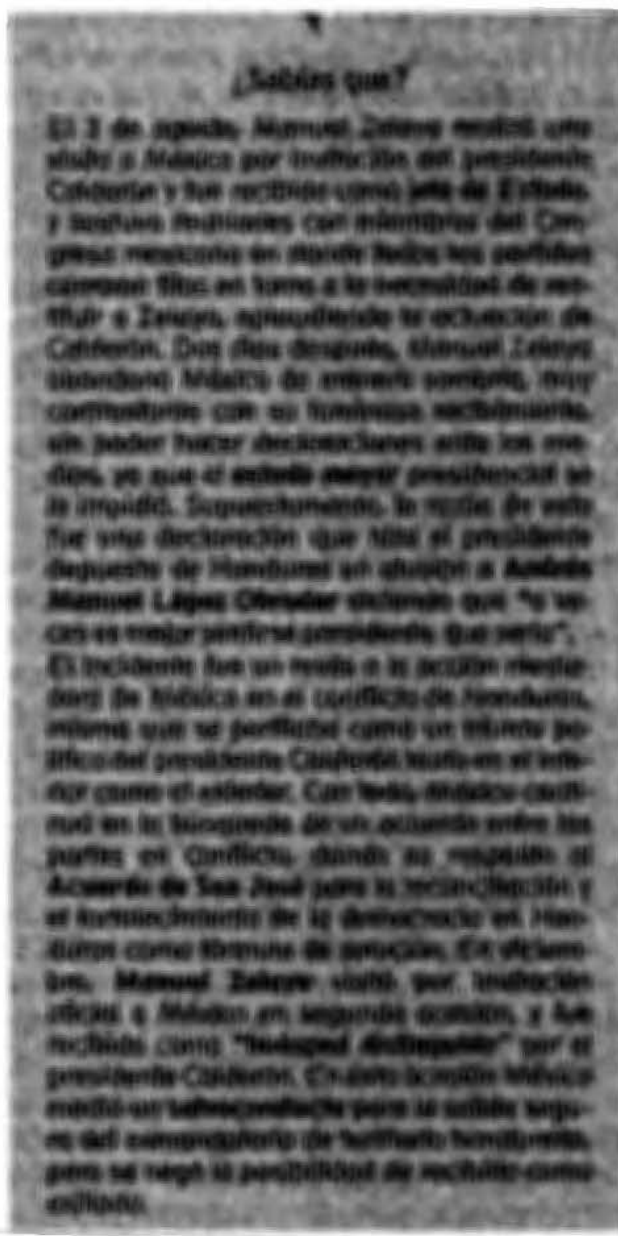


Ortega (Nicaragua), todos ellos emanados de partidos de izquierda. El mensaje también estaba dirigido al interior del país. Mientras la izquierda mexicana **no reconocía** su gobierno, la latinoamericana lo hacía abiertamente. Con ello, Calderón conseguía **legitimidad** democrática. Igualmente, en cada oportunidad que tuvo, el mandatario mexicano se reunió con líderes latinoamericanos en sus viajes al exterior. De hecho, gran parte de las **salidas** internacionales de Calderón fueron a países de la región.

El caso de Honduras: Entre la doctrina Estrada y la Carta Democrática de la OEA

A finales de junio de 2009, el golpe de Estado en Honduras presentó una oportunidad para México de reactivar una política exterior de **liderazgo** en América Latina. Luego de la sustitución forzada del presidente constitucional **Manuel Zelaya** y el nombramiento de **Roberto Micheletti** como gobernante interino, México recibió a la canciller del gobierno depuesto, **retiró** a su embajador acreditado en Honduras y negó el **reconocimiento** al gobierno *de facto*, condenando en todo momento el **golpe de Estado** y sumándose con esto a la posición generalizada de los demás países en la región. La situación era confusa, puesto que la ONU, más allá de algunas declaraciones de su **secretario general** y algunos miembros de la organización, dejó el conflicto en manos de la OEA. Por su parte, el gobierno estadounidense mantenía una posición ambigua. México apoyó la mediación del presidente costarricense **Óscar Arias** y se involucró activamente en el conflicto como parte del **Sistema de Integración Latinoamericana** y en su papel de presidente del **Grupo de Río**.

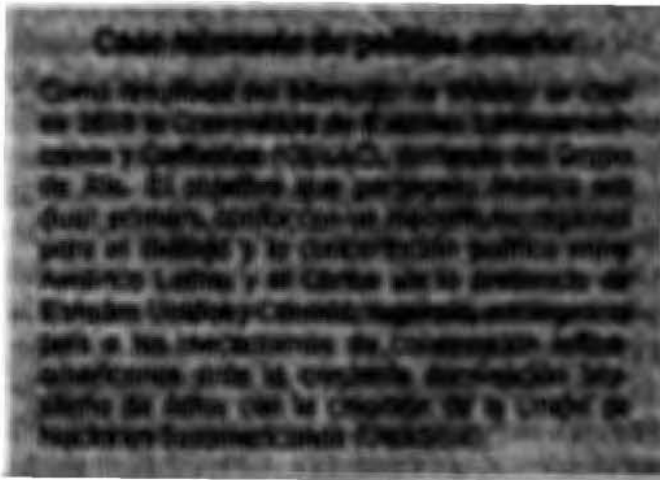
El caso hondureño mostró que México poseía capacidad de **interlocución** en América Latina, pero no fue suficiente para posicionarlo nuevamente como **líder** diplomático regional. Todas estas actividades de política exterior demostraban el interés de Calderón en acercar a México a la región, recuperar el liderazgo y dejar atrás los enfrentamientos que se suscitaron con Vicente Fox. El caso de Honduras también reflejaba el interés personal de Calderón de promover y defender la **democracia** fuera de las fronteras de México, lo cual había sido uno de sus ejes durante la campaña y, al mismo tiempo, daba continuidad al sexenio foxista en la materia. Igualmente, la posición de Calderón en el episodio respondía a las **condiciones internas** del país. Calderón seguía buscando **legitimidad** y mayores **consensos** en la materia para reducir la polarización, y satisfacer a los grupos tanto de derecha como de izquierda al interior del país.



En su política hacia Honduras, Calderón obvió la **Doctrina Estrada**, prefiriendo dar seguimiento a los compromisos democráticos que México había firmado en diferentes instrumentos, especialmente en la OEA. Ahora, la **cláusula democrática** de la OEA obligaba a sus países miembros a tomar acciones de defensa de la democracia cuando se diera un **rompimiento** del orden constitucional en cualquier país de la región. Calderón prefirió la carta democrática de la OEA que la política de aislamiento que había caracterizado al régimen priista en ocasiones anteriores.

Integración regional en América Latina

Conforme los problemas internos y externos que limitaban la política exterior de Calderón al inicio de su mandato se **disiparon**, México pudo proyectar un mayor **activismo** en materia de relaciones internacionales a partir de la mitad del sexenio. La visibilidad de México

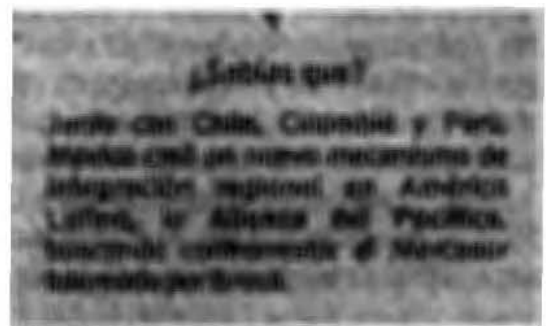


y su presencia en el escenario internacional aumentaron significativamente en los últimos dos años de su administración. En el ámbito latinoamericano, Calderón mantuvo una presencia activa a nivel regional. Por ejemplo, México fue sede de la **Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe** en febrero de 2010. En esa reunión, los países de la región decidieron la creación de la **Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)**, un nuevo mecanismo regional para el diálogo y la concertación política regional sin la presencia de **Estados Unidos y Canadá**.

México fue un importante promotor de esta iniciativa. El país se estaba posicionando como un actor clave en la región.

México también firmó varios acuerdos de libre comercio con países de la región. En 2011, el país concretó uno con **Centroamérica**, otro con **Colombia** y uno más con **Perú**. También hubo intentos de firmar un acuerdo con **Brasil**, pero se frustraron las negociaciones. En agosto de 2009, durante una visita de **Lula da Silva** a México, ambos mandatarios anunciaron su decisión de llegar a un acuerdo de libre comercio entre ambos países. Sin embargo, varios grupos empresariales de ambos países se **opusieron** a ello porque afectaba sus intereses económicos. Debido al fuerte **cabildeo** de estos grupos de poder, el presidente Calderón dio marcha atrás en su decisión de negociar con Brasil el acuerdo. El mexicano tenía el interés de firmar el acuerdo, pero los **grupos** fácticos limitaron su margen de acción. El caso brasileño es un buen ejemplo de cómo **actores no estatales** privados pueden influir en las decisiones de política exterior.

En 2011, México se adhirió a la **Alianza del Pacífico**, integrada por cuatro países latinoamericanos. El objetivo principal era crear un proceso de **integración** económica entre Chile, Colombia, Perú y México que sirviera de contrapeso al **Merco-sur**. Un dato interesante es que, para ser miembro de la alianza, era necesario que el país fuera **democrático** y que tuviera firmados acuerdos de libre comercio con los otros países miembros de la

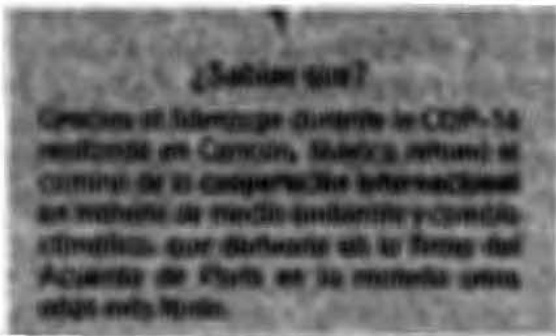


alianza. La política de integración comercial de Calderón dio continuidad a la establecida desde mediados de la década de 1980, cuando los gobiernos del **PRI** decidieron cambiar el modelo de desarrollo económico al pasar de uno **sustitutivo de importaciones** a uno de libre comercio.

La política de integración de Calderón no se quedó en América Latina solamente. En octubre de 2012, México ingresó de manera formal al **Acuerdo de Asociación Transpacífico** (TPP por sus siglas en inglés). Este mecanismo agrupaba a 11 países de los continentes asiático y americano que colindan con la **Cuenca del Pacífico** y buscaba establecer un **área de libre comercio** en la zona. El TPP representaba la integración del mercado más **dinámico** en el mundo y la oportunidad para México de **insertarse** más profundamente con esta región.

Ámbito multilateral

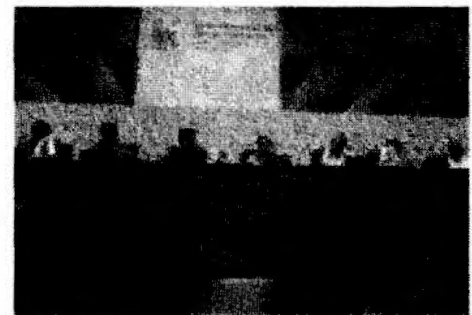
En cuanto a las relaciones multilaterales, México tuvo algunos avances a partir de la segunda mitad del sexenio. Un logro diplomático destacado fue el ingreso de México de nueva cuenta al **Consejo de Seguridad** de las Naciones Unidas como miembro no permanente para el periodo 2009-2010. El gobierno mexicano ya había presentado su **candidatura** en el sexenio de Fox y simplemente Calderón **ratificó** la propuesta. En octubre de 2008, México obtuvo 185 de los 192 votos posibles en la **Asamblea General** de la ONU. A pesar del interés del gobierno de Calderón en los temas multilaterales, México mantuvo su política tradicional de no participar en **misiones para el mantenimiento de la paz** de la ONU, tal como lo había propuesto Calderón en su campaña.



En 2010, México fue sede de una importante reunión sobre medio ambiente, la **COP-16**. Nuevamente, el país tuvo la oportunidad de **acrecentar** su presencia en los foros multilaterales. La participación de México fue destacada en la reunión promoviendo acuerdos y consensos en torno a la protección del **medio ambiente** global. En varios círculos, se afirmaba que el presidente Calderón tenía un **interés personal** en este tema. El mejoramiento de la situación interna y exter-

na, así como la cercanía de Calderón al tema permitieron que México pudiera ampliar su margen de acción en la materia.

Durante 2012, México presidió los trabajos del **G20**, y por ello el país fue sede de su cumbre en ese año. Los principales temas abordados en la reunión fueron los **financieros** y los de **medio ambiente**. Ello demostró el interés que México tenía en la construcción de una nueva arquitectura financiera mundial. La presidencia del G20 fue una de las acciones más **destacadas** de la segunda etapa de su sexenio. Era una muestra de un mayor dinamismo de política exterior una vez que se superaron las **dificultades** internas y externas que se presentaron en la primera mitad de su administración.



COP-16 en México
Fuente: Wikipedia

Un tema que alzó controversia a finales del sexenio de Felipe Calderón fue el voto de México respecto al caso de **Palestina**. En 2011, se presentó en la **UNESCO** una propuesta para admitirla en esa organización como **Estado observador**. Anteriormente tenía la figura



Cumbre G-20 en México
Fuente: Wikipedia

de “observador”. Sorpresivamente, el voto de México fue **abstención** cuando tradicionalmente el país mostraba apoyo a las causas de esa nación en diferentes foros. La SRE explicó el voto argumentando que la UNESCO no era el foro adecuado para dirimir el asunto de Palestina. Previamente, la SRE había elaborado una propuesta para votar a favor de la propuesta y la había mandado a la oficina de la presidencia para su **visto bueno**. Momentos antes de la votación, la delegación mexicana no tenía conocimiento

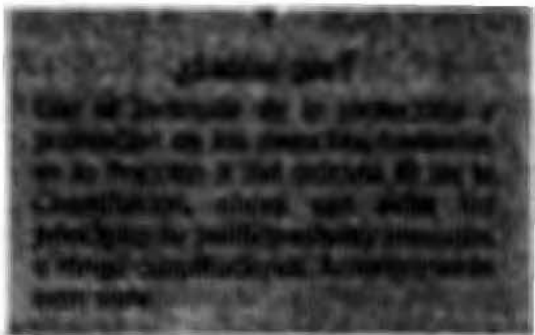
de cuál sería el voto porque la presidencia no había dado **instrucciones**. De último momento, de la oficina del presidente salió la orden de que el voto fuera de abstención. Este caso es una muestra de cómo las decisiones de alto perfil quedan en manos del presidente, como lo marca el **artículo 89** de la Constitución. Los asuntos cotidianos de bajo perfil quedan en las manos de los diplomáticos de la SRE y del SEM. Es muy probable que la decisión de Calderón se explique por la promesa que el entonces candidato hizo a la **comunidad judía** para cambiar la política exterior mexicana ante el **Medio Oriente** un mes antes de la elección presidencial cuando se reunió con ellos. En este sentido, el caso de **Palestina** es un claro ejemplo de cómo los **grupos de poder** pueden influir en las decisiones de política exterior de México y cómo el presidente tiene límites a sus decisiones. Es probable que Calderón optara por el voto de abstención sin el temor de una fuerte **crítica** interna debido a que la **polarización** política se había reducido en la última etapa de su mandato.

A partir de la mitad del sexenio de Calderón las situaciones interna y externa mejoraron notablemente. En este sentido, Felipe Calderón tuvo la oportunidad de dejar a un lado el **bajo perfil** de la política exterior de México y aumentar la **presencia** del país en el escenario internacional. Por un lado, la **polarización** política interna se redujo y Calderón había fortalecido su **legitimidad** democrática. Los efectos negativos de la crisis mundial disminuyeron y la llegada de **Barack Obama** a la presidencia en Estados Unidos trajo cambios a la política exterior de ese país. La unilateralidad dejó el camino a la **multilateralidad** y la polarización ideológica se redujo. La lucha contra el **terrorismo** internacional dejó de ser la principal prioridad de Washington y eso le permitió a México un mayor **margen** de maniobra. Sin embargo, la **violencia** en el país había aumentado cuando el número de asesinatos ligados a la guerra contra el narcotráfico se elevó significativamente. Obviamente, ello implicó que el tema de **seguridad** se mantuviera como la mayor prioridad en la agenda de la política exterior de Felipe Calderón, especialmente en la relación con Estados Unidos.

Siendo así, la llegada de Felipe Calderón a la presidencia de México en 2006 trajo **cambios** importantes en materia de política exterior si se compara con el sexenio anterior. En la administración de Vicente Fox hubo dos características básicas. Por un lado, Fox planteó una **relación intensa** con Estados Unidos y, por el otro, su administración entró en una espiral de **crisis diplomáticas** con algunos países de América Latina. A la llegada de Calderón, estas dos características cambiaron notablemente. En primer lugar, Calderón no tuvo interés en una **relación estrecha** con Estados Unidos y solamente recurrió al vecino para el apoyo a su prioridad de política interna: la lucha contra el **narcotráfico**. De manera personal, Calderón no era tan cercano a Estados Unidos como lo había sido Fox. En segundo lugar, la administración de Calderón se dedicó a **recomponer** las relaciones dañadas con América Latina, especialmente con **Cuba** y **Venezuela**. Con el primero, se **normalizaron** las relaciones mediante la firma de acuerdos y la visita de Calderón a la isla. Con el segundo, la administración de Calderón logró la **reanudación** de relaciones diplomáticas a nivel embajadores, las cuales se había interrumpido en el sexenio de Fox. De manera personal, Calderón mostró una **preferencia** hacia la **América Latina**, puesto que la

mayor parte de sus viajes, acuerdos de libre comercio y la actividad internacional de México durante su sexenio se enfocó más hacia esa región.

Pero también hubo patrones de **continuidad** de la política exterior de Calderón respecto a la administración pasada. Dos temas destacaron: la suscripción de acuerdos de **libre comercio** y la promoción de la **democracia** y los **derechos humanos**. A pesar de que algunos acuerdos comerciales no se materializaron, Calderón continuó con la política de firmar acuerdos de libre comercio, como fueron los negociados con **Centroamérica** y la **Alianza Transpacífica**. Esta continuidad se debía a que México mantenía el **modelo** de desarrollo económico basado en el libre comercio instaurado desde la década de 1980. En cuanto a la promoción de la democracia y los derechos humanos, Calderón mantuvo continuidad con su antecesor al **criticar** a los gobiernos antidemocráticos, política que inició el PAN al llegar a la presidencia en el año 2000. Pero Calderón dio a esa política un matiz importante. Defendió la democracia y los derechos humanos fuera de México, pero sin llegar a **conflictos** como los que había tenido Vicente Fox en los casos de **Cuba** y **Venezuela**. Ese matiz se debió a la **situación interna** producto del resultado de la elección de 2006, pero también a las **preferencias** personales del presidente. Como militante del PAN, Calderón siempre había creído y defendido la democracia y los derechos humanos. En sus discursos y en sus acciones, como el caso de **Honduras**, se demostró su preferencia hacia los procesos democráticos. Inclusive, el hecho de unificar en el PND a la democracia y a la política exterior muestra el vínculo que Calderón quiso darle a estos dos temas durante su administración. En cuanto a los derechos humanos, su administración impulsó una reforma



a la **Constitución** para incluir el tema y hacerlo obligatorio. Por ejemplo, el **Congreso** reformó el **artículo 89**, fracción X, para incluir la "protección y promoción de los derechos humanos" como uno de los **principios** de políticas exterior. El impulso de acuerdos de libre comercio y la defensa de la democracia y los derechos humanos fueron más notorias a partir de la segunda mitad del sexenio de Calderón, puesto que las **limitantes** internas y externas se habían reducido.

Resumen del capítulo

- Durante la administración **foxista**, la política exterior mexicana tuvo algunos **logros**, pero también sonados **fracasos**. Los éxitos que el gobierno de Fox se apuntó fueron básicamente en el ámbito **multilateral**. Los principales fueron: el ingreso de México al **Consejo de Seguridad** de la ONU, la obtención de la **sede** para varias reuniones cumbres, los **nombramientos** de destacados mexicanos a puestos importantes en organizaciones internacionales y la obtención de la presidencia del Consejo de Derechos Humanos de la ONU para el primer año de trabajos.
- Estos logros le dieron a México una mayor **imagen** internacional, le permitieron una mayor presencia en el escenario internacional y elevaron la estatura del país en los distintos foros.
- Los fracasos más significativos fueron tanto en la esfera **bilateral** como la **multilateral**, tales como la de cancelación definitiva de lograr un acuerdo migratorio con Estados Unidos, la imposibilidad de profundizar el TLCAN, la **fallida** candidatura de Luis Ernesto Derbez y los **desencuentros** diplomáticos con Cuba, Bolivia, Argentina y Venezuela.
- Con el triunfo electoral, Fox obtuvo un **bono democrático** que le dio al país una imagen internacional positiva al inicio de su sexenio. Sin embargo, esa capacidad se diluyó más adelante por factores externos e internos, como fueron los eventos del **11 de septiembre** y los conflictos internos.
- La política exterior de México en los primeros años del sexenio de Felipe **Calderón** estuvo limitada por factores de carácter **interno** y **externo**. El resultado de las elecciones presidenciales generó un impacto en la política exterior. Calderón obtuvo un triunfo muy estrecho, lo cual le representó una **limitante** para su política exterior. Además, la violencia generalizada, producto de la guerra contra el narcotráfico, significó una restricción para una actuación externa de mayor alcance. Debido a ello, una de las prioridades de su sexenio fue la **seguridad nacional**.
- La **crisis** económica que inició en 2008 también reflejó un acotamiento para el desempeño externo de México.
- Una vez que las condiciones internas y externas mejoraron, Calderón pudo proyectar una política exterior de mayor alcance a partir de la segunda mitad de su sexenio. México fue sede de algunos foros mundiales relevantes, promovió los procesos de **integración** económica y promovió la protección del **medio ambiente**, la **democracia** y los **derechos humanos**.

Preguntas guía

1. ¿Cuál fue el impacto de la transición democrática en la política exterior de México?
2. ¿Cómo afectaron los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 la política internacional, así como las políticas exteriores de Estados Unidos y México?
3. ¿Cuáles fueron las principales prioridades en materia externa de la administración Fox y qué estrategias siguió para conseguir las?
4. ¿Cuáles fueron las condiciones externas e internas a la llegada de Calderón a la presidencia y cómo impactaron sus capacidades de acción en temas internacionales?
5. ¿Qué diferencias y semejanzas existen entre la política exterior de Fox y Calderón?
6. ¿Cuáles son los principales cambios y continuidades que se observan en materia de política externa entre las administraciones panistas y las priistas que las antecedieron?

Ejercicios


- Con base en los cambios internos y en el sistema internacional a inicios del siglo XXI, identifica el interés nacional de México y evalúa su capacidad de negociación internacional.
- En función de las acciones de política exterior ejecutadas en el periodo, evalúa el alcance de los objetivos iniciales de las administraciones Fox y Calderón, así como sus éxitos y fracasos para llevarlas a cabo.
- Caracteriza la política exterior de las dos administraciones panistas, enfatizando los patrones de continuidad y cambio con respecto a los observados en décadas anteriores.

Bibliografía recomendada

- Covarrubias, Ana, *México y el mundo historia de sus relaciones exteriores*, México, El Colegio de México, 2010.
- Dávila, Consuelo y Rubén Cuéllar (coordinadores), *La Política exterior de México y sus nuevos desafíos*, México, Plaza y Valdés, 2008.
- De Vega Mercedes (coordinador), *Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010* (varios tomos), México, SRE, 2011.
- Fernández De Castro, Rafael (coordinador), *Cambio y continuidad en la política exterior de México*, México, Ariel, 2002.
- Garza, Humberto (ed.) y Jorge A. Schiavon & Rafael Velázquez (coords.), *Paradigmas y Paradojas de la política exterior de México 2000-2006*, México, El Colegio de México y CIDE, 2010.
- Garza, Humberto, Jorge A. Schiavon & Rafael Velázquez (eds.), *Balance y Perspectivas de la política exterior de México 2006-2012*, México, El Colegio de México y CIDE, 2014.
- Herrera-Lasso, Luis (coordinador), *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, México, FCE, 2006.
- Pellicer, Olga, *México y el mundo: cambios y continuidades*, México, Porrúa, 2006.
- Schiavon, Jorge A., Daniela Spenser & Mario Vázquez Olivera (eds.), *En busca de una nación soberana: Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, CIDE & Acervo Histórico Diplomático-SRE, 2006.
- Velázquez, Rafael, *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*, México, Plaza y Valdés, 2005.

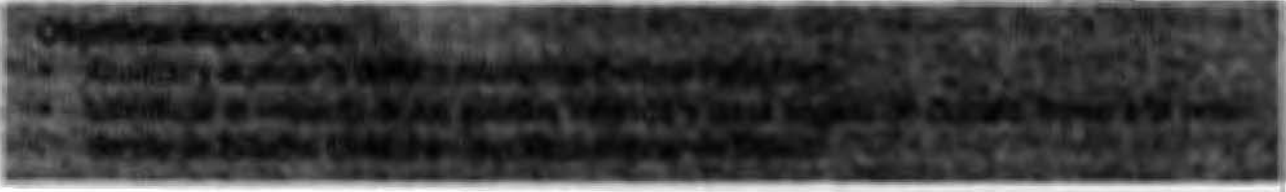
Capítulo 14

El breve regreso del PRI (2012-2018) y el triunfo de la izquierda (2018-2021)



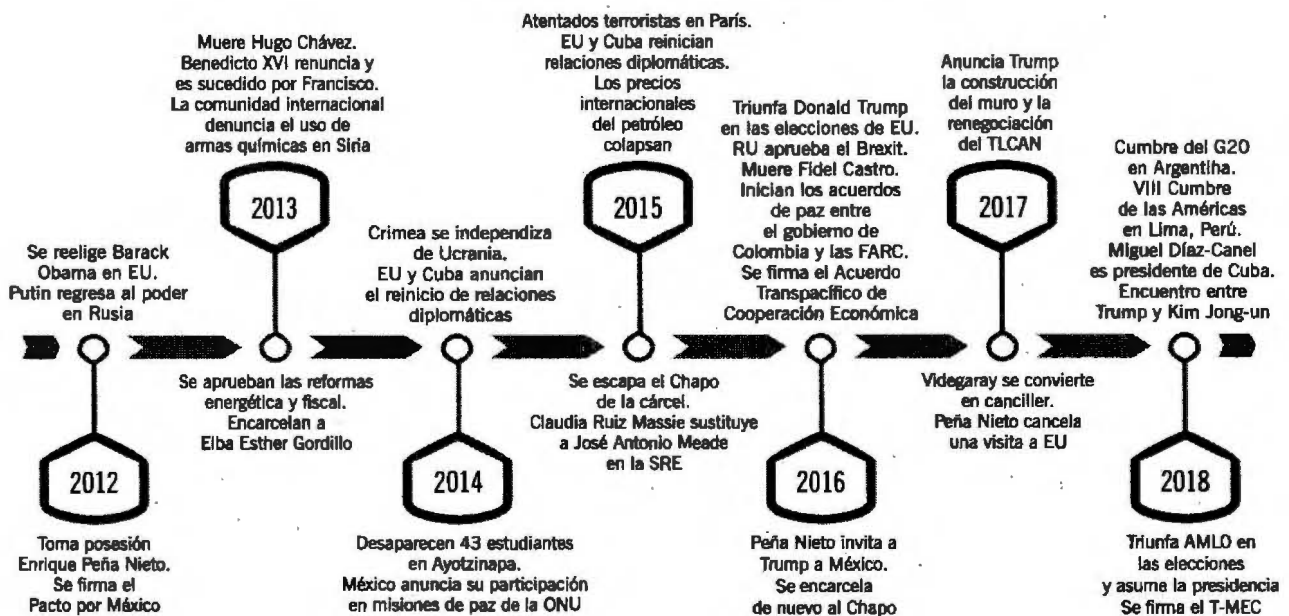
ENTRE EL 2000 Y EL 2021, TRES PARTIDOS DISTINTOS OCUPARON la presidencia de México. El PAN gobernó de 2000 a 2012; el PRI regresó al poder en 2012; y un partido de izquierda, MORENA, obtuvo el triunfo por primera vez en la historia del país en 2018. Es decir, en ese periodo existieron gobiernos de derecha, centro e izquierda. Estas tres alternancias políticas e ideológicas generaron un amplio debate sobre la continuidad y los cambios de la política exterior de México. En este sentido, este capítulo busca identificar los patrones de cambio y continuidad de las relaciones internacionales de México entre 2012 y 2021 a partir del regreso del PRI y la llegada de un gobierno de izquierda.

1. La política exterior de México en el sexenio de Peña Nieto: ¿Actor con responsabilidad global?



El estudio de la política exterior de México en el sexenio de **Enrique Peña Nieto** es relevante porque representó el regreso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la presidencia, luego de 12 años de administraciones panistas. El resultado de la elección del 2012 le permitió al nuevo gobierno un **margen** más amplio para desarrollar una política exterior con menos ataduras al resultado de la elección presidencial. Es decir, a diferencia de Calderón, Peña Nieto tuvo mayor **legitimidad** y ello le permitió enfocarse a proyectar una política exterior menos **anclada** a la política interna. En este contexto, esta parte presenta algunas consideraciones previas que sirven de base para el análisis de la política exterior de Peña Nieto y, a su vez, explicar las principales decisiones y acciones en la materia.

Línea del tiempo 2012-2018



El regreso del PRI y el proyecto de política exterior

El regreso del PRI a la presidencia en el año 2012 generó nuevas expectativas en torno a la política exterior de México. El debate se centraba en si la administración de Enrique Peña Nieto daría **continuidad** al periodo panista, o habría un retorno al estilo diplomático priista, o el nuevo presidente imprimiría un **nuevo sello** a las relaciones internacionales del país. Al inicio de su sexenio, el mandatario mandó señales cruzadas. Por un lado, la tendencia parecía marcar una continuidad al nombrar a **José Antonio Meade** como nuevo secretario de Relaciones Exteriores. El funcionario había sido secretario de Energía y de Hacienda y Crédito Público en la administración de Felipe Calderón. El nombramiento hizo inferir que los aspectos **económicos** tendrían prioridad en la agenda exterior del país, como lo habían hecho las últimas administraciones priistas y las dos panistas. Por ello, el país continuaría con la lógica de concretizar acuerdos de **libre comercio** y promover las **inversiones**.



Enrique Peña Nieto
Fuente: Wikipedia

Por otro lado, desde el inicio, la administración de Peña Nieto delineó una diferencia sustantiva al no incluir la **seguridad**, la **migración** y los **derechos humanos** como temas prioritarios en la agenda, como sí lo habían hecho los gobiernos anteriores. El presidente Peña Nieto también buscó darle un giro distinto a su política exterior. Desde el inicio de su gobierno, los planes eran que México fuera visto internacionalmente como un actor con **responsabilidad global**. Es decir, el nuevo gobierno planeaba darle un mayor peso al país en el concierto de naciones desde una posición más comprometida con los problemas mundiales. Parecía que el objetivo era hacer **congruente** la importancia geográfica y económica de México con el alcance de su política exterior. Para cumplir con esa meta, el presidente planteaba cuatro pilares: “fortalecer la **presencia** internacional de México; ampliar la **cooperación** internacional; promover el **valor** de México en el mundo y velar por los **intereses** de México en el extranjero”. En otras palabras, el compromiso del nuevo gobierno era **aumentar** la presencia de México en los foros globales; ser un importante actor oferente de cooperación internacional para fomentar el **desarrollo**; proyectar la



cultura del país en el extranjero para dar a conocer sus riquezas; y proteger los intereses de los **mexicanos** en el exterior.

Otro gran objetivo de Enrique Peña Nieto fue mejorar la **imagen** de México en el mundo. La **percepción** general que se tenía en el exterior era que el país era muy **violento** por el número de muertes derivadas de la guerra en contra del narcotráfico y el crimen organizado. Para ello, el nuevo gobierno estableció varias **estrategias**. En primer lugar, pidió a los **medios de comunicación** no enfatizar las noticias sobre la violencia en México. Además, se instruyó a todas las representaciones de México en el exterior para **promover** una imagen positiva de México. Esta política se convirtió en una prioridad para la administración del presidente Peña al inicio de su administración.

El **Programa Sectorial de Relaciones Exteriores** (2013) definió los objetivos, las

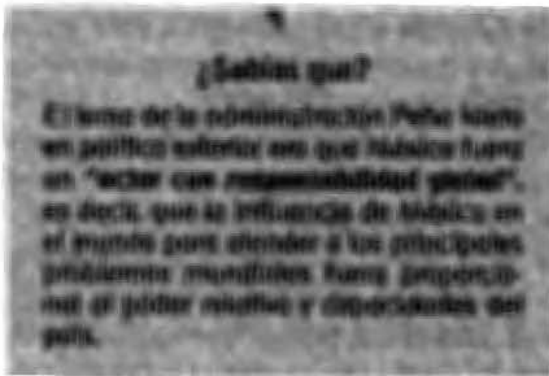
estrategias y las líneas de acción que guiarían el comportamiento internacional del país en el sexenio de Peña Nieto. Las **prioridades** internacionales serían las siguientes: contribuir a la **prosperidad** nacional, lo que implicaba promover a México como un destino atractivo para las inversiones, el turismo y como un socio comercial confiable; promover un **desarrollo** incluyente y sostenible, buscando que la cooperación, la educación y la movilidad de personas contribuyan a elevar el nivel de vida de la sociedad; y fortalecer el **Estado de derecho**, la paz y la seguridad. A partir de estas prioridades, el programa sectorial planteaba que México debía utilizar la siguientes **estrategias**: impulsar relaciones **bilaterales** que contribuyan a ampliar la presencia de México en el mundo; contribuir en los foros **multilaterales** en torno a temas de interés; impulsar una política de **cooperación** internacional para el desarrollo; promover al país mediante la difusión de sus fortalezas y oportunidades en materia económica, turística y **cultural**; y proteger los **intereses** y derechos de los mexicanos en el exterior.

Objetivos de política exterior

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 planteaba los siguientes objetivos de política exterior:

- Impulsar un diálogo político para ampliar y fortalecer la presencia de México en el mundo y dotar de un marco jurídico claro y confiable a la interacción con otros Estados;
- Promover el valor de México en el mundo mediante la difusión económica, turística y cultural;
- Reafirmar el compromiso del país con el libre comercio, la movilidad de capitales y la integración productiva para permitir que México eleve y democratice su productividad; y
- Velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero y proteger los derechos de los ex-

La principal aspiración era convertir a México en un “**actor con responsabilidad global**”, lo que resultaba congruente con la posición geográfica del país y su peso económico. Dado el margen que dejó el resultado de la elección, la nueva administración le otorgó **prioridad** a la política exterior desde el principio del sexenio. Sin embargo, a la mitad del periodo, la situación cambió. Por un lado, el país enfrentó escenarios complicados debido a los casos de **corrupción** en diferentes niveles de gobierno, la desaparición de 43 estudiantes en **Ayotzinapa**, en el estado de Guerrero, la baja del **precio** internacional del petróleo, la **depreciación** del peso mexicano, y el incremento de la **violencia** como resultado de la lucha contra el narcotráfico. Estos



problemas condujeron a que la atención principal del gobierno se concentrara en los asuntos **inter-nos** y los temas internacionales ocuparan un **segundo** lugar. Por otro lado, la aparición de nuevos nacionalismos y protagonismos en el mundo y los conflictos en varias regiones complicaron el sistema internacional, limitando el espacio para el surgimiento de potencias emergentes. La llegada de **Donald Trump** a la presidencia en Estados Unidos y la salida del **Reino Unido** de la **Unión Europea** marcaron la nueva tendencia de

ensimismamiento en el mundo. **Rusia**, **Corea del Norte** y **China** eran promotores de un nuevo protagonismo global que imprimía cierta incertidumbre en el sistema internacional. Los conflictos en **Siria**, **Yemen**, **Venezuela**, **Ucrania** y en otras regiones del mundo obstaculizaban la labor **multilateral** de las organizaciones internacionales. Este **contexto** interno y externo afectaron a la política exterior de Enrique Peña Nieto, especialmente en la última etapa de su administración.

La llegada de **Trump** a la presidencia en Estados Unidos a principios de 2017 encendió los focos rojos de la política exterior de México. Dadas sus declaraciones e intenciones de terminar con el TLCAN y de construir un **muro** en la frontera, la política exterior regresó a la lista de prioridades de la administración peñista. Entonces el presidente tomó decisiones importantes. La primera fue hacer un cambio en la Secretaría de Relaciones Exteriores, nombrando a **Luis Videgaray** como nuevo canciller para atender de manera directa los retos de México frente a la era Trump. Ello significaba que la política exterior se convertía en una **prioridad** como respuesta a estímulos externos.

La política regional y multilateral de Peña Nieto

Esta sección busca explicar la política exterior contemporánea de México a partir de las principales áreas **geográficas** y, además, en función de la política **multilateral** del país. Inicia con la región más importante, **América del Norte**, y continúa con **América Latina**, **Europa** y **Asia-Pacífico**. Más adelante analiza las relaciones con **Medio Oriente** y **África**, cerrando con la evaluación de las relaciones multilaterales. El análisis gira en torno a tres argumentos. Primero, la política exterior tuvo un **margen** de maniobra amplio al inicio de la administración debido a que el **resultado** electoral fue relativamente cómodo para Peña Nieto y como resultado del **consenso** interno que generó del **Pacto por México**. Segundo, a mitad del sexenio, esta política dejó de ser **prioritaria** por los **problemas** internos que el país enfrentó. Finalmente, la política exterior se convirtió en un tema nuevamente prioritario cuando **Donald Trump** llegó a la presidencia en Estados Unidos.

Relaciones con América del Norte: Entre Barack Obama y Donald Trump

Desde la década de 1990, la relación de México con América del Norte estuvo determinada, básicamente, por el **Tratado de Libre Comercio de América del Norte** (TLCAN). Este mecanismo ha orientado las interacciones económicas (**comercio** e **inversiones**) de los tres países. Para México, la relación de mayor peso ha sido la que tiene con Estados Unidos por razones **geopolíticas**. La vecindad inmediata es determinante en este aspecto. Sin embargo, en la región no existe propiamente una relación **trilateral**. Se trata más bien de dos relaciones **bilaterales**: la de Estados Unidos con Canadá y la de México con Estados Unidos. La vinculación de México con **Canadá** ha sido de menor intensidad en la región. En la

administración de **Stephen Harper** (2006-2015), la relación bilateral se enfrió por la imposición de visas para mexicanos. Sin embargo, con la llegada de **Justin Trudeau** hubo un mayor acercamiento debido a la cancelación de aquella medida.

La relación entre México y Estados Unidos está concentrada en tres grandes temas: los aspectos **económicos** que incluyen comercio e inversiones; la **seguridad** que comprende la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo; y los asuntos **migratorios**, que abarcan también el tema de los derechos humanos. Obviamente, la vecindad geográfica es el principal factor que determina la interacción bilateral y, por ello, los temas arriba mencionados son **prioritarios** en la agenda de ambos países. De hecho, los gobiernos de ambos países consideran esos tres temas como parte de su agenda de **política interna**, pero a la vez son asuntos de su política exterior. Es decir, el trato que se les da está interrelacionado. Este fenómeno ha llevado a la creación de un término que engloba esta realidad: “**interméstico**” (“inter” se refiere a internacional y “méstico”, que se refiere a lo doméstico”). En otras palabras, la migración, la seguridad y la economía son asuntos intermésticos tanto para México como para Estados Unidos.

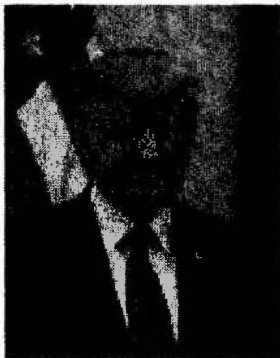
Cuando Peña Nieto asumió la presidencia en diciembre de 2012, la relación no presentaba mayores complicaciones. La administración priista no mostró mucho interés por poner a Estados Unidos como la principal **prioridad** de política exterior. Por razones de **identidad nacional**, la nueva administración buscó poner énfasis en América Latina. Pero por motivos **geopolíticos** Estados Unidos estaba presente en los planes. En los diferentes proyectos de política exterior de Peña Nieto, no había muchas menciones al vecino del Norte, como en experiencias pasadas. Por ejemplo, en los principales objetivos de política exterior del **PND 2013-2018** no aparece la palabra Estados Unidos. La mención está hasta las estrategias y las líneas de acción.

En el tema comercial, la relación estaba regulada por el TLCAN, por lo que no había grandes sobresaltos. En el asunto de seguridad, como Peña Nieto buscó darle un menor perfil a la lucha contra el **narcotráfico**, la renovación de la **Iniciativa Mérida** no estaba en la lista de sus principales prioridades. Pero el nivel de colaboración bilateral en la materia se mantuvo en buenos términos ya que hubo **cooperación** para detener a los grandes capos y México impulsó la extradición de algunos de ellos. En el tema **migratorio** no hubo grandes sorpresas tampoco. El gobierno mexicano se manifestaba en contra de las deportaciones masivas de la administración de **Barack Obama**, de las violaciones a los derechos humanos de los migrantes mexicanos y de las leyes restrictivas a la migración que aparecieron en algunos estados, como **Arizona** y **Alabama**. Sin embargo, los tres temas se complicaron cuando apareció Donald Trump como aspirante a la candidatura republicana a la presidencia. Primero, Trump afirmó en un discurso que los migrantes mexicanos eran **violadores** y que estaban vinculados al narcotráfico. Después, anunció que, si ganaba la presidencia, mandaría construir un **muro** a lo largo de la frontera sur para evitar el ingreso de **migrantes** irregulares y amenazó con que México pagaría por su construcción. Finalmente, el republicano aseguró que una de las principales medidas en sus primeros días de gobierno sería la cancelación del TLCAN.

Las declaraciones de Trump prendieron los focos rojos en la **Secretaría de Relaciones Exteriores**. Entre las primeras medidas que se tomaron, la Cancillería empezó a organizar reuniones que buscaban generar un cabildeo en Estados Unidos para **contrarrestar** las críticas de Trump. El objetivo era fortalecer el poder de los mexicanos y los aliados de México en Estados Unidos para reducir los efectos de una política **antinmigrante**. Sin embargo, los primeros pronósticos apuntaban a que Trump ni siquiera obtendría la nominación republicana. Para sorpresa de muchos, Trump ganó la candidatura por el partido **Republicano** y se enfrentó en la campaña a **Hillary Clinton**, la candidata del Partido Demócrata. Aun así, las encuestas mostraban una ligera ventaja para la esposa del expresidente Clinton.

Sin embargo, el hecho de que Trump apareciera en las boletas de votación abría la posibilidad de que ganara la elección.

Probablemente por esa lógica, el presidente Enrique Peña decidió invitar a los dos candidatos para hacer una visita a México. Solamente el candidato republicano aceptó y el 31 de agosto de 2016 Donald Trump visitó la Ciudad de México. En la reunión privada, el republicano insistió en que México tenía que pagar por el muro y Peña Nieto se negó rotundamente. Al final, la reunión no sirvió para limar asperezas y fue ampliamente criticada por la opinión pública mexicana. La idea de invitar a Trump fue atribuida al secretario de Hacienda, Luis Videgaray, sin la participación de la canciller Claudia Ruiz Massieu. El tema generó un conflicto en el gabinete y una fuerte crítica a la figura del presidente. Al final, Videgaray tuvo que renunciar a su puesto. La medida fue interpretada como el reconocimiento de Peña al error cometido por invitar a Trump.



Donald Trump
Fuente: Wikipedia

El 8 de noviembre de 2016, el candidato republicano ganó las elecciones para sorpresa de muchos. En México hubo efectos negativos en la economía. El peso mexicano cayó frente al dólar de manera significativa. La posibilidad de que Trump cumpliera con sus amenazas era real. Una primera medida de México fue cambiar al responsable de la SRE. Peña Nieto reincorporó a Luis Videgaray en el gabinete, ahora como secretario de Relaciones Exteriores, como consecuencia directa del triunfo de Trump puesto que tenía una relación cercana con el yerno del magnate. Una vez que tomó posesión Donald Trump, se abrió una posibilidad para que Peña Nieto hiciera una visita al nuevo presidente. En México, hubo voces que presionaban para suspender la reunión debido al discurso ofensivo de

Trump. Al final de cuentas, Peña Nieto canceló la visita, lo cual fue apoyado por la opinión pública mexicana. Esta decisión le vino bien al presidente mexicano, pues su tasa de popularidad había bajado de manera significativa.

Otro momento tenso vino cuando Donald Trump anunció que estaba a punto de firmar una orden ejecutiva para cancelar el TLCAN. Tanto Canadá como México se acercaron a Trump para tratar de convencerlo de las implicaciones negativas para los tres países si tomaba esa medida. Al final, Trump accedió y anunció que en poco tiempo los tres países iniciarían una renegociación del tratado. Las pláticas iniciaron el 16 de agosto de 2017, pero Trump mantuvo un discurso agresivo al afirmar que México era un país muy violento y que por ello se tenía que construir el muro. Incluso el presidente estadounidense llegó a comentar que prefería la cancelación del tratado por no beneficiar a la economía de su país. A final de cuentas, Estados Unidos aceptó iniciar una ronda de negociaciones para modernizar el TLCAN; el texto del nuevo Tratado México Estados Unidos Canadá (T-MEC) sería firmado el último día de la administración Peña Nieto.

Como se puede observar, al inicio del sexenio peñista, la nueva administración no buscó poner al vecino del norte como el principal vínculo y trató de darle mayor impor-

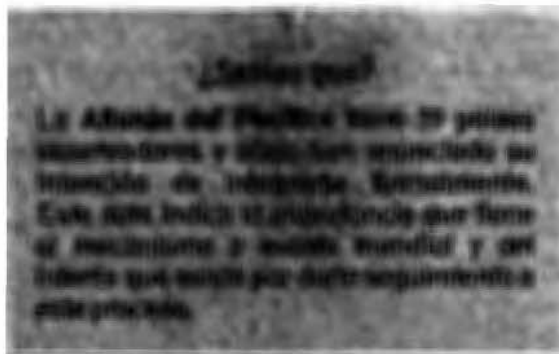
tancia a otras regiones. Sin embargo, con la llegada de Donald Trump, México tuvo que modificar su **estrategia** para poner a Estados Unidos como el principal foco de su política exterior.

Relaciones con América Latina: Promoción de la democracia y los derechos humanos

Por razones de cercanía geográfica y de **identidad nacional**, una de las prioridades de política exterior de la administración peñista al principio de su sexenio fue **América Latina**. El contexto interno y externo le daba suficiente margen para enfocar las relaciones de México con la región. Históricamente, la zona ha sido importante para México por varias razones. En primer lugar, un vínculo cercano con la región representa un **contrapeso** a la relación con Estados Unidos. El excesivo peso de la relación con su vecino del Norte obliga a México a buscar alianzas en la región que sirvan para guardar un **equilibrio**. Además, una política de solidaridad hacia Latinoamérica permitiría satisfacer a los grupos nacionalistas y generar **consenso** interno. Finalmente, América Latina es el vecino sur del país y, por lo tanto, la relación es importante por razones de **seguridad, comercio y migración**.

Debido a los **conflictos** diplomáticos que el panismo tuvo con algunos países de América Latina, un objetivo de la nueva administración era **recomponer** las relaciones con la región. Para muchos, la inserción de México en América del Norte había significado un **alejamiento** con Latinoamérica. Por esta razón, el país estaba perdiendo **liderazgo** en la zona. Las **crisis** diplomáticas del foxismo con Cuba, Venezuela, Argentina, Bolivia, Colombia y Chile complicaron la relación de México con los vecinos inmediatos. Por ello, Peña Nieto buscaba una relación más **cercana** con la región.

Como presidente electo, sus primeras **giras** de trabajo fueron a países latinoamericanos, lo cual fue interpretado como una señal sobre las prioridades de su política exterior. Ya como presidente en funciones, los viajes a la región fueron numerosos y constantes. Las actividades fueron también amplias. Un mecanismo regional que resultó exitoso fue la **Alianza del Pacífico** (AP). Aunque el proyecto se generó durante la administración de Calderón, el nuevo gobierno priista dio **continuidad** al proceso. El presidente Peña Nieto se comprometió a profundizar la integración con **Colombia, Chile y Perú**, los miembros de la alianza. El proceso fue muy rápido, novedoso y **pragmático**. En poco tiempo, los cuatro países se pusieron de **acuerdo** en las diferentes áreas. El propósito principal de la Alianza era eliminar las **barreras** arancelarias entre los miembros y promover esquemas de **cooperación** entre ellos. La estructura organizativa era sencilla puesto que las principales decisiones se tomaban a nivel de jefe de Estado, ministros de Relaciones Exteriores y viceministros. La alianza carece de una **estructura** administrativa, lo que evita inercias burocráticas. Uno de los puntos más importantes es que se avanzó en varios temas de cooperación, como la eliminación del requisito de **visas** entre los ciudadanos de los cuatro países para fomentar el **turismo** y los **negocios**. También la AP cuenta con un programa de becas para hacer estancias académicas y estableció un proyecto para la instalación de embajadas y consulados conjuntos en diferentes partes del mundo. La Alianza del Pacífico avanzó más rápidamente que otros procesos de integración en la región debido a la ausencia de cargas **ideológicas**. El éxito también se explica por las **coincidencias** económicas, geográficas y culturales. Los cuatro países tienen un fuerte peso **económico** en la región; buscan convertirse en **potencias regionales** emergentes; tienen un intenso compromiso con el **libre comercio** y la **democracia**; geográficamente comparten la salida al

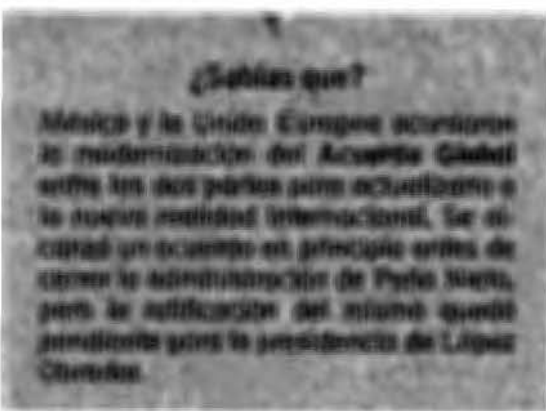


Pacífico y, por ello, buscan tener una mejor posición negociadora en esa región para influir en las decisiones en los diferentes foros asiáticos. Asimismo, los cuatro comparten una **identidad** cultural latinoamericana. A pesar del relativo éxito, la Alianza del Pacífico ha tenido un alcance limitado, dado que el comercio entre los cuatro países es **reducido** en términos porcentuales. Por ejemplo, el comercio exterior de México hacia los tres países apenas representa un 4% de su comercio total. Pero en términos **cualitativos**, el peso político de la Alianza puede ser mayor en la región.

En el marco de la política de México hacia América latina, dos relaciones bilaterales eran importantes debido a que con las administraciones panistas hubo conflictos: **Cuba** y **Venezuela**. Con el primero, la administración de Peña Nieto tuvo acercamientos importantes. El líder cubano, Raúl Castro, visitó México y el gobierno decidió condonar parte de la **deuda** que la isla tenía con el país. Esta medida implicó una **recomposición** de la relación bilateral con Cuba. En el caso de Venezuela, la dinámica fue distinta. México criticó abiertamente al gobierno de **Nicolás Maduro** por la falta de democracia en ese país y los conflictos que el presidente venezolano tenía con la oposición. Venezuela acusó a México de **intervenir** en sus asuntos internos y denunció que el gobierno mexicano era el principal instigador en contra de su país. Más adelante, México se convirtió en uno de los principales críticos del régimen de Maduro debido a la falta de democracia y la crisis humanitaria de Venezuela. Inclusive el gobierno de Peña Nieto impulsó el **Grupo de Lima**, una instancia que buscaba aplicar sanciones a Maduro. En 2017, hubo una reunión de la OEA en Cancún, México, para formalizar las sanciones, pero no consiguieron los suficientes votos para ello. La situación se relajó un poco cuando México fue invitado a acompañar el proceso de mediación entre la oposición y el gobierno de Maduro, aunque no se consiguieron resultados relevantes.

Relaciones con Europa: Inversiones y diversificación comercial

Después de Estados Unidos y China, **Europa** es la relación comercial más importante para México. Esta característica convierte a ese continente en una región estratégica para México desde el punto de vista **geopolítico**. El presidente Enrique Peña tuvo una actividad constante al realizar diversas **visitas** a países de ese continente y firmar un número importante de **acuerdos** en diferentes materias. México siempre ha visto a Europa como una opción para **diversificar** sus relaciones económicas, pero también como una importante fuente de **inversiones**. La relación es también importante por el vínculo cultural con España. El **Acuerdo Global** con la Unión Europea fue el principal eje económico de los nexos entre ambas partes. México buscó aprovechar este mecanismo para fomentar el **crecimiento** económico e incrementar las **fuentes** de trabajo. A partir de la firma del acuerdo con la UE, el comercio bilateral prácticamente se duplicó entre el 2000 y el 2018.



El **Acuerdo Global** con la Unión Europea fue el principal eje económico de los nexos entre ambas partes. México buscó aprovechar este mecanismo para fomentar el **crecimiento** económico e incrementar las **fuentes** de trabajo. A partir de la firma del acuerdo con la UE, el comercio bilateral prácticamente se duplicó entre el 2000 y el 2018.

A principios de 2017, la Unión Europea y México llegaron a un acuerdo para **“modernizar”** el tratado de libre comercio entre ambas partes. Las rondas de negociación incluyeron los

siguientes temas: acceso a mercados de bienes, reglas de origen, facilitación del comercio, competencia, obstáculos técnicos al comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias, propiedad intelectual, contratación pública, comercio de servicios (incluyendo telecomunicaciones, comercio electrónico), inversión, mejora regulatoria y desarrollo sustentable, energía y materias primas, cooperación sobre pequeñas y medianas empresas y mejoras en

el proceso de diferencias comerciales. Se alcanzó un acuerdo en principio hacia el final de la administración de Peña Nieto, dejando el proceso de ratificación pendiente al siguiente gobierno.

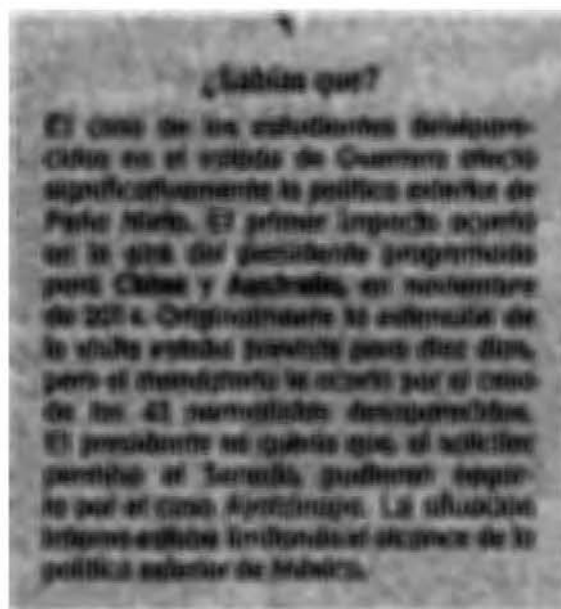
Asia Pacífico: Hacia una mayor presencia

Al igual que Europa, la región de **Asia Pacífico** representa una oportunidad para la **diversificación** y la atracción de inversiones. Sin embargo, la presencia de México en la región ha sido limitada, a pesar de ser la zona más dinámica en términos económicos. Por esa razón, el país ha buscado una mayor inserción en la zona. En este contexto, uno de los principales temas de la política exterior de México hacia esta región fue el **Tratado de Asociación Transpacífico** (TPP por sus siglas en inglés). Este mecanismo tenía el objetivo de establecer un área de **libre comercio** entre doce países que tienen en común su posición geográfica. Es decir, estas naciones son parte de la **Cuenca del Pacífico**. Las naciones que integran el TPP son Australia, Brunéi, Canadá, Chile, Estados Unidos, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam. El proyecto tuvo su origen en un proceso de integración establecido por Chile, Nueva Zelanda, Singapur y Brunéi a partir de 2006. Sin embargo, en 2008, varios países mostraron su interés de **incorporarse** en el mecanismo y de **ampliar** su alcance. En octubre de 2015, los ministros de los doce países participantes en el tratado anunciaron la conclusión de las negociaciones. El acuerdo fue **firmado** el 4 de febrero de 2016 por los miembros. Sin embargo, el proceso se estancó cuando **Trump** decidió sacar a su Estados Unidos de este esquema de integración.

La región Asia-Pacífico se convirtió en la zona comercial y financiera más **dinámica** del mundo y, así, un área estratégica para las relaciones económicas de México. Allí, la política exterior mexicana buscó **ampliar** sus vínculos comerciales, aprovechar los acuerdos firmados con algunos países, promover sus exportaciones y atraer inversiones. Asimismo, intentó fortalecer su posición a través de varios mecanismos que ahora incluyen: el **Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico** (APEC por sus siglas en inglés), el **Consejo Pacífico de Cooperación Económica** y el **Foro Parlamentario Asia-Pacífico**. Las metas eran diversificar sus relaciones económicas y lograr una mejor posición en la región.

México se ha quedado corto en aprovechar mayores oportunidades de **negocios** y en profundizar sus nexos diplomáticos con la zona. Para que México sea un actor visible en la región, es necesario que contribuya a la reforma institucional de APEC; amplíe los espacios de diálogo y concertación política regionales y globales en el marco de MIKTA, expanda las acciones de cooperación y diplomacia cultural, forjando nuevas alianzas estratégicas para aprovechar las oportunidades para acceder a nuevos mercados e inversiones; y, finalmente, promueva la ampliación de contrapartes asiáticas como miembros asociados en la **Alianza del Pacífico**.

En el caso particular de **China**, las relaciones con este país se **deterioraron** con la cancelación del tren México-Querétaro y de otros grandes proyectos económicos durante la administración Peña Nieto. Por ello, se buscó, con poco éxito, **recomponer** las relacio-



nes con este país y aprovechar su capacidad en materia de ciencia y tecnología, así como su disponibilidad financiera para la inversión en proyectos de infraestructura en México y la exportación de productos agrícolas y minerales.

Otras regiones: Prioridades y ausencias

Las relaciones con África, Medio Oriente y Asia Central no han sido una **prioridad** para la política exterior de México. Frente a los múltiples conflictos económicos, políticos y sociales en estas regiones, la administración de Peña Nieto buscó reevaluar sus relaciones con estos países, al tiempo que intentó coadyuvar en lograr la **paz** y la **seguridad** internacionales. En particular, México buscó asegurar su presencia en estas regiones mediante foros multilaterales que promovían y apoyaban iniciativas para mitigar el **conflicto**. En el sexenio de Peña Nieto, hubo varias visitas del presidente a países de **África** y **Medio Oriente**. Destaca la gira del presidente por Emiratos Árabes Unidos, Qatar, Arabia Saudita y Kuwait a principios de 2016, en donde se firmaron importantes acuerdos.

Con respecto a **África**, el continente empezó a mostrar potencial de crecimiento económico, por lo que México abrió dos **embajadas** más en la administración Peña Nieto, para un total de siete en la región. Los objetivos hacia ese continente son: fomentar la cooperación, el comercio y los acuerdos financieros, así como proteger los intereses de los ciudadanos mexicanos. Sin embargo, fue notable la **ausencia** de ese continente en la agenda de la política exterior, observándose continuidad del patrón de conducta de México hacia el continente, siempre teniendo un **bajo perfil**. La política exterior hacia África fue **reactiva** y sin **planeación**, y en la administración Peña Nieto no hubo ningún contacto de alto nivel entre México y sus principales aliados africanos: Argelia, Egipto, Etiopía, Kenia, Marruecos, Nigeria y Sudáfrica, entre otros.

Política multilateral y el regreso a las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz

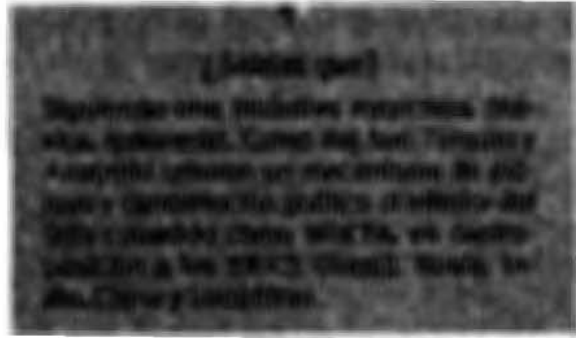
Como ha sido una larga tradición, la política exterior de Enrique Peña Nieto buscó una importante inserción de México en los foros globales a lo largo del sexenio. La presencia del país en los principales organismos internacionales fue **consistente** y destacada. México mantuvo una significativa participación en la **Organización de las Naciones Unidas (ONU)** y sus diferentes organismos especializados. En este sexenio, el país no formó parte del **Consejo de Seguridad** como en las administraciones de Fox y Calderón. Sin embargo, en 2014 el presidente Peña Nieto anunció que el país volvería a participar en **operaciones para el mantenimiento de la paz** de la ONU. La medida representó un **giro** sustantivo con respecto a la diplomacia tradicional priista, ya que en el pasado se argumentaba que enviar tropas al extranjero contradecía el **principio** de No Intervención y rompía con la tradición **pacifista** de México. Sin embargo, en función del interés de convertir al país en un **actor global** responsable, la administración del presidente Peña Nieto decidió el regreso de México a participar en estas actividades. A pesar de las expectativas que generó la medida, la participación del país en dichas operaciones fue **limitada**.



Enrique Peña Nieto en la Asamblea General de la ONU
Fuente: Wikimedia commons

México también promovió la consolidación de la CELAC como un foro de discusión para los temas de interés en la región. Con **Centroamérica**, el gobierno peñista impulsó el **Proyecto Mesoamérica** para profundizar la integración en la subregión y dirigir los esfuerzos de cooperación de México. Sin embargo, la relación de México con América Latina no

estuvo exenta de complicaciones. En el marco de la OEA, el gobierno de Peña promovió **condenas** y castigos a Venezuela por los problemas internos que ese país enfrentaba. Estas acciones causaron algunos conflictos bilaterales con la nación bolivariana y trajo críticas de la **opinión pública** mexicana porque se consideró que México violaba el principio de **No Intervención** al interferir en los asuntos internos de ese país.



Una muestra del interés de México por proyectarse como actor global fue el caso de **MIKTA**. En el marco del G20, cinco países mostraron su interés de formar un grupo que hiciera contrapeso al G7 y a los **BRICS** (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) y sirviera de foro para fomentar el intercambio económico y político. Esos países eran México, Indonesia, Corea del Sur, Turquía y Australia. Un detalle importante era que los miembros no compartían la **proximidad** geográfica, pero los cinco países tenían un peso importante en la economía global. También había coincidencia entre los cinco países en cuanto a su apoyo al **libre comercio** y la promoción de la **democracia**. Pero lo más importante era que todos tenían interés de convertirse en **potencias** regionales emergentes e incrementar su poder de influencia en el sistema internacional. En un principio, hubo mucho interés de los países **MIKTA** para profundizar su integración en varias áreas, pero a finales del sexenio de Peña Nieto el interés fue disminuyendo.

México también participó de manera activa en diferentes foros y temas. Por ejemplo, fue un actor importante en las negociaciones para el acuerdo de eliminación total de **armas nucleares** y en **Pacto Mundial** para la Migración.

2. Los primeros años de la política exterior de AMLO (2018-2021)



En 2018, el comienzo de una nueva administración presidencial en México generó grandes expectativas sobre el **cambio** y la **continuidad** en la política exterior ya que, por primera vez, el presidente procedía de un partido político de izquierda. Además, **Andrés Manuel López Obrador** ganó las elecciones por un amplio margen, con el 53% de los votos. Por ello, el nuevo presidente logró una importante legitimidad democrática una vez que asumió el cargo.

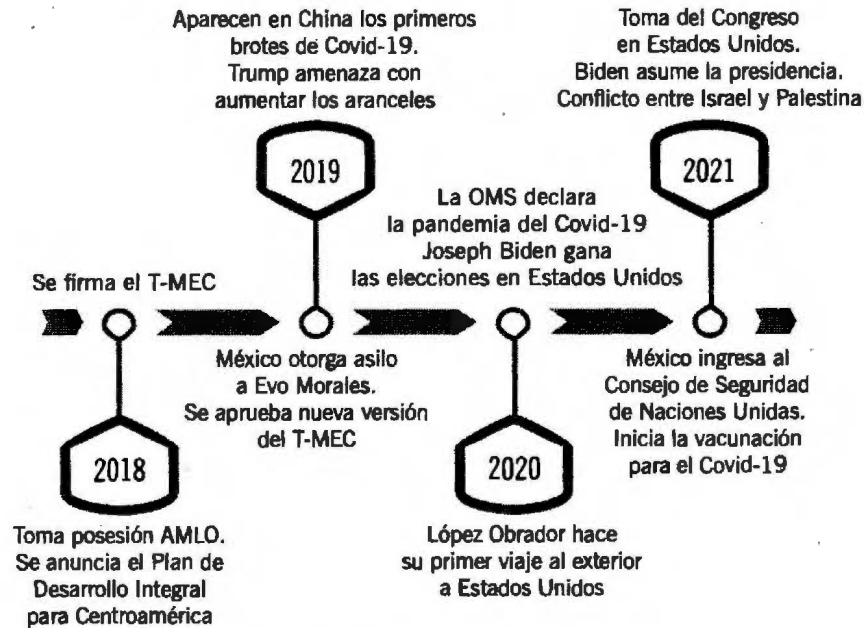
En sus primeros tres años de gobierno, la política exterior de López Obrador ha tenido tres características clave. En primer lugar, ha existido un patrón de **cambio** y **continuidad**. Es decir, su administración ha mantenido algunas políticas internacionales iniciadas por gobiernos anteriores y, al mismo tiempo, ha transformado otras. En segundo lugar, la nueva administración ha impreso un enfoque **pragmático** y, al mismo tiempo, ha desarrollado una política exterior basada en los **principios** tradicionales de México, como la no intervención, la autodeterminación, la solución pacífica de controversias, entre otros. En tercer lugar, en



Andrés Manuel López Obrador
Fuente: Wikipedia

los primeros años de su administración, AMLO ha combinado un patrón de **conflicto y cooperación**, particularmente con los Estados Unidos.

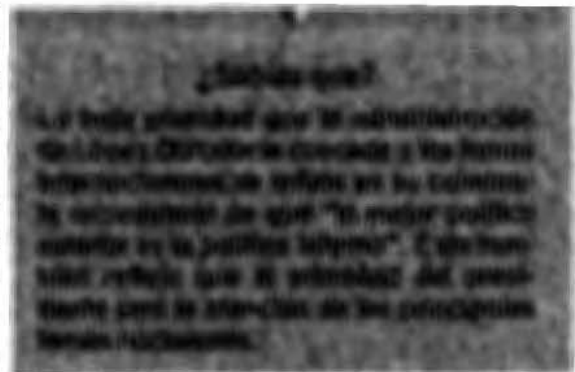
Línea del tiempo 2018-2021



La campaña presidencial y proyecto de política exterior

Durante la campaña de 2018, la política exterior no fue un asunto relevante. Como candidato presidencial, Andrés Manuel López Obrador prestó poca atención a los asuntos externos. Es decir, la política exterior no fue su prioridad. Por ejemplo, en un debate presidencial sobre el tema, el candidato declaró: “**la mejor política exterior es la política interna**”. Con esto, AMLO enviaba una señal de que, en su administración, las relaciones internacionales no serían una **prioridad** de política pública. En el programa político de la alianza de partidos que apoyó a López Obrador, el tema no fue clave. Incluso una de las propuestas era que México desarrollaría una política exterior “**no protagonista**” y “**prudente**”. En otras palabras, la idea era mantener al país aislado de los eventos mundiales de trascendencia para concentrar los esfuerzos en la atención de los problemas nacionales. En el mismo documento, el enfoque consistía en mantener una política exterior coherente con la política interna que respondiera al **interés nacional** de México.

En sus discursos de campaña, AMLO hizo declaraciones a favor del respeto de los derechos humanos de los **migrantes**, la protección del **medio ambiente**, el establecimiento de una estrategia a largo plazo con **América Latina**, la identificación de áreas de oportunidad con **Europa**; y la facilitación del comercio con **Asia**, **África** y **Medio Oriente**, entre otras propuestas. También sugirió un nuevo enfoque de la relación entre **Estados Unidos** y México, en el que prevalecería el respeto y la **cooperación**. En este contexto, AMLO se declaró abiertamente a favor del **libre comercio** y defendió el TLCAN contra las críticas de Trump. Esta declaración implicaba que, al menos a corto plazo, López Obrador no tendría intención de modificar la política **económica exterior** de México. Por lo tanto, la continuidad en este tema era previsible.



El día que ganó las elecciones, AMLO recibió **felicitaciones** de múltiples personalidades de todo el mundo por su abrumadora victoria. Incluso el presidente de los Estados Unidos, **Donald Trump**, lo congratuló por su triunfo a pesar de que provenía de un partido de izquierda. La mayoría de los presidentes latinoamericanos lo llamaron para extender un **reconocimiento** especial. Como presidente electo, AMLO se reunió con representantes de alto perfil de gobiernos extranjeros, como **Mike Pompeo**, secretario de Estado de Estados Unidos, y varios embajadores de diferentes países. Estas reuniones mostraron que había un interés mundial en la nueva administración izquierdista de México.

Como resultado de las elecciones, el nuevo presidente obtuvo un “**bono democrático**” que le proporcionó “**poder blando**” que podría utilizarse para avanzar los objetivos de la política exterior. Sin embargo, López Obrador prefirió aprovecharlo para atender sus prioridades en el ámbito nacional: combate a la **corrupción**, **pobreza**, desigualdad e inseguridad. Por ejemplo, no realizó ninguna **visita** internacional entre las elecciones y su toma de posesión, como habitualmente lo habían hecho los expresidentes. La interpretación fue que AMLO no tenía mucho **interés** en los asuntos globales.

En su discurso de toma de posesión, López Obrador declaró que “en materia de política exterior nos adheriremos a los **principios** constitucionales de no intervención, autodeterminación, solución pacífica de conflictos y cooperación internacional”. En un mensaje a los presidentes de los Estados Unidos y Canadá, AMLO propuso “ir más allá del TLCAN y alcanzar un acuerdo de inversión entre empresas y gobiernos de las tres naciones”. Con estos mensajes, AMLO dibujó sus primeros trazos en materia de política exterior. En primer lugar, sus decisiones y acciones se basarían en los principios tradicionales para fomentar relaciones amistosas con todos los países. En segundo lugar, López Obrador estuvo de acuerdo con el **libre comercio**, lo que implicaba continuidad en la política económica exterior. Gran cantidad de presidentes o representantes de todas las regiones del mundo asistieron a la **inauguración** de AMLO. La presencia de varios jefes de Estado mostró su amplio poder de **convocatoria** y la imagen positiva generada por AMLO con su incuestionable victoria electoral.

AMLO nombró a **Marcelo Ebrard** como secretario de Relaciones Exteriores. En su discurso de toma de posesión, el canciller advirtió que se iban “a disminuir las unidades administrativas en el país” y que no habría “oficinas del gobierno en el extranjero, salvo por supuesto, las embajadas y los consulados”. Para ello, anunció el cierre de las agencias de promoción comercial (**ProMéxico**) y turismo (**CPTM**), así como todas sus oficinas en el exterior. Su desaparición obligó al diseño de nuevas estructuras y de nuevos esquemas de colaboración al interior de la SRE y con otras dependencias. Por ejemplo, Ebrard creó una Dirección Ejecutiva de Estrategia y **Diplomacia Pública**, dependiendo de la propia oficina del canciller, así como tres nuevas direcciones generales: **Diplomacia Cultural**, **Diplomacia Turística** e **Impulso Económico Global**. Asimismo, a las embajadas y consulados se les ampliaron sus competencias para realizar **promoción** comercial y de inversiones, así como turismo.



Marcelo Ebrard Casaubón
secretario de Relaciones Exteriores (2018-)
Fuente: SRE

Desde el principio de su mandato, AMLO prometió **cambios** significativos en la política exterior de México. Su principal planteamiento era que los gobiernos anteriores habían proyectado una política exterior elitista que solamente beneficiaba a un sector de la población. Su compromiso era regresarle a México su prestigio internacional y proyectar el **interés de la nación** en los asuntos externos. En el **Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024**, la nueva administración enfatizó los **principios** de la política exterior de México. Es decir, AMLO desplegaría sus nexos con el exterior a partir de los principios que están consagrados en la **Constitución**, tales como la No Intervención y la Solución Pacífica de las Controversias. Para la región de **América Latina**, el presidente propuso una relación amistosa con cada país debido a similitudes culturales e históricas. En cuanto a América del

Norte, el PND aceptó que **Estados Unidos** es la principal prioridad de política exterior para México y que el gobierno de AMLO conduciría la relación con “**respeto mutuo**”, “**cooperación**” y “**soluciones negociadas a problemas comunes**”. El PND también planteó que el gobierno **defendería y protegería** a los mexicanos en el extranjero, especialmente en Estados Unidos.

Las relaciones con Estados Unidos: Entre la cooperación y el conflicto

Durante la administración de **Barack Obama**, la relación entre México y Estados Unidos no tuvo complicaciones significativas. Sin embargo, cuando **Donald Trump** asumió la presidencia, empezaron a surgir algunos conflictos. Tres temas dominaron la agenda bilateral en los primeros años del gobierno de AMLO: **comercio, migración y seguridad**.

En el ámbito comercial, hubo esquemas de cooperación, aunque el conflicto no estuvo exento. Un avance significativo fue la conclusión de la renegociación del T-MEC, incluyendo algunos cambios solicitados por los demócratas en el Congreso de Estados Unidos en materia **laboral y ambiental**. Esta segunda versión del T-MEC incluyó nuevas **reglas de origen**. Ahora, los automóviles fabricados en México necesitan tener el 70 por ciento de las piezas con origen en **América del Norte**. Asimismo, el acuerdo incluye una cláusula para una revisión, cada cinco años, de los alcances y resultados. A pesar de estas condiciones, los legislativos de los tres países **ratificaron** rápidamente el nuevo tratado. Así, el arreglo logró dar **certidumbre** al libre comercio e inversiones a nivel regional, demostrando que la política exterior es relevante para promover el **crecimiento** y el **desarrollo** a nivel interno. Asimismo, se destacó que habían logrado renegociar el TLCAN para transformarlo en un tratado que promueve el desarrollo de Estados Unidos (T-MEC) con sus socios mexicanos y canadienses.

Con el aval de México, como resultado de la pandemia del **Covid-19**, se cerró la frontera entre México y Estados Unidos para el tránsito **no esencial** de personas, pero se mantuvo abierto para el flujo de bienes y capitales, en particular para el **libre** movimiento de insumos y productos necesarios para mantener sin afectación a las cadenas productivas binacionales. Esto se leyó como una **estrategia** para promover las inversiones estado-unidenses en México y la economía de Estados Unidos, pero protegiendo su seguridad en temas de **salud**.

El tema **migratorio** trajo algunos momentos de **conflicto** y **cooperación** a nivel bilateral. Por ejemplo, a principios de marzo de 2019, Donald Trump declaró una “**emergencia nacional**” en la frontera debido a un flujo descontrolado de inmigrantes y drogas. En realidad, su objetivo era obtener fondos necesarios para construir el **muro**, ya que la **Cámara de Representantes** de Estados Unidos, dominada por los demócratas, negó el apoyo. En México, los opositores a AMLO criticaron al gobierno porque no emitió una **declaración** oficial que defendiera a los migrantes. Era claro que AMLO no estaba dispuesto a **confrontar** a Trump para evitar conflictos bilaterales innecesarios. Más adelante, **Donald Trump** declaró que AMLO no estaba haciendo nada para detener a los migrantes que cruzaban a través de México para llegar a Estados Unidos. Por lo tanto, amenazó con cerrar la frontera. La respuesta de AMLO fue muy débil porque dijo que “Trump tiene el derecho legítimo de hacer tales declaraciones”.

Las cosas empeoraron en mayo de 2019 cuando Trump amenazó con imponer **nuevos aranceles** comerciales a los productos de México si la administración de AMLO no detenía las **caravanas** centroamericanas que cruzaban el territorio de México para ingresar a los Estados Unidos. Casi de inmediato, AMLO envió a **Marcelo Ebrard** a negociar con Washington para evitar esa medida. Al final, ambas partes llegaron a un acuerdo. El gobierno mexicano se comprometió a enviar a la **Guardia Nacional** para controlar la frontera sur y Washington prometió posponer nuevos aranceles para las exportaciones mexicanas.

Esta medida contradecía las promesas de campaña de AMLO respecto a proteger los **derechos humanos** de los migrantes.

Otro tema central en la relación bilateral es la cooperación en materia de **seguridad y narcotráfico**, el cual quedó patente con varios casos. A finales de 2019, dos eventos afectaron la relación bilateral. Primero, las autoridades mexicanas detuvieron a **Ovidio Guzmán**, el hijo del famoso capo del cartel de la droga, “el Chapo Guzmán”, pero horas después las autoridades lo liberaron “para evitar un baño de sangre”. Más tarde, miembros de una **familia** mexicanoestadounidense fueron asesinados cerca de la frontera con Estados Unidos por bandas de narcotraficantes. Estos incidentes demostraron la **falta de control** de las autoridades mexicanas en materia de seguridad. Como consecuencia, Donald Trump amenazó con **etiquetar** a los carteles mexicanos de la droga como “grupos terroristas”. El objetivo era ayudar al gobierno de AMLO a combatirlos. El gobierno de AMLO y la sociedad mexicana no estaban de acuerdo con tal propuesta. Por lo tanto, el tema generó **conflicto** en la relación bilateral.

Los asuntos se resolvieron a finales de 2019 cuando **William Barr**, procurador general de justicia de Estados Unidos, viajó a la Ciudad de México para entrevistarse directamente con el presidente López Obrador. Después de las conversaciones, ambos gobiernos alcanzaron algunos acuerdos y la **cooperación** prevaleció. Donald Trump prometió **no etiquetar** a los carteles y México garantizó una mayor **colaboración** en este asunto. Esos no fueron los únicos arreglos. Días después, las autoridades estadounidenses anunciaron la detención de **Genaro García Luna**, exSecretario de Seguridad Pública en la administración de Felipe Calderón. Fue acusado de tener vínculos con los carteles de la droga. La detención de parte de Estados Unidos fortaleció la agenda **anticorrupción** de López Obrador.

Otro caso importante tuvo lugar a finales del 2020 cuando Estados Unidos detuvo al exsecretario de la Defensa Nacional en la administración del presidente Peña Nieto, el general **Salvador Cienfuegos**. Sin embargo, algunas semanas después lo liberaron y lo regresaron a México. El hecho de que el **Departamento de Justicia** de Estados Unidos solicitara a la Corte de Nueva York que desestimara las acusaciones en contra del general Cienfuegos, por existir importantes y sensibles consideraciones de política exterior, era **inédita** en la relación bilateral México–Estados Unidos. Este caso, más allá de la información confidencial que estará reservada durante muchos años, permite analizar varios ángulos de la relación en materia de **seguridad** entre ambos países.



General Salvador Cienfuegos
Fuente: Wikipedia

Primero, los **mecanismos** de coordinación binacional en materia de seguridad establecidos en la **Iniciativa Mérida** durante el gobierno de Calderón fueron debilitados durante las administraciones de los presidentes **Peña Nieto** y **Donald Trump**, siendo prácticamente inexistentes a la llegada del presidente López Obrador al poder en 2018. Esto generó una importante **descoordinación** entre las agencias de seguridad en Estados Unidos y México con respecto a su relación con el otro país y, como consecuencia, de la coordinación entre los dos países en materia de seguridad. Segundo, como consecuencia de esta descoordinación, se dio una importante **fragmentación** en la cooperación binacional en materia de seguridad, eligiendo estratégicamente las instancias estadounidenses con qué organismos cooperar en México, prefiriéndose colaborar con la **Secretaría de Marina (SM)** en lugar de la **Secretaría de la Defensa Nacional (SDN)** —por ser la primera más confiable y efectiva—, con información e inteligencia para llevar a cabo operativos para capturar o abatir a los principales líderes del **narcotráfico** y el crimen organizado en México. Esto generó competencia interburocrática tanto en México como en Estados Unidos y una reducción de la **confianza** general entre instancias al interior de ambos países y en la cooperación bilateral. Tercero, como resultado de esta descoordinación, la **DEA** en Estados Unidos

solicitó la orden de aprensión en contra del general Cienfuegos, sin coordinarse oportunamente a los **Departamento de Defensa, Justicia y Estado** en Estados Unidos. Asimismo, tampoco se informó a las autoridades mexicanas con anticipación a la captura.

En México, se generó una importante **crisis institucional** al interior de las fuerzas armadas, particularmente el ejército mexicano, ya que la captura del General Cienfuegos implicaba una gran amenaza a esta corporación, tanto en términos de **legitimidad social** (al ser percibida socialmente como una de las pocas instituciones incorruptibles del Estado mexicano), como a sus altos mandos (toda la cúpula de la SDN eran colaboradores cercanos o directos del exsecretario). La crisis en la SDN hizo que el **general secretario** convenciera al presidente para que llevara a cabo las acciones diplomáticas necesarias para lograr la **devolución** del general Cienfuegos a México. Ante la alianza estratégica establecida por el presidente López Obrador con las fuerzas armadas, el presidente instruyó al secretario de Relaciones Exteriores, **Marcelo Ebrard**, a que hiciera las gestiones diplomáticas para conseguir la repatriación del general Cienfuegos a México. El caso Cienfuegos finalmente derivaría en la propuesta de reforma a la **Ley de Seguridad Nacional** a inicios de 2021, estableciendo la condición de que todos los agentes extranjeros en el país deberían **informar** sobre sus actividades en México y compartir su información de inteligencia con la SRE. Además, el presidente López Obrador instruyó al canciller Ebrard que hiciera público el expediente del caso. Ambas decisiones fueron muy mal recibidas en Estados Unidos, dado que se **desacreditaba** la investigación hecha por autoridades estadounidenses y se rompía la confidencialidad del expediente entregado a México.

El viaje de AMLO a Washington y el reconocimiento a Biden

AMLO hizo su **primer** viaje internacional a Estados Unidos para reunirse con el presidente **Trump**, el 8 de julio de 2020, y celebrar el inicio de la entrada en vigor del T-MEC. La acción demostró el **pragmatismo** del presidente López Obrador en su relación con Trump, ya que la visita fue leída como un apoyo al residente de la Casa Blanca en la búsqueda de su **reelección**. Siendo así, AMLO hizo el viaje a Estados Unidos para mostrar públicamente su **apoyo y cooperación** para atender las prioridades de Trump en la relación bilateral, todas ellas directamente relacionadas a sus estrategias electorales de política interna, donde requería triunfos **mediáticos**, especialmente cuando sus probabilidades de reelección se iban reduciendo.

En balance, el principal **beneficiario** de la visita fue el presidente Trump, quien utilizó las declaraciones de AMLO en la Casa Blanca con fines electorales. Trump presentó en su **campaña** que había cosechado grandes éxitos en sus promesas para hacer “grande nuevamente a Estados Unidos” y que había hecho que México **cooperara** para conseguirlo. En particular, enfatizó que México había contenido el flujo **migratorio** de centroamericanos a través del territorio mexicano, siendo México el responsable de la contención al usar la **Guardia Nacional**. Asimismo, Trump argumentaba que México **cooperaba** con Estados Unidos en materia de refugio a través del programa “**Quédate en México**” para que los



solicitantes que hubieran ingresado por la frontera México–Estados Unidos llevaran a cabo sus procesos judiciales desde territorio mexicano. De esta manera, el país fungía, en los hechos, como “tercer país seguro”.

Además, la comunidad de mexicanos en Estados Unidos recibió un doble agravio con la visita. En primer lugar, AMLO no sostuvo ninguna reunión con sus líderes en el marco de la visita. En segundo término, el presidente mexicano no los defendió enfáticamente en su discurso, omitiendo cualquier comentario sobre la violación a sus derechos, el tema de los *Dreamers*, las deportaciones masivas, entre otros. Finalmente, Trump mandó una señal de apoyo a las inversiones binacionales, al invitar a los empresarios más importantes de ambos países a la cena en honor de AMLO en la Casa Blanca.

La visita también envió una señal internacional clara de que México fortalecía sus relaciones con Estados Unidos a cualquier costo, reduciendo sus capacidades de acercamiento y diversificación con otras regiones del mundo, particularmente América Latina, Europa y Asia–Pacífico. Sin embargo, la visita no implicaba que hubiera interés de AMLO para hacer nuevos viajes internacionales. Esta señal fortalece la percepción de que su administración posicionaba a América del Norte (especialmente Estados Unidos) como la máxima prioridad de política exterior, dejando en un segundo plano los históricos objetivos de diversificación de las relaciones comerciales de México.

Esta visita fue vista por el liderazgo de los demócratas como una muestra de apoyo a Trump, alejando aún más a la administración de AMLO de la élite partidaria demócrata, donde la distancia había crecido desde la visita a México de Trump durante la presidencia de Enrique Peña Nieto en el proceso electoral de 2016. Además, las elecciones no sólo fueron presidenciales, sino que también se renovaron en su totalidad la Cámara de Representantes y un tercio del Senado, conservando los demócratas mayoría en la primera y ganando la mayoría, por el voto de desempate de la vicepresidenta Harris, en el Senado. A esto, se sumó la tardía felicitación enviada por AMLO al presidente electo Joseph Biden, hasta el 14 de diciembre de 2020, 38 días después de que se confirmó que los resultados en la elección presidencial eran irreversibles a favor de Biden y siendo el penúltimo jefe de Estado en hacerlo.



Joe Biden
Fuente: whitehouse.gov

Para justificar el retraso, AMLO usó el argumento del “respeto a la soberanía estadounidense”, es decir, no “reconocer” la victoria hasta que se hubiera certificado la elección y todos los recursos legales, sobre el fraude que alegó Trump, fueran resueltos. Esto reflejaba el desconocimiento del proceso e instituciones electorales en Estados Unidos por parte de AMLO y su visión sobre los acontecimientos mundiales a través de su experiencia personal. Analizó la elección en Estados Unidos a través del antecedente del supuesto fraude en su contra en las elecciones de 2006 y la prematura felicitación a su contrincante. Además, la carta de felicitación sólo destacaba el tema migratorio, dejando de lado los demás asuntos de la compleja relación bilateral. La misiva pudo haber explicitado la buena voluntad de México para avanzar la cooperación en temas económicos (comerciales y financieros), de seguridad, fronterizos, culturales, entre muchos otros. En pocas palabras, no demostraba que hubiera una estrategia clara y definida sobre cómo llevar la relación con la nueva administración Biden. Finalmente, la carta tenía un doble destinatario. No sólo buscaba felicitar al presidente electo Biden, sino que lo hacía con un lenguaje que estaba dirigido a la audiencia nacional: Estados Unidos debería respetar la soberanía nacional mexicana y seguir los principios de política exterior de México, en particular la no intervención y la autodeterminación de los pueblos.

Una vez que tomó posesión en enero de 2021, Biden buscó por teléfono a AMLO para discutir los temas de interés mutuo, como eran la pandemia, la recuperación económica

y la **migración**. Incluso Biden anunció nuevas medidas para la regularización de miles de indocumentados y mencionó una iniciativa para apoyar a Centroamérica con financiamiento para evitar la migración. En estos puntos, había mucha **coincidencia** entre Biden y AMLO. Sin embargo, estas iniciativas tienen que pasar por el congreso de Estados Unidos y no había **claridad** en su posible aprobación. Más adelante, ambos presidentes se reunieron de forma **virtual** para discutir esos temas.



En mayo de 2021, AMLO y la vicepresidenta Kamala Harris tuvieron una reunión por videoconferencia para fortalecer la alianza bilateral. A pesar de las **señales** negativas de López Obrador hacia los demócratas, la administración Biden buscó establecer los **contactos** necesarios para construir esquemas de **cooperación** bilateral.

En resumen, en los primeros años de AMLO la relación bilateral se ha caracterizado por fases de **conflicto**. Sin embargo, existe voluntad política para establecer esquemas de **cooperación** bilateral y resolver mutuamente los problemas bilaterales. Asimismo, AMLO le ha imprimido un sello de **principismo** y **pragmatismo** en su vínculo con el vecino del norte.

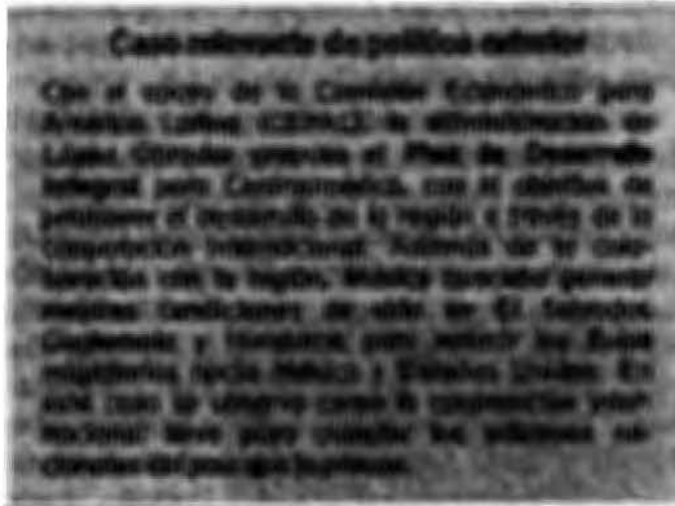
Las relaciones con América Latina: Entre el principismo y el pragmatismo

López Obrador invitó a varios jefes de Estado de la región latinoamericana para asistir a su **toma de posesión** el 1 de diciembre de 2018. Ese mismo día, el nuevo presidente se reunió con algunos de los mandatarios **centroamericanos** para anunciarles la concepción y ejecución del **Plan de Desarrollo Integral**. Se trataba del programa de **cooperación internacional** más amplio en varias décadas en términos financieros. Los 90 millones de dólares iniciales dedicados al proyecto provinieron del **Fondo de Yucatán**, renombrado Fondo México, y cuyas reglas de operación fueron modificadas. Así, la **SRE** ganó más responsabilidades y puso en marcha un nuevo **andamiaje** institucional. Sin embargo, este esfuerzo no vino acompañado con más recursos financieros ni humanos.

El **objetivo** de este programa era financiar el desarrollo en las zonas más pobres de Centroamérica para evitar los flujos **migratorios**. Sin embargo, las **caravanas** migrantes continuaron su curso, sobre todo porque el presidente declaró que las puertas de México estarían abiertas para todos quienes quisieran entrar al país, incrementándose sustantivamente los **flujos** desde América Central. Esto provocó grandes tensiones con Estados Unidos. A petición de Trump, AMLO desplegó más de 26 mil efectivos de la **Guardia Nacional** en las fronteras norte y sur, así como a lo largo del territorio nacional, para el **control migratorio** y evitar que el flujo llegara a territorio estadounidense. A pesar de no aceptar un acuerdo para convertirse en un **Tercer País Seguro** propuesto por Estados Unidos, México lo empezó a serlo **de facto**, ya que puso en marcha el programa “**Quédate en México**”, a través del cual los solicitantes de asilo en Estados Unidos que entren por su frontera con México deberán esperar en territorio mexicano mientras se analiza su proceso de asilo, bajo custodia mexicana y a cargo del erario público.

El cambio significativo de la política exterior de AMLO vino en la relación con América Latina. Después de que Peña Nieto apoyaba sanciones a **Venezuela**, México se **abstuvo** en una resolución para desconocer la reelección de Maduro. Su gobierno justificó la decisión en el principio de No Intervención. Además, dejó de participar en el **Grupo de**

Lima, mecanismo que reunía a 14 países de América Latina con el objetivo de dar seguimiento y buscar una salida pacífica a la crisis política en Venezuela. Esa decisión causó **polarización** interna puesto que la opinión pública se dividió. Los sectores nacionalistas apoyaron la medida, pero la oposición criticó abiertamente a López Obrador por apoyar una dictadura. Más adelante, el presidente López Obrador ofreció asilo político a **Evo Morales**, presidente de **Bolivia**, quien fue acusado de fraude electoral y el ejército le retiró el apoyo. Un mes más tarde, Morales abandonó el país sin más explicaciones. Además, la embajada de México en Bolivia fue escenario de una **crisis diplomática**. La seguridad se redobló alrededor de la representación porque había **funcionarios** de Evo Morales que buscaban asilo político en México. La situación empeoró cuando el nuevo gobierno de Bolivia solicitó la salida de la embajadora mexicana en La Paz.



En resumen, la política exterior de México hacia la región de América Latina al inicio de la administración de AMLO también se caracterizó por patrones de **continuidad** y **cambio**, **pragmatismo** y **principismo**, así como de **conflicto** y **cooperación**. Por ejemplo, hubo continuidad en la tradicional política de cooperación hacia **Centroamérica**, pero hubo cambios significativos en la esfera diplomática, como los casos de **Venezuela** y **Bolivia**. También existió una oscilación entre una política basada en **principios** tradicionales y una fundada desde un criterio práctico. La postura internacional de AMLO también produjo algunos conflictos diplomáticos (como el caso de Bolivia) pero también proyectó vínculos de cooperación, como el **Plan Integral de Cooperación con Centroamérica**.

Otras regiones

Es claro que **Estados Unidos** y **América Latina** son las relaciones más importantes para la política exterior de México. Sin embargo, otras regiones también representan cierto **interés** para el país. Por ejemplo, **Europa** es relevante por varias razones. En primer lugar, México tiene estrechos vínculos **culturales** con España. Además, el continente en su conjunto es una excelente alternativa para la **diversificación** del comercio exterior mexicano. Finalmente, los países europeos pueden representar una importante fuente para las inversiones externas. A pesar de lo anterior, el nuevo gobierno se involucró en una **crisis diplomática** con España en marzo de 2019 cuando AMLO envió de una carta al rey de España para solicitar una **disculpa** por los agravios cometidos en contra de los pueblos originales durante la conquista 500 años atrás. La señal era **contradictoria** porque la primera visita de un extranjero de alto nivel que recibió AMLO fue la del presidente del gobierno español, Pedro Sánchez. Ahí, AMLO refrendó la “relación de amistad y afectos mutuos” entre ambos países.

En abril de 2020, México y la **Unión Europea** modernizaron el TLCUEM, incluyendo medidas respecto al cuidado del **medio ambiente** y compras gubernamentales. El proceso inició en 2016, pero se concluyó hasta el sexenio de López Obrador debido a los retrasos en la negociación. Por otra parte, la nueva administración también buscó lazos estrechos con **Rusia**. En febrero de 2020, el canciller ruso realizó una visita a la Ciudad de México para entrevistarse con el secretario **Marcelo Ebrard**. Como resultado de la reu-

nión, la **SRE** anunció que México compraría helicópteros rusos. Más tarde, la **SRE** negó esa versión. En el marco de la pandemia, el gobierno **AMLO** también se acercó a Rusia para comprar su **vacuna** e inclusive para que se pudiera **fabricar** en México. Incluso, Marcelo Ebrard visitó Moscú en abril del 2021 con ese propósito. Con **Reino Unido**, México buscó establecer un mecanismo para mantener el esquema comercial luego de que ese país abandonara la **Unión Europea** a través del **BREXIT**. Con los demás países del continente, la **SRE** ha tratado de mantener abiertos los canales de comunicación para aprovechar las ventajas del **TLCUEM**.

Asia-Pacífico es también una región importante para México. Varios países asiáticos están interesados en el país debido a la **vecindad** con Estados Unidos. La idea es encontrar mecanismos para ingresar al mercado estadounidense y México representa una excelente plataforma para hacerlo. En esta región, **China** desempeña un papel importante para México por razones **geopolíticas**. El comercio bilateral y las inversiones chinas en el país han aumentado significativamente en los últimos años. En el contexto de la **guerra comercial** entre Estados Unidos y China, México obtuvo beneficios al aumentar su comercio con ese país. Sin embargo, dentro del **T-MEC** hay una cláusula que evita que México firme un acuerdo de libre comercio con un “país sin economía de mercado”. Esa fue una alusión directa a China. Este elemento puede representar un obstáculo para ampliar las relaciones comerciales entre los dos países. Por ello, el presidente López Obrador envió a **Marcelo Ebrard** a Beijing para garantizar más inversiones y promover el libre comercio con el gobierno de Xi Jinping. Desde una perspectiva geopolítica, China quiere exportar su “**Iniciativa Cinturón y Camino**” (**BRI** por sus siglas en inglés) a México y América Latina. En el contexto de la **pandemia**, México también tuvo acercamientos con el gobierno chino para asegurar **insumos médicos** necesarios para atender a los infectados del **Covid-19**.

En cuanto a otras regiones, **África** y **Medio Oriente** son áreas prácticamente **ausentes** para la política exterior de México. El comercio es escaso en esas zonas y los lazos diplomáticos son reducidos. Con África, México tiene solo ocho embajadas. Aunque **AMLO** prometió iniciar relaciones amistosas con todos los países del mundo, la interacción con esas regiones fue escasa durante los dos primeros años de su administración.

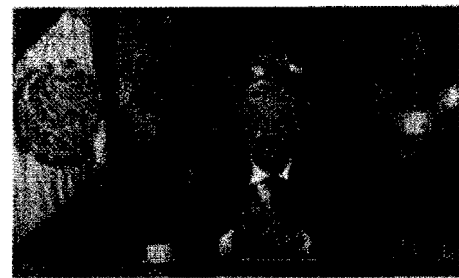
En mayo de 2021, se desató un conflicto entre Israel y Palestina con varias víctimas mortales. En el Consejo de Derechos Humanos, hubo una propuesta para crear una comisión que investigara las violaciones por parte de Israel. México votó a favor de la propuesta y, días después, el gobierno israelí solicitó una explicación del voto puesto que lo había considerado inadecuado. La participación de México en el Consejo de Seguridad obligaría a México a involucrarse en temas similares.

Política multilateral y respuesta a la pandemia del Covid-19

Como ya se ha mencionado, al inicio de su administración, **AMLO** **no mostró** mucho interés en los asuntos internacionales. Por ejemplo, el presidente no viajó al extranjero durante su primer año. Tampoco participó en la reunión del **G20** en Osaka, Japón; no asistió a la cumbre de la **Alianza del Pacífico**; y se negó a participar en el inicio de las sesiones de la **Asamblea General** de la ONU en 2019. Estas decisiones mostraban que el presidente no estaba interesado en participar, directamente, en los asuntos mundiales. Es decir, prefería concentrarse en **asuntos internos** y dejar las cuestiones externas directamente a la **SRE**. Por ejemplo, **Marcelo Ebrard** participó en la Conferencia Intergubernamental para la adopción del **Pacto Mundial** para una Migración Segura, Ordenada y Regular, celebrada en **Marrakech**, en diciembre de 2018, y acudió en representación de **AMLO** a las reuniones arriba mencionadas. Sin embargo, es probable que las **presiones** de Estados Unidos y la **pandemia** del Covid-19 lo hicieron cambiar de parecer.

Efectivamente, una vez que se declaró la pandemia en marzo de 2020, México empezó a proyectar una mayor presencia internacional a través de una **diplomacia humanitaria**. En primer lugar, el gobierno estableció puentes aéreos para rescatar a los mexicanos que se encontraban varados en diferentes partes del mundo. También mantuvo una comunicación abierta con **organismos internacionales** y otros países para atender las necesidades de la población. Incluso, AMLO participó, de manera virtual, en una reunión del **G20**. Ahí, el presidente defendió la idea de que la vacuna pudiera ser **distribuida** ampliamente para que llegara a todos los rincones del mundo. Por otra parte, México preparó y promovió en la ONU la **Resolución 74/274** para garantizar el **acceso mundial** a los medicamentos, las vacunas y otros equipos médicos necesarios para enfrentar la pandemia.

En el ámbito multilateral, el gobierno de AMLO buscó participar activamente en diferentes foros. En 2019, la SRE anunció que México buscaría ser miembro no permanente en el **Consejo de Seguridad** de las Naciones Unidas. En junio de 2020, México **fue electo** para ocupar el puesto durante el periodo 2021-2022 con 187 votos; es decir, el **97 por ciento** del total de votos emitidos por los Estados miembros. En esta ocasión, coincide por primera vez que México tendrá un **asiento** no permanente en el Consejo de Seguridad y, al mismo tiempo, estará participando en **operaciones** para el mantenimiento de la paz.



Discurso de AMLO en la ONU
Fuente: Presidencia de la República

En 2020, López Obrador mandó un mensaje grabado para el debate general del **75** periodo de sesiones de la **Asamblea General**. Con esta acción, el presidente evidenció la realidad de la política interna y exterior de México en varios sentidos. Primero, dejó ver que probablemente el presidente no se dejó asesorar para la elaboración del discurso. Además, el mensaje demostró cierto desconocimiento de los temas y foros internacionales, al no mencionar el **75 aniversario** de la ONU. Además, centró su mensaje en explicar la política interna mexicana y las acciones de su gobierno, omitiendo hacer referencia a las **prioridades** de la política exterior de México del momento, como su participación en el **Consejo de Seguridad** de la ONU en el periodo 2021-2022, la presidencia de la CELAC, las acciones de cooperación internacional promovidas por su gabinete en el tema de Covid-19 y la vacuna.

Evaluación de los primeros tres años de la política exterior de AMLO

En los primeros tres años de la administración del presidente López Obrador, la política exterior de México se podría caracterizar de la siguiente manera: 1) no es **prioritaria** en la agenda nacional o presidencial; 2) los recursos y capacidades para su conducción son muy **limitados** y, además, van a la baja; 3) no existe una **estrategia** integral o clara de política exterior y dicha política no está directamente en sintonía con las necesidades nacionales; y, 4) la visibilidad e impacto de México en el mundo (en las diferentes regiones y al interior de organismos multilaterales y regionales) es **reducida** y va en declive.

En primer lugar, la baja prioridad de la política exterior dentro de las prioridades nacionales y presidenciales se resume en la frase recurrente de AMLO, en la que afirma que “la mejor política exterior es una buena **política interna**”. Aun cuando es cierto que la estabilidad nacional y buenas políticas públicas en el ámbito interno son fundamentales para incrementar la **capacidad de negociación** internacional de un país, es igualmente cierta la relación en el sentido opuesto, es decir, que “la **política exterior** es también importante para la política interna”, al fungir como palanca del **desarrollo** nacional. Esta visión **localista** y **nacionalista** demuestra que el presidente no percibe cabalmente la im-

portancia de los temas y foros internacionales para la seguridad y desarrollo de México y el bienestar de los mexicanos

Como resultado de lo anterior, en segundo lugar, los **recursos y capacidades** para la conducción de la política exterior en México son muy limitados y, además, van a la baja. En términos financieros, desde el año 2000, el **presupuesto** de la Cancillería nunca fue mayor al 0.38% del presupuesto federal. Además, los recursos ministrados a la SRE tuvieron importantes **reducciones** durante el sexenio del presidente Peña Nieto (8.5% en términos reales en dólares). En los tres primeros años de AMLO, la Cancillería tuvo disminuciones adicionales de recursos de 7.5%, para un acumulado de 16% en la década de 2010.

En tercer lugar, no se observó una **estrategia** integral de política exterior; además esta política no estuvo en clara sintonía con las necesidades nacionales. Lo anterior quedó patente en cuatro acciones de política exterior: 1) el no haber ejercido la acción penal en contra del general **Cienfuegos** (enero de 2021); 2) el retraso en la felicitación a **Joseph Biden** como presidente electo en Estados Unidos (noviembre 2020); 3) el mensaje ofrecido por AMLO durante el **75 aniversario** de las Naciones Unidas (agosto 2020); y 4) la **visita** de trabajo hecha al presidente Trump en tiempos electorales (julio 2020). En estos cuatro casos se observan varios elementos comunes, los cuales hablan de la falta de una estrategia integral o clara de política exterior.

Finalmente, en cuarto lugar, la presencia e incidencia de México en el mundo es limitada y se ha **desdibujado** en los tres primeros años de la administración de AMLO. Dado que el canciller Ebrard es uno de los hombres de mayor confianza del presidente, éste lo ha responsabilizado de atender sus prioridades políticas para resolver los temas coyunturales que sean críticos y urgentes para el presente. Así, además de ejercer sus funciones como Canciller, representando a AMLO en los foros multilaterales donde no ha querido participar el presidente, también es coordinador de las acciones prioritarias del gobierno federal, como en las negociaciones de alto nivel con Estados Unidos, salud, compras internacionales de insumos médicos, vacunas y de medios de transporte, política migratoria, promoción comercial, turismo, cultura, entre varias otras. Esta suma de funciones ha generado que el Canciller esté ocupado con múltiples responsabilidades más allá de la conducción de la política exterior, concentrando su energía en atender las prioridades presidenciales.

Resumen del capítulo

- La política exterior durante la administración de Peña Nieto tuvo tres momentos particularmente: 1) un activismo internacional y la búsqueda de posicionar a México como “un actor con responsabilidad” global como resultado de las reformas internas derivadas del **Pacto por México** y el “*Mexico Moment*” en el primer bienio; 2) un retraimiento a atender temas de política interna ante el deterioro de la imagen internacional de México como resultado de los escándalos de corrupción y de violación de derechos humanos, tras la desaparición de los normalistas de Ayotzinapa en el segundo bienio; y, 3) la concentración de la política exterior en la atención de la relación con Estados Unidos ante la candidatura y elección del presidente Trump en los dos últimos años del sexenio.
- Durante los tres primeros años de la presidencia de AMLO, la política exterior no fue prioritaria. La importancia, recursos y capacidades, estrategia y visibilidad, así como el impacto regional y global de la política exterior de México decrecieron sistemáticamente, generando una sustantiva reducción en la relevancia de México como actor en el sistema internacional (tanto a nivel bilateral, regional y multilateral, con la probable excepción de su relación con Estados Unidos).
- Hay una tendencia clara en este sentido en la administración de López Obrador por lo que es de esperarse que la baja prioridad de lo externo y las tendencias observadas en los cuatro ámbitos analizados (prioridad, recursos y capacidades, estrategia e impacto) continúen en la segunda mitad (2022-2024) de la presidencia de AMLO.

Preguntas guía

1. ¿Cuál fue el impacto del regreso del PRI a la presidencia en 2012 en la política exterior de México?
2. ¿Cómo afectaron las reformas internas en México ejecutadas por Peña Nieto a la política externa?
3. ¿Cómo impactó a la política exterior de Peña Nieto y López Obrador la elección y presidencia de Donald Trump?
4. ¿Cuáles fueron las condiciones externas e internas al inicio de la presidencia de López Obrador?
5. ¿Cuáles han sido las principales características de la política exterior de AMLO y como han impactado las relaciones de México con Estados Unidos y el mundo?
6. ¿Qué patrones de continuidad y cambio destacarías en las acciones internacionales del presidente López Obrador?

Ejercicios

- Tomando en cuenta la realidad internacional y nacional en el momento, analiza las prioridades de política exterior de las administraciones Peña Nieto y López Obrador, evaluando la capacidad de cada uno para llevarlas a cabo.
- Explica las preferencias de política exterior de AMLO con base en su personalidad e ideología.
- Analiza la política exterior de Peña Nieto y López Obrador, remarcando la continuidad y cambio frente a las administraciones panistas.

Bibliografía recomendada

- Covarrubias, Ana y Jorge A. Schiavon, "In Search of International Influence: Mexico as an Entrepreneurial Power", en *International Journal: Canada's Journal of Global Policy Analysis*, 73 (4), 2018.
- Covarrubias, Ana, Humberto Garza Elizondo, Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez Flores (editores), *Fundamentos Internos y Externos de la Política Exterior de México (2012-2018)*, México, El Colegio de México y CIDE, 2020.
- González, Guadalupe y Rodrigo Morales Castillo. "La política exterior del gobierno de Enrique Peña Nieto hacia América Latina y el Caribe en un mundo en transición: una trama en tres actos", en *Foro Internacional*, LIX (237-238, julio-diciembre), 2019.
- Maldonado, Gerardo *et al.*, *Las Américas y el Mundo, 2018-2019: Opinión pública y política exterior*, México, CIDE, 2020.
- Pellicer, Olga, "México, el derrumbe de un régimen y la política exterior", en *Foro Internacional*, LIX (237-238, julio-diciembre), 2019.
- Schiavon, Jorge A., *La política exterior del México Contemporáneo: Evaluación y Perspectivas*, México, Fundación Konrad Adenauer, 2020.
- Schiavon, Jorge A., Rafael Velázquez Flores y Humberto Garza Elizondo, H. (eds.). *La Política Exterior de México 2018-2024: Diagnóstico y Propuestas*. México: CIDE, UABC y UANL, 2018.
- Velázquez, Rafael y Jessica de Alba, "Los factores internos y externos en la política exterior mexicana (2012-2018): Una evaluación general", en *Foro Internacional*, Nos. 237-238, julio-diciembre de 2019.

Conclusiones

LA POLÍTICA EXTERIOR DE CUALQUIER ESTADO ES un conjunto de **acciones** que tiene un Estado más allá de sus fronteras con base en el **interés nacional**. Pero también representa un **proceso** complejo en donde participa una amplia variedad de **actores** y está determinado por distintos **factores**. Asimismo, es un mecanismo clave para la promoción del **desarrollo** económico, político y social de las sociedades. Su principal **función** es encontrar, en el ambiente **internacional**, aquellos elementos que pueden ayudar a satisfacer las necesidades **internas** de una nación. Por otra parte, el proceso de toma de decisiones de la política exterior es altamente complejo de explicar. Sin embargo, existen algunos **modelos** de análisis y **enfoques** teóricos que ayudan a entender cómo se lleva a cabo esa actividad. Además, hay un creciente número de **actores**, tanto gubernamentales como no gubernamentales, que participan en el proceso de formulación y ejecución de la política exterior. La presencia de varias instancias genera diferentes tipos de **diplomacia**, como la presidencial, la parlamentaria, la local, la cultural, la pública, la ciudadana, entre otras. El proceso de toma de decisiones también está determinado por un **marco jurídico**, tanto nacional como internacional.

La política exterior de México a partir de 1821 se caracterizó por los siguientes elementos. En primer lugar, fue una actividad que se centró en la búsqueda del **reconocimiento** por parte de la comunidad internacional. Sin embargo, la **capacidad de negociación** fue limitada debido a la existencia de dos **proyectos de nación**, uno liberal y otro conservador. La presencia de dos visiones generó una disputa que llevó a una inestabilidad **política** y a problemas **económicos**. Más tarde, el país experimentó diversos conflictos internacionales, como fueron la independencia de **Texas**, la guerra con **Francia** y el conflicto con **Estados Unidos**, en el que perdió casi la mitad de su territorio. Estos eventos dieron lugar a la formación de los **principios** de la política exterior de México, como son la No Intervención y la Solución Pacífica de las Controversias. Tiempo después, el gobierno mexicano tuvo que firmar tratados que reflejaban una naturaleza contraria al **interés nacional**, como fueron los de Velasco, Guadalupe-Hidalgo, McLane-Ocampo, Miramar, Mon-Almonte, entre otros. Incluso el país experimentó la instalación de una monarquía con apoyo extranjero. A finales del siglo XIX, **Porfirio Díaz** llegó al poder y pudo darle estabilidad al sistema político y ello trajo un crecimiento económico. En este contexto, México pudo desplegar una política exterior con mayor alcance y resolver problemas pendientes, especialmente con Estados Unidos.

A inicios del siglo XX, el país experimentó un movimiento **revolucionario**. El **proyecto de nación** cambió y, por lo tanto, la política exterior también se transformó. México pasó de un modelo **liberal** a uno profundamente **nacionalista**. El énfasis estuvo en recuperar la rectoría económica del Estado y devolver a la nación la riqueza del subsuelo, puesto que había estado prácticamente en manos de los extranjeros. Estas aspiraciones estuvieron enmarcadas en la nueva **Constitución de 1917**. Las administraciones de **Carranza**, **Obregón** y **Calles** buscaron aplicar cabalmente los preceptos constitucionales; pero las con-

diciones internas y externas no lo permitieron. Fue hasta la administración de **Lázaro Cárdenas** cuando el gobierno pudo llevar a cabo las reformas gracias a una nueva coyuntura nacional e internacional. Esta conjunción permitió elevar la **capacidad de negociación** internacional de México, lo que le facilitó imponer condiciones en sus contactos con otros países y alcanzar logros significativos en materia de política exterior.

Durante la **Guerra Fría**, México trató de no involucrarse en la lógica del enfrentamiento ideológico entre la URSS y Estados Unidos y desplegar una política exterior afín al **interés nacional**. El énfasis estuvo en la industrialización del país. Más adelante, el triunfo de Fidel Castro en **Cuba** impactó de manera significativa los nexos de México con el mundo. Por un lado, el gobierno buscaba defender sus **principios** y mostrar **autonomía** frente a Estados Unidos. Al mismo tiempo, deseaba apoyar a Cuba para que Castro no financiara grupos guerrilleros en México. Por otro lado, el gobierno necesitaba una vinculación cercana a Estados Unidos para tener acceso a inversiones, ayuda financiera, comercio y para abrir la posibilidad de resolver viejos conflictos, como era el caso de **El Chamizal** y el problema de la salinidad del **Río Colorado**. Además, en el país existían grupos nacionalistas que demandaban un total apoyo a Cuba, pero también había sectores conservadores que exigían que México asumiera una posición anticomunista.

En la década de 1970, México desplegó una política exterior de naturaleza **activa**. La **distensión** de la Guerra Fría, la **estabilidad** política, un **crecimiento** económico y la riqueza del **petróleo** le permitieron al país proyectar mayores contactos con el exterior. Sin embargo, el sexenio de **López Portillo** terminó en medio de una grave **crisis** financiera. El siguiente presidente, **Miguel de la Madrid**, tuvo que cambiar el **modelo de desarrollo** económico para salir de la crisis financiera. De un esquema proteccionista, el país transitó a una política **neoliberal** que enfatizaba el libre comercio y la atracción de inversiones. Con el cambio del **proyecto de nación**, la política exterior también experimentó importantes transformaciones. En primer lugar, las relaciones internacionales tuvieron una base "**economicista**" y México tuvo que acercarse a Estados Unidos para convertirse en aliados abiertos. El presidente **Salinas de Gortari** dio continuidad a este nuevo modelo y los puntos claves fueron la firma del **Tratado de Libre Comercio con América del Norte** y el ingreso de México a la OCDE. Sin embargo, el mismo año en que entró en vigor el TLCAN, el país experimentó serios desajustes internos. Primero fue el surgimiento del EZLN, luego vino el asesinato del candidato del PRI a la presidencia **Luis Donaldo Colosio**, y el año de 1994 terminó con una severa **crisis** financiera. El presidente **Ernesto Zedillo** tuvo que ajustar la política exterior a las necesidades económicas del país. Sin embargo, un logro importante de su administración fue la firma de un tratado de libre comercio con la **Unión Europea**.

El siglo XXI recibió al país con una novedad en el terreno del sistema político. Por primera vez en poco más de 70 años, el **PRI** perdió la elección presidencial. En el 2000, el candidato de derecha, **Vicente Fox**, llegó a la presidencia bajo las siglas del **PAN**. Bajo nuevas reglas políticas, la administración foxista introdujo cambios importantes en la política exterior del país. En primer lugar, México regresó al **Consejo de Seguridad** de la ONU, puesto que las administraciones priistas habían optado por no participar. En segundo lugar, Fox incluyó en la agenda exterior los temas de promoción de la **democracia** y los **derechos humanos**. Sin embargo, esta nueva política causó crisis diplomáticas con algunos países de América Latina, especialmente con **Cuba** y **Venezuela**. En 2006 volvió a ganar el PAN, pero en esa ocasión el margen de triunfo fue muy estrecho y el candidato perdedor, **Andrés Manuel López Obrador**, argumentó un fraude electoral. En consecuencia, el presidente **Felipe Calderón** llegó al poder en medio de una crisis de legitimidad democrática. Esta situación y la **violencia** que se generó en el país como producto de la guerra contra el narcotráfico permearon la política exterior de los primeros años de Calderón. Luego estalló la **crisis** económica de 2008 y ello representó **límites** a las relaciones inter-

nacionales de México. Una vez superada esa etapa, la administración calderonista pudo desplegar una política exterior de mayor **alcance**. Por ejemplo, el país fue sede de la COP-16, de la reunión del G20 y de la cumbre para dar formalidad a la CELAC.

En 2012, el PRI regresó al poder. Con un margen más holgado en la elección y con un consenso interno producto del **Pacto por México**, el presidente **Peña Nieto** pudo desplegar una política exterior menos anclada a la situación interna. Por ejemplo, su administración promovió la **Alianza del Pacífico**, alentó la creación del grupo **MIKTA**, continuó con la inserción de México en el **TPP**, y anunció el regreso de México a las **Operaciones de Mantenimiento de la Paz** de las Naciones Unidas. Sin embargo, los casos de **corrupción**, la **violencia** y la **desaparición** de estudiantes impactaron de manera negativa en el desempeño externo de México. El gobierno peñista puso mayor atención en los asuntos **internos**. En el exterior, México fue ampliamente criticado por esos temas. No obstante, con la llegada de **Donald Trump** a la presidencia de Estados Unidos, la política exterior regresó a ser una cuestión de alta importancia. El nuevo huésped de la Casa Blanca amenazó con construir un **muro** a lo largo de la frontera y con cancelar el **TLCAN**.

En 2018, **Andrés Manuel López Obrador** ganó la presidencia. El hecho era significativo por dos razones. En primer lugar, era la primera vez que un candidato de **izquierda** obtenía el triunfo. En segundo término, AMLO tuvo un número elevado de votos, por lo que gozaba de amplia legitimidad al inicio de su sexenio. Este rasgo le ofrecía un **bono democrático** que podía servir para elevar la **capacidad de negociación** internacional de México. Sin embargo, desde un principio, el presidente mostró poco interés en las relaciones exteriores, por lo que el bono se diluyó. Desde su campaña, López Obrador planteó un nuevo **proyecto de nación**. Sin embargo, su administración ha dado muestras de **continuidad** en materia de política exterior con referencia a gobiernos anteriores, especialmente en la esfera económica puesto que apoyó la firma del **T-MEC** y negoció con Trump para evitar que aumentara los **aranceles** a los productos mexicanos. Al mismo tiempo, AMLO prometió que adoptaría una política exterior basada en los **principios** tradicionales de México. Sin embargo, también ha realizado acciones con un contenido altamente **pragmático**, como fue aceptar ciertas cláusulas dentro del **T-MEC**, enviar a la **Guardia Nacional** a detener a los migrantes centroamericanos a cambio de que Estados Unidos no impusiera mayores aranceles y su visita a Washington para apoyar la reelección de **Trump**.

En este balance a 200 años, es posible plantear algunos **ejes** básicos de la política exterior de México. En primer lugar, es notorio que el país ha combinado decisiones y acciones basadas en elementos **principistas**, pero también **pragmáticos**. Por ejemplo, la administración de Salinas de Gortari planteó que su política estaba basada en los principios tradicionales, pero la firma del **TLCAN** reflejó una posición pragmática. En segundo término, en este bicentenario México ha establecido vínculos que han reflejado un patrón de **conflicto** y **cooperación**, especialmente con Estados Unidos. Por ejemplo, hay temas de la agenda bilateral que se han convertido en fuente de conflicto, como son la **migración**, el **narcotráfico** y, en ocasiones, el **comercio**. No obstante, ambos gobiernos han demostrado voluntad política para establecer mecanismos de mutua **colaboración**. Finalmente, en este periodo también existen patrones de **cambio** y **continuidad**. Cada vez que llega un nuevo gobierno, la política exterior no inicia de cero. Existen algunas posiciones que se **mantienen**. Sin embargo, cada presidente ha buscado imprimir su **sello distintivo** a las relaciones internacionales de México. En este contexto, es altamente previsible que la política exterior mexicana conserve a futuro estos tres ejes básicos: pragmatismo/principismo, conflicto/cooperación y cambio/continuidad.

Para tener una diplomacia de mayor alcance, es necesario que México adopte una política exterior de **Estado**. Es decir, debe existir cierto grado de continuidad; las decisiones deben estar basadas en el **interés nacional**; deben participar diversos **actores** en el

proceso de formulación y ejecución; y su diseño debe estar sustentado de un **proyecto de nación** que goce de amplio consenso. Además, el gobierno debe potenciar aquellos elementos que permitan incrementar la **capacidad de negociación** internacional para facilitar el logro de los objetivos. Esta capacidad depende de factores coyunturales tanto externos como internos. Los primeros están condicionados por los **intereses** de otros actores y por el **equilibrio de poder** del sistema internacional. México tiene poco control de estas variables. Sin embargo, el país tiene mayor responsabilidad en los internos. Los fundamentales son la **estabilidad política**, una **economía sana** y ausencia de **polarización**. Solamente de esta manera la política exterior de México tendrá mayor éxito a futuro.

Bibliografía especializada sobre política exterior de México

EL ESTUDIO Y EL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO han sido de mucho interés para docentes, investigadores, estudiantes, diplomáticos, periodistas y público en general. En México, a lo largo de su historia, una gran cantidad de libros y artículos se han producido para explorar esta actividad. Por esa razón, esta parte contiene un breve **análisis bibliográfico** y una **lista** de las publicaciones más representativas del tema. Aun cuando es una lista larga, no puede incluir todos los trabajos relevantes en la materia. Por ello, el criterio de selección fue que se traten de obras de **alto nivel** académico que estuvieran respaldadas por instituciones nacionales e internacionales de alto prestigio. La gran mayoría son trabajos realizados en México y por autores nacionales. La lista recoge libros, capítulos de libros y artículos de revistas científicas respaldadas por instituciones reconocidas por su calidad académica. El criterio básico fue que el tema central sea la “política exterior” de México. Este espacio representa una breve **historia** del estudio de la política exterior y una referencia para los que buscan investigar los temas relacionados con la diplomacia mexicana.

Las obras están divididas en tres grandes apartados. El primero incluye trabajos desde un punto de vista histórico. Esta parte contempla los trabajos que se hicieron para analizar las principales etapas del devenir mexicano, como fueron los inicios del **siglo XIX** luego que el país obtuviera su independencia. Continúa con la **Reforma** y el **Porfiriato**. Ya entrados en el siglo XX, la lista incluye obras sobre la **Revolución** mexicana, el **Cardenismo** y la **Segunda Guerra Mundial**. También hay una sección que incluye los trabajos realizados para estudiar la política exterior de México durante la etapa de la **Guerra Fría**. La última parte enlista las obras escritas para el análisis de la posguerra fría y los inicios del siglo XXI. El segundo apartado contempla los trabajos realizados desde un punto de vista **geográfico**. Aquí se consideran las siguientes áreas: Norteamérica, América Latina, Europa, Asia, África y el Medio Oriente. La última parte divide las obras desde un criterio **temático**, como son los aspectos teóricos, económico comerciales, jurídicos y doctrinales, seguridad, desarme, derechos humanos, medio ambiente, migración, cooperación internacional, integración regional y aspectos multilaterales.

Los primeros estudios

Este análisis bibliográfico parte de 1821, luego de que México obtuvo su independencia. El primer trabajo sobre el tema fue el de **Francisco de Azcárate**, quien en 1821 publicó *Un programa de política internacional*. El objetivo del libro era presentar propuestas de lo que el país tenía que hacer en el plano exterior. Para ello, Azcárate dividió las relaciones de México entre las de **dependencia**, **naturaleza**, **necesidad** y **política**. Fue el primer trabajo que se dedicó por completo al tema y es poco conocido entre los interesados del tema. El libro fue publicado por la **Secretaría de Relaciones Exteriores**. No fueron muchos los trabajos

que se editaron en los primeros años de la independencia. Después del libro de Azcárate, en 1848 **Antonio de la Peña y Reyes** publicó el texto: *Algunos documentos sobre el Tratado Guadalupe y la situación de México durante la invasión americana*. El objetivo de la obra era justificar la necesidad de la firma del **Tratado Guadalupe-Hidalgo** ante la opinión pública mexicana y ante los legisladores, quienes tenían que aprobar ese instrumento. Como se puede observar, los primeros trabajos fueron publicados por la oficina encargada de las relaciones internacionales del país. Por lo tanto, en algunos casos los textos eran **descriptivos** y carecían de un análisis académico. No hubo muchos trabajos de naturaleza **explicativa** debido principalmente a que el país vivió una etapa de guerra civil entre 1821 y 1867. Los pocos que hubo en su mayoría eran narraciones **históricas** y, en ocasiones, **oficialistas**.

Sobre el siglo XIX hubo varios trabajos que se dedicaron a estudiar las relaciones internacionales de México en sus primeras etapas. Destacan los trabajos de **Luis Zorrilla**, **Carlos Bosch** y **Josefina Zoraida Vázquez**. Un tema de amplio interés fue el proceso de obtención del **reconocimiento** internacional. Luego hubo interés por estudiar las causas y consecuencias de los primeros **conflictos** internacionales, como fueron la independencia de **Texas** en 1836, la guerra con **Francia** de 1838 y la pérdida del territorio en 1848 frente a Estados Unidos. El evento fue de alta trascendencia para el país porque significó la pérdida de la mitad del territorio. Otros temas de interés fueron los tratados firmados por México en la etapa de la Reforma, los cuales eran contrarios al **interés nacional**, como fueron el de **La Mesilla**, el **McLane-Ocampo**, el **Mon-Almonte**, el **Corwin-Doblado**, los de la **Soledad**, los de **Miramar**, entre otros. Sobre el periodo del **Porfiriato** y la política exterior hubo muchos trabajos. Fue una etapa en donde México pudo desplegar una política exterior de mayor alcance gracias a la estabilidad política y el crecimiento económico. El principal problema era que la mayoría de los trabajos se realizó desde una perspectiva histórica puesto que muchos de los autores eran historiadores. Por lo tanto, los trabajos eran más descriptivos y menos analíticos puesto que carecían de elementos teóricos de la **Ciencia Política** o las **Relaciones Internacionales**.

En el siglo XX, un evento de alto impacto fue la **Revolución** mexicana. Como lo ha dicho **Lorenzo Meyer**, este periodo no se puede entender si no se toman en cuenta las variables externas. Por lo tanto, las relaciones internacionales del país en este periodo fueron de alta relevancia. Por ello, muchos autores se dedicaron a escribir sobre el tema. Algunos trabajos se realizaron en el periodo y otros ya avanzado el siglo. Destacan los trabajos de **Isidro Fabela**, quien fue un importante diplomático y actor directo de los eventos. **Friedrich Katz**, **Luis Quintanilla** y **Berta Ulloa** escribieron importantes obras sobre el tema internacional durante la revuelta. Otro periodo de alta trascendencia también fue el Cardenismo y la Segunda Guerra Mundial, aquí destacan las obras de **Lorenzo Meyer** y **Blanca Torres**.

Los estudios de política exterior de México en la etapa contemporánea

Fue a partir del término de la **Segunda Guerra Mundial** que creció el interés de estudiar la política exterior de México. Pero fue entre las décadas de 1960 y 1970, cuando hubo un auge de obras sobre el tema. En esta etapa, **Modesto Seara Vázquez**, de la UNAM, publicó en 1969 el libro: *La política exterior de México*. Esta obra se convirtió rápidamente en una referencia para los interesados en el tema. Un evento de alta relevancia para México y América Latina fue la **Revolución cubana** de 1959 y la **crisis de los misiles** de 1962. México adoptó una posición basada en principios y hubo mucho interés en explicar esa decisión. En 1972, **Olga Pellicer** publicó la obra *México y la Revolución cubana*, que representó un libro de alto valor explicativo. Más adelante, **Mario Ojeda** publicó en 1976 la obra más importante sobre política exterior hasta el momento: *Alcances y límites de la política exterior de México*. Fue prácticamente el primer libro que utilizaba elementos teóricos-conceptuales para analizar la política exterior del país.

Durante esos años, el gobierno, particularmente la Secretaría de Relaciones Exteriores, tenía una importante producción de libros dedicados al tema. Sin embargo, dos instituciones académicas empezaron a desarrollar investigaciones sobre política exterior: **El Colegio de México** y la **UNAM**. Estas instituciones iniciaron con el programa de **licenciatura** en Relaciones Internacionales y, por ello, muchos politólogos e internacionalistas empezaron a realizar textos dedicados al análisis de la política exterior del país. En la época también había algunos abogados que estaban interesados en los temas de **Derecho Internacional** en los que México se involucraba.

El auge de los estudios de la política exterior de México en la década de 1970 coincidió con un periodo de activismo internacional del país. Después de la Segunda Guerra Mundial, México adoptó una política aislacionista y jurídicista. Pero con la llegada del presidente **Luis Echeverría**, el país inició una etapa de **activismo** en sus vínculos con el exterior. Este ímpetu motivó muchos estudios porque había interés en analizar las causas de ese importante cambio en la política exterior de México. Los libros más representativos que analizaron el sexenio de Echeverría fueron: *México: el surgimiento de una política exterior activa*, escrito por **Mario Ojeda**; *Continuidad y cambio en la política exterior de México: 1977*, *La política exterior de México: realidad y perspectivas* y *Lecturas de política exterior mexicana*, los tres publicados por **El Colegio de México**; *Seis años de la política exterior de México, 1970-1976*, escrito por **Alfonso García Robles** y publicado por la SRE, entre otros. El interés en el tema continuó con el sexenio de **López Portillo** porque México mantuvo su activismo, pero ahora basado en el **petróleo** como instrumento de negociación internacional. En la década de 1980 también hubo mucho interés por dos razones. Primero, porque el país sufrió una profunda crisis financiera causada en parte por los factores externos y el gobierno tuvo que modificar el **modelo de desarrollo** económico. Segundo, la situación en **Centroamérica** se había agravado por el descontrol de las guerras civiles en la región. México adoptó una posición de activismo hacia la zona, como fue el caso de **Contadora**, y eso motivó muchos estudios durante el sexenio de **Miguel de la Madrid**.

Los elementos anteriores indican que el desarrollo de los estudios de política exterior está ligados a dos factores. En primer lugar, los **eventos** de alto impacto, tanto en México como en el mundo, han influido en un mayor interés para estudiar los nexos del país con el exterior. En segundo término, la aparición de la **licenciatura** en Relaciones Internacionales motivó mayores investigaciones al respecto, sin olvidar el papel que tuvo la SRE en el desarrollo de estudios sobre el tema. Por ello, en 1974, el gobierno impulsó, en el marco de la SRE, la creación del **Instituto Matías Romero**, la rama académica de la diplomacia mexicana. Esta institución ha sido un pilar muy sólido para los estudios sobre el tema. Se ha encargado de publicar varios libros y desde 1983 edita la *Revista Mexicana de Política Exterior*, la cual se convirtió en un referente para los estudios de la diplomacia mexicana. **El Colegio de México** también edita desde 1960 la revista *Foro Internacional*, que ha sido un pilar en esos estudios. Asimismo, el **Centro de Relaciones Internacionales** de la UNAM edita desde 1973 la revista *Relaciones Internacionales*, que también ha publicado artículos destacados sobre el tema. Estas tres revistas son las más antiguas y las que han desempeñado un papel clave en los estudios de la política exterior de México.

La década de 1980 presenció un auge importante en los estudios de la política exterior de México. Instituciones como la UNAM, **El Colegio de México**, el IMR y el CIDE encabezaron esta actividad y produjeron importantes textos. Por ejemplo, el CIDE editó varios volúmenes de: *Cuadernos de política exterior mexicana*, una colección que incluía textos de los principales exponentes del tema en la época. Asimismo, la revista *Foro Internacional* comenzó a dedicar un número especial al análisis de la política exterior del sexenio que terminaba. Este proyecto se mantiene hasta la fecha. En 1985, en el 175 aniversario del inicio de la independencia, la SRE publicó el libro *Política exterior de México 175 años de historia*. La obra fue un importante compendio porque resumía 175 años de la historia de las relaciones internacionales del país. Otras obras importantes publicadas en los ochenta fueron:

Fundamentos y prioridades de la política exterior de México, editado por **Humberto Garza** de El Colegio de México; *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, editado por **César Sepúlveda**; y *La política exterior de México: desafíos en los ochenta*, coordinado por **Olga Pellicer** y publicado por el CIDE.

A finales de la década de 1980 y principios de la de 1990 ocurrieron dos eventos que impactaron el estudio de las relaciones internacionales en México. En primer lugar, el gobierno decidió dejar atrás el modelo proteccionista y adoptó una política de liberalización comercial. En otras palabras, el país se abrió al mundo. Además, entre 1989 y 1991 ocurrieron eventos de alto impacto en el sistema internacional. En Berlín, el muro cayó en noviembre de 1989 y para finales de 1991 había desaparecido la **Unión Soviética**. Estos dos eventos impactaron de manera decisiva en el estudio de la política exterior de México. Por ejemplo, muchas universidades abrieron la licenciatura en Relaciones Internacionales y algunos posgrados afines al área. En este contexto, muchos profesores empezaron a analizar con mayor detenimiento la conducta de México en el plano internacional. De esta manera, los estudios en la materia empezaron a generalizarse.

El sexenio de **Salinas de Gortari** marcó un antes y un después. Como México firmó el TLCAN e ingresó a varias organizaciones internacionales, surgió un mayor interés en analizar lo que en ese entonces se llamó el **cambio** de la política exterior de México. Varios académicos entonces empezaron a analizar el tema y buscaban elementos explicativos de la nueva conducta mexicana. Así también, economistas y abogados buscaron analizar el TLCAN desde la perspectiva de la política exterior mexicana. Para entonces, el estudio de las relaciones de México con **Estados Unidos** se volvió un tema central. Además del comercio, hubo interés de analizar los fenómenos de **migración y narcotráfico** que en esa época se convirtieron en fuente de conflicto bilateral. Las obras más importantes que se dedicaron al análisis de la política exterior de Salinas fueron: *Relaciones exteriores de México en la década de los noventa*, editado por **Riordan Roett**, *México ante el fin de la guerra fría*, de **Ilán Bizberg**, *El orden mundial emergente: México en el siglo XXI*, de **Carlos de Icaza y José Rivera**, *La política exterior pragmática salinista* de **Paulino Arellanes**, *La Política exterior de México en la era de la modernidad* de **Andrés Rozental** e *Introducción al estudio de la política exterior de México* de **Rafael Velázquez**.

En 1994 llegó a la presidencia **Ernesto Zedillo**, pero la crisis de diciembre de ese año afectó el desempeño internacional de México. Sin embargo, una vez que la situación mejoró, la administración de Zedillo pudo desplegar una política exterior más activa, incluso con la firma de un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea. El libro más representativo que analizó de forma global el sexenio de Zedillo fue: *Entre la globalización y la dependencia: la política exterior de México, 1994-2000*, editado por El Colegio de México y el ITESM. También el libro de **Federico Novelo**, *La política exterior de México en la era de la globalización*, aportó elementos para entender la política exterior de México del fin del siglo XX. En el 2000 el ITAM empezó a editar la revista *Foreign Affairs Latinoamericana*, la cual también se convirtió en una importante fuente de artículos sobre la materia.

La llegada de **Vicente Fox** a la presidencia en el 2000 también despertó un mayor interés de estudiar el tema. Después de 70 años en el gobierno, el PRI había perdido el poder y el nuevo gobierno planeaba darle un giro distinto a la política exterior tradicional. México se acercó a **Estados Unidos** con la idea de fomentar la cooperación bilateral, pero el 11 de septiembre de 2001 representó un obstáculo para ese objetivo. Las obras más representativas que buscaron analizar la política exterior de Fox fueron: *La Política exterior de México y sus nuevos desafíos* publicado en 2008 por **Consuelo Dávila** y **Rubén Cuéllar**; *Cambio y continuidad en la política exterior de México*, editado por **Rafael Fernández de Castro**; *La política exterior de México bajo un régimen democrático ¿Cambio o continuidad?*, coordinado por **Rafael Velázquez** y *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México, 2000-2006*, editado por **Humberto Garza**, **Jorge A. Schiavon** y **Rafael Velázquez**, y publicado por El Colegio de México y el CIDE. Este último libro contiene los artículos publicados

en el número especial de la revista *Foro Internacional* dedicado al análisis del sexenio de Fox en materia de política exterior.

Durante los primeros años del siglo XXI, varias instituciones educativas –públicas y privadas– empezaron a publicar obras importantes, como fueron el ITAM, el ITESM, la UIA, la UAM, la BUAP, la UABC, la UANL, y la UdeG. Otras instituciones también apoyaron, como el Senado y la Cámara de Diputados, la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, entre otras. Un trabajo muy importante en esta materia apareció también en el sexenio de Fox, que fue la publicación de los resultados de la encuesta: *México y el Mundo: Opinión pública y política exterior en México*. La iniciativa de este proyecto fue de parte de **Guadalupe González, Jorge Chabat y Jorge A. Schiavon** del CIDE. Junto con varios colegas han editado cada dos años la encuesta, la cual ya se convirtió en unos de los principales trabajos de medición y de análisis de la política exterior de México. Incluso se ha convertido en un instrumento que ha guiado algunas decisiones de política pública.

En 2006, **Felipe Calderón** mantuvo cierta continuidad con la política exterior de Fox con sus respectivos matices. Tal vez por esa razón no hubo tantos trabajos como en el sexenio anterior. Los pocos libros que se enfocan en el sexenio son: *Balances y perspectivas de la política exterior de México*, editado por **Humberto Garza, Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez**, y publicado por El Colegio de México y el CIDE. Sin embargo, en 2010 México festejó los 200 años del inicio de la Independencia y 100 de la Revolución. Fue un buen pretexto para publicar obras conmemorativas en el área de relaciones exteriores. Las más importantes fueron: *Historia de las relaciones internacionales de México 1821-2010*, coordinada por **Mercedes de Vega** y publicada por la SRE; *México y el mundo historia de sus relaciones exteriores*, coordinada por **Blanca Torres** de El Colegio de México, que fue una reedición de una colección publicada anteriormente por el Senado; el tomo XII de la obra *Los grandes problemas de México*, editado por El Colegio de México; *México ante el nuevo orden internacional: los escenarios*, publicado por la UAM, entre otras.

En el sexenio de Enrique Peña Nieto también aparecieron obras dedicadas al análisis de su política exterior, como el libro: *Fundamentos Internos y Externos de la Política Exterior de México (2012-2018)*; editado por **Ana Covarrubias, Humberto Garza, Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez**, y publicado por El Colegio de México y el CIDE. Dos obras de **Guadalupe González y Olga Pellicer** también contribuyeron al estudio de la política exterior de México a partir de 2012: *La política exterior de México: Metas y obstáculos* y *Los retos internacionales de México: urgencia de una mirada nueva*. Todavía no aparece un libro que analice de manera global la política exterior de Andrés Manuel López Obrador, pero hay ya varios artículos y capítulos de libro que han hecho un ejercicio temprano de evaluación de los primeros años de su administración.

Histórica

General

- De Vega, Mercedes (coord.), *Historia de las relaciones internacionales de México 1821-2010*, México, SRE, 2011.
- Díaz, Luis Miguel, *Historia de las relaciones internacionales de México*, México, Porrúa, 1983.
- Guerrero, Omar, *Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, México, SRE-IMRED, 1993.
- Lajous, Roberta, *Historia mínima de las relaciones exteriores de México, 1821-2000*, México, El Colegio de México, 2012.
- Mendoza, Juan Carlos, *Cien años de política exterior mexicana, De Francisco I. Madero a Enrique Peña Nieto. Momentos trascendentes*, México, Cenzontle/ INEHRM, 2014.
- Meyer, Lorenzo y Josefina Zoraida, *México frente a Estados Unidos*, México, El Colegio de México, 1982.
- Ojeda Revah, Mario, *México contemporáneo 1808-2014. La política internacional*, México, FCE, 2015.
- Ordóñez, Latife, *Estudio y análisis de la política exterior del Estado mexicano en el siglo XX. Una apreciación crítica*, 2 volúmenes, México, UNAM, 2013.
- Política exterior de México 175 años de historia*, México, SRE, 1985.

- Torres, Blanca, *México y el mundo historia de sus relaciones exteriores*, 10 tomos, México, El Colegio de México, 2010.
- Seara Vázquez, Modesto, *La política exterior de México*, México, Harla, 1985.
- Schiavon, Jorge A., et al., *En busca de una nación soberana: Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, CIDE-SRE, 2006.
- Velázquez, Rafael, et al., *Para entender la política exterior de México: La experiencia del pasado para planear el futuro*, México, AME/UABC, 2018.
- _____, *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*, 2 edición, México, Plaza y Valdés, 2007.
- _____, *Introducción al estudio de la política exterior de México*, México, Nuestro Tiempo, 1999.
- Zorrilla, Luis G., *Relaciones políticas económicas y sociales de México con el extranjero*, 5 Tomos, México, varios años.

Siglo XIX

- Abella, Gloria, "El pensamiento de Lucas Alamán en materia de relaciones exteriores de México", en *Relaciones Internacionales*, No. 53, México, CRI-FCPyS-UNAM, enero-abril 1992.
- Argüello, Silvia y Raúl Figueroa, *El intento de México por retener Texas*, México, FCE-SEP, 1982.
- Azcarate de, Juan Francisco, *Un programa de política internacional*, México, SRE, 1932.
- Belenki, *La intervención extranjera en México*, México, Ediciones de Cultura Popular, 1984.
- Bosch, Carlos, *Problemas diplomáticos del México independiente*, México, UNAM, 1986.
- Cosío, Daniel, "La Doctrina Juárez", en *Política exterior de México 175 años de historia*, loc. cit.
- Cué, Agustín, *El Tratado McLane-Ocampo, Juárez, los Estados Unidos y Europa*, México, América Nueva, 1956.
- De la Peña, Antonio, *El Tratado Mon-Almonte*, México, SRE-AHD, 2017.
- Espinosa, Margarita, *La política exterior de México hacia Cuba, 1891-1902*, México, SRE, 2006.
- Gómez, Roberto, *México ante la diplomacia vaticana*, México, FCE, 1977.
- Galeana, Patricia, *El Tratado McLane-Ocampo. La comunicación interoceánica y el libre comercio*, México, UNAM-Porrúa, 2005.
- Hermida, Ángel, *Juárez y el Tratado McLane-Ocampo*, México, SEP, 1972.
- Schiavon, Jorge A., "La relación México-Estados Unidos y la expedición filibustera de William Walker: ¿Por qué Baja California y Sonora siguen siendo territorio mexicano?", *La Gaceta de Ciencia Política*, v. 3 n. 1, (primavera-verano 2003).

Siglo XX

- Arroyo, Graciela, "La política internacional y nacionalista de Lázaro Cárdenas", en *Relaciones Internacionales*, No. 32, México, UNAM-FCPyS, abril-junio 1984.
- Dávila, Consuelo, "La política exterior en la Revolución Mexicana", en *Relaciones Internacionales*, No. 55, México, FCPyS-UNAM, 1992.
- Duran, Esperanza, *Guerra y Revolución Las grandes potencias y México 1914-1918*, México, El Colegio de México, 1985.
- Fabela, Isidro, *La política interior y exterior de Carranza*, México, Editorial Jus, 1979.
- _____, *Historia Diplomática de la Revolución Mexicana*, 2 tomos, México, FCE, 1985.
- _____, "La política internacional del presidente Cárdenas", en *Política exterior de México 175 años de historia*, Tomo III, México, SRE, 1985.
- Gaytán, Rosa, "La política exterior de México durante el siglo XX: hechos y análisis", en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 133, enero-abril de 2019.
- Gordillo, Octavio, *La Revolución y las relaciones internacionales de México*, México, INEHRM, 1982.
- Herrera, Fabián, *La política exterior mexicana en la Sociedad de Naciones ante la Guerra del Chaco y el conflicto de Leticia, 1932-1935*, México, SRE, 2006.
- Katz, Friedrich, *La guerra secreta en México*, México, ERA, 1987.
- Meyer, Lorenzo, *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero*, México, El Colegio de México, 1981.
- _____, *México y el Mundo Historia de sus Relaciones Exteriores*, Tomo VI, México, Senado de la República, 1991.
- Opinión de la Secretaría de Relaciones Exteriores sobre el Proyecto Dumbarton Oaks de 1945*, México, SRE, 1945.
- Padilla, Ezequiel, "Nuestra Política Internacional", en *Política exterior de México 175 años de historia*, Tomo III, México, SRE, 1985.
- Quintanilla, Luis, "La política internacional de la Revolución Mexicana", en *Foro Internacional*, No. 17, México, El Colegio de México, julio-septiembre de 1964.

- Ramírez, David, "El Estado de la Revolución Mexicana: coordenadas políticas de la política exterior", en *Cuadernos de política exterior mexicana* 2, México, CIDE, 1986.
- Schiavon, Jorge A., "Sobre contagios y remedios: El *New Deal* y su impacto sobre la administración cardenista", *Revista Iztapalapa*, v. 23, n. 52, (enero-junio 2002).
- Sepúlveda, César, "Problemas diplomáticos de la Revolución Mexicana", en *Foro Internacional*, No. 3, Vol. 1, México, El Colegio de México, enero-marzo de 1961.
- Torres, Blanca, "De la guerra al mundo bipolar", Tomo VII de *México y el Mundo Historia de sus Relaciones Exteriores*, México, Senado de la República, 1991.
- Ulloa, Berta, *La Revolución intervenida*, México, El Colegio de México, 1976.
- _____, "La Lucha Revolucionaria" tomo V de *México y el Mundo Historia de sus Relaciones Exteriores*, México, Senado de la República, 1991.
- Velázquez, Rafael, *La política exterior de México durante la Segunda Guerra Mundial*, México, Plaza y Valdés, 2007.
- _____, "La política exterior de México y la Constitución de 1917 en su centenario, México", en Patricia Galeana et al., *La política exterior de México y la Constitución de 1917 en su centenario*, México, INHERM-AMEI, 2018.

Guerra Fría

- Anguiano, Eugenio, "México y el Tercer Mundo: racionalización de una posición", en *Lecturas de política exterior mexicana*, México, El Colegio de México, 1979.
- _____, "México y el Nuevo Orden Económico Internacional", en *Política exterior de México 175 años de historia*, Tomo IV, México, SRE, 1985.
- Arriola, Carlos, "El acercamiento mexicano-chileno: 1972-1973", en *Lecturas de política exterior mexicana*, México, El Colegio de México, 1979.
- Calhoun, John, "Imágenes de la política exterior de Echeverría", en *Estudio científico de la realidad internacional*, México, FCPYS-UNAM, 1981.
- Castañeda, Jorge, *México y el orden internacional*, México, El Colegio de México, 1981.
- Chabat, Jorge, "Condicionantes del activismo de la política exterior mexicana (1960-1985)", en Humberto Garza (comp.) *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1986.
- _____, "La política exterior en 1985: un año de transición", en *Cuadernos de política exterior mexicana* 2, México, CIDE, 1986.
- Continuidad y cambio en la política exterior de México: 1977*, México, El Colegio de México, 1977.
- Fenn, Peggy, "México, la no intervención y la autodeterminación en el caso de Cuba", en *Foro Internacional*, No. 13, México, El Colegio de México, julio-septiembre de 1963.
- Garcés, Guillermo, *México cincuenta años de política internacional*, México, PRI, 1982.
- García Robles, Alfonso, *Seis años de la política exterior de México, 1970-1976*, México, SRE, 1976.
- Garza, Humberto, "La *Ostpolitik* de México: 1977-1982", en *Foro Internacional*, No. 95, México, El Colegio de México, enero-marzo 1984.
- _____, *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1986.
- _____, "Los cambios de la política exterior de México: 1989-1994", en *Foro internacional*, Vol. 34, No. 4, 138, 1994.
- González, Guadalupe, "La política exterior de México (1983-1985): ¿cambio de rumbo o repliegue temporal?", en Humberto Garza (comp.) *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1986.
- _____, "Incertidumbres de una potencia media regional: las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana", en Olga Pellicer (editora), *La política exterior de México: desafíos en los ochenta*, México, CIDE, 1983.
- González, María Luisa, "México ante el Diálogo Norte-Sur", en *Foro Internacional*, No. 95, México, El Colegio de México, enero-marzo 1984.
- Green, Rosario, "México: la política exterior del nuevo régimen", en *Continuidad y cambio en la política exterior de México: 1977*, México, El Colegio de México, 1977.
- Herrera-Lasso, Luis, "México y la distensión internacional", en *Foro Internacional*, No. 95, México, El Colegio de México, enero-marzo 1984.
- Keller, Renata, "A foreign policy for domestic Consumption: Mexico's Lukewarm Defense of Castro, 1959-1969", en *Latin American Research Review*, Vol. 47, No. 2, 2012.
- Moreno, Carmen, "Alternativas de política exterior", en *Foro Internacional*, No. 107, México, El Colegio de México, enero-marzo 1987.
- Muñoz, Alfonso, "Las relaciones internacionales y el Plan Global de Desarrollo", en *Anuario Mexicano de Relaciones Internacionales 1980*, Vol. I, México, UNAM, 1981.
- Ojeda, Mario, "Las relaciones de México con el régimen revolucionario cubano", en *México y América Latina: la nueva política exterior*, México, El Colegio de México, 1974.

- _____. *Alcances y límites de la política exterior de México*, El Colegio de México, México, 1976.
- _____. "El régimen de Echeverría y la política exterior", en *Trimestre político*, No. 5, México, FCE, julio-septiembre 1976.
- _____. "México ante los Estados Unidos en 1977", en *Lecturas de política exterior mexicana*, México, El Colegio de México, 1979.
- _____. *México: el surgimiento de una política exterior activa*, México, SEP, 1986.
- Ojeda Revah, Mario, *México en el mundo (1930-1960)*, España, Taurus, 2015.
- Pellicer, Olga, *México y la Revolución Cubana*, México, El Colegio de México, 1972.
- _____. "Cambios recientes en la política exterior mexicana", en *La política exterior de México: realidad y perspectivas*, México, El Colegio de México, 1972.
- _____. "Veinte años de política exterior mexicana: 1960-1980", en *Foro Internacional*, No. 82, México, El Colegio de México, octubre-diciembre 1980.
- _____. "Las relaciones de México con los países del tercer mundo: experiencias y perspectivas", en *Visión del México contemporáneo*, México, El Colegio de México, 1979.
- _____. *La política exterior de México: desafíos en los ochenta*, México, CIDE, 1983.
- _____. "Relaciones exteriores: interdependencia con Estados Unidos o proyecto nacional", en *México hoy*, México, Siglo XXI Editores, 1985.
- _____. "La política exterior de México ante el resurgimiento de las hegemonías", en Humberto Garza (comp.) *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1986.
- _____. "Los próximos 25 años de la política exterior de México", en *Foro Internacional*, No. 107, México, El Colegio de México, enero-marzo 1987.
- Política exterior*, México, FCE, Cuadernos de Renovación Nacional, 1988.
- Política exterior de México 175 años de historia*, 4 tomos, México, SRE, 1985.
- Política exterior para un mundo nuevo: México en el nuevo contexto internacional*, México, CIDAC, 1992.
- Presencia Internacional de Adolfo López Mateos*, México, 1963.
- Reyes, Mauricio, "Política interna y política exterior en México desde 1950 hasta 1964", en Humberto Garza (comp.) *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1986.
- Rico, Carlos, "Hacia la globalización", Tomo VIII de *México y el Mundo Historia de sus Relaciones Exteriores*, México, Senado de la República, 1991.
- Rodríguez, María Elena, "Sobre la incompreensión a la postura mexicana frente a Cuba", en *Foro internacional*, Vol. VI, 1 (21), julio-septiembre, 1965.
- Sepúlveda, César (comp.), *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, México, FCE, 1994.
- Solana, Fernando, "Balance y perspectivas del decenio 1981-1990" en César Sepúlveda (comp.), *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, México, FCE, 1994.
- Stevenson, Brian, "Análisis de política exterior: de la década de los cincuenta a la de los ochenta", en *Relaciones Internacionales*, México, No. 62, CRI-FCPyS-UNAM, abril-junio 1994.
- Tello, Manuel, *México: una posición internacional*, México, Joaquín Mortiz, 1972.
- Valero, Ricardo, "La política exterior en la coyuntura actual de México", en *La política exterior de México: realidad y perspectivas*, México, El Colegio de México, 1972.
- _____. "La política exterior de México: el proyecto de Echeverría", en *Lecturas de política exterior mexicana*, México, El Colegio de México, 1979.
- Velázquez, Rafael, "El 'pragmatismo principista' del proceso de toma de decisiones de la política exterior de México en los votos sobre Cuba en la OEA (1962-1964): La noción de los win-sets en el juego del doble nivel de Robert Putnam", en *Foro Internacional*, Vol. LXI, 3 (245), julio-septiembre, 2021.
- Ventosa, Andrés, "Comentarios a la política exterior de Miguel de la Madrid", en *Relaciones Internacionales*, No. 32, México, FCPyS-UNAM, abril-junio 1984.
- Villarello, Rosa Ma., "Ideas de política exterior de Miguel de la Madrid", en *Anuario Mexicano de Relaciones Internacionales 1982*, Vol. III, primera parte, México, UNAM, 1984.

Fin de la Guerra Fria

- Abella, Gloria, "La política exterior de México en el Gobierno de Carlos Salinas de Gortari: ¿Una nueva concepción?", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, No. 148, México, UNAM-FCPyS, abril-junio de 1992.
- _____. "La política exterior en la administración de Carlos Salinas de Gortari: la propuesta del cambio estructural", en *Relaciones Internacionales*, No. 62, México, CRI-FCPyS-UNAM, abril-junio 1994.
- Ampudia, Ricardo, "Hacia una nueva vinculación con el mundo: la política exterior del gobierno de Carlos Salinas de Gortari", en *Relaciones Internacionales*, No. 59, México, CRI-FCPyS-UNAM, julio-septiembre 1993.
- Bizberg, Ilán, *México ante el fin de la guerra fría*, México, El Colegio de México, 1998.

- Cabra, José G., "La política exterior de México frente al cambio", en *Relaciones Internacionales*, No. 62, México, CRI-FCPyS-UNAM, abril-junio de 1994.
- Castañeda, Jorge G., "Salinas's international relations gamble", en *Journal of International Affairs*, No. 43, invierno de 1990.
- De Icaza, Carlos, y Rivera, José, *El orden mundial emergente: México en el siglo XXI*, México, CONACULTA, 1994.
- De Olloqui, José Juan, *La diplomacia total*, México, FCE, 1994.
- Fernández de Castro, Rafael, "La política exterior ante la modernización económica salinista", en Luis Rubio y Arturo Fernández (Edits.), *México a la hora del cambio*, México, Cal y Arena, 1995.
- Garza, Humberto y Susana Chacón, *Entre la globalización y la dependencia: la política exterior de México, 1994-2000*, México, El Colegio de México, ITESM, 2002.
- González, Guadalupe, "Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización", en *Foro Internacional*, Vol. XLI, 4 (166) octubre-diciembre, 2001.
- González Souza, Luis, *Soberanía Herida*, México, Nuestro Tiempo, 1994.
- Hernández-Vela, Edmundo, "La política exterior de México en el umbral del tercer milenio", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, No. 148, México, UNAM-FCPyS, abril-junio de 1992.
- Herrera-Lasso, Luis, "Retos actuales en materia de política exterior", en *Relaciones Internacionales*, No. 47, México, CRI-FCPyS-UNAM, enero-abril 1990.
- Lajous, Roberta, "¿Qué puede esperar México en la década de los noventa?", en Riordan Roett (comp.), *Relaciones exteriores de México en la década de los noventa*, México, Siglo XXI, 1991.
- La política exterior de México en el nuevo orden mundial*, México, FCE, 1993.
- Objetivos de la acción internacional de México en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, SRE, 1989.
- Política exterior para un mundo nuevo: México en el nuevo contexto internacional*, México, CIDAC, 1992.
- Novelo, Federico; *La política exterior de México en la era de la globalización*, México, Plaza y Valdés-UAM, 2000.
- Roett, Riordan, "Las alternativas estratégicas de México en un cambiante sistema mundial: cuatro opciones, cuatro ironías", en Riordan Roett (comp.), *Relaciones exteriores de México en la década de los noventa*, México, Siglo XXI, 1991.
- Roldan, Eduardo, "Una nueva política exterior. Los intereses de México: áreas y temas prioritarios", en *Relaciones Internacionales*, No. 48, México, CRI-FCPyS-UNAM, mayo-agosto 1990.
- Rozental, Andrés, *La Política exterior de México en la era de la Modernidad*, FCE, México, 1993.
- "Seis años de política exterior: 1988-1994", *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 44, México, SRE, otoño de 1994.
- Silva Herzog, Jesús, "México y el mundo: oportunidades y riesgos para los noventa", en Riordan Roett (comp.), *Relaciones exteriores de México en la década de los noventa*, México, Siglo XXI, 1991.
- Solana, Fernando, *Cinco años de política exterior*, México, Porrúa, 1994.
- Uscanga, Carlos; *Los nuevos desafíos de la política exterior de México en los escenarios regionales*, México, ed. IPACCS.C., 2000.
- Velázquez, Rafael, "Características contemporáneas de la política exterior de México", en *Relaciones Internacionales*, Nos. 80-81, México, FCPyS-UNAM, mayo-diciembre de 1999.

Siglo XXI

- Arroyo, Rosario et al., *México ante el nuevo orden internacional: los escenarios*, México, UAM, 2010.
- Cárdenas, Raymundo et al. (coords.), *Hacia una política exterior de Estado*, México, Senado de la República, 2002.
- Castañeda, Jorge, "Política exterior de México: principales ejes de acción", en *Revista mexicana de política exterior*, 2001.
- Chabat, Jorge, "La política exterior de México: de Calderón a Peña Nieto", en Adrián Bonilla y Grace Jaramillo (editores), *La CELAC en el escenario contemporáneo de América Latina y del Caribe*, Costa Rica, FLACSO, 2014.
- _____, "La política exterior de México en la era Trump" en *México y la cuenca del pacífico* 6, no. 17, 2017.
- Chacón, Susana, "La política exterior de México: un año después del cambio de gobierno", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, SRE 65, 2002.
- Chávez, Andrey Alexander, "La actual política exterior de México", en *Foreign Affairs Latinoamérica*, 2019.
- Covarrubias, Ana, "La política exterior activa ... una vez más", en *Foro Internacional*, Vol. XLVIII, 1-2 (191-192) enero-junio, 2008.
- _____, "La política exterior de Calderón: objetivos y acciones", en *Foro Internacional*, Vol. LIII, 3-4 (213-214) julio-diciembre, 2013.
- Covarrubias, Ana, "Mexico's Foreign Policy Under the Partido Acción Nacional: Promoting Democracy, Human Rights, and Interests", en Gian Luca Gardini y Peter Lambert (editores), *Latin American Foreign Policies Between Ideology and Pragmatism*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2011.

- Covarrubias, Ana y Jorge A. Schiavon, "In Search of International Influence: Mexico as an Entrepreneurial Power", en *International Journal: Canada's Journal of Global Policy Analysis*, 73 (4), 2018.
- Covarrubias, Ana, et al. (editores), *Fundamentos Internos y Externos de la Política Exterior de México (2012-2018)*, México, El Colegio de México y CIDE, 2020.
- Cuéllar, Rubén, "El petróleo mexicano y la política exterior de México: del auge petrolero a la privatización", en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, México, UNAM, Centro de Relaciones Internacionales, 2008.
- Dávila, Consuelo y Rafael Velázquez, *Perspectivas de la Política exterior de México 2006-2012*, México, UNAM, 2006.
- Dávila, Consuelo y Rubén Cuéllar (coordinadores), *La Política exterior de México y sus nuevos desafíos*, México, Plaza y Valdés, 2008.
- De Alba, Jessica, "Enrique Peña Nieto y el primer año de gobierno: nueva visión para la política exterior", en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 119, mayo-agosto de 2014.
- _____, "Política Exterior, a cinco años del gobierno de Enrique Peña Nieto"; en Rodrigo Gómez et al (eds.), *Aspectos teóricos de las Relaciones Internacionales: Comercio, Finanzas y Política Exterior. Una perspectiva desde México*, México, AMEI/UMSNH/UABC, 2018.
- De Icaza, Carlos y Alexia Bautista, *La política exterior de México en la actualidad*, México, SRE/AHD, 2018.
- Fernández De Castro, Rafael (coordr.), *Cambio y continuidad en la política exterior de México*, México, Ariel, 2002.
- _____, (coord.), *En la Frontera del Imperio. México en el Mundo*, México, Ariel, 2003.
- Franzoni, Marcela, "La política exterior de México en el gobierno de Peña Nieto: Retos locales e internacionales" en *Contextualizaciones Latinoamericanas*, Año 9, número 17, julio-diciembre, 2017.
- Galeana, Patricia et al., *La política exterior de México y la Constitución de 1917 en su centenario*, México, INHERM-AMEI, 2018.
- Garza, Humberto et al., *Balances y perspectivas de la política exterior de México*, México, El Colegio de México/CIDE, 2014.
- _____, *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México, 2000-2006*, México, CIDE/Colmex, 2010.
- _____, "La política exterior de un gobierno de izquierda en México", en Jorge A. Schiavon et al., *La política exterior de México 2018-2024: Diagnóstico y propuestas*, México, CIDE/UABC, 2018.
- González, Guadalupe et al., *México y el Mundo 2008. Opinión pública y política exterior en México*, México, CIDE, 2012.
- González, Guadalupe y Olga Pellicer, *La política exterior de México: Metas y obstáculos*, México, ITAM-Siglo XXI, 2014.
- _____, *Los retos internacionales de México: urgencia de una mirada nueva*, México, Siglo XXI, 2011.
- Haro, Francisco y Juan Lugo, *Política exterior mexicana*, México, Senado, 2004.
- Herrera-Lasso, Luis (coordinador), *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, México, FCE, 2006.
- La política exterior mexicana en la transición*, México, FCE, 2005.
- Lajous, Roberta, *Los retos de la política exterior de México en el siglo XXI*, México, SRE, 2000.
- Levy, Carlos, "Crisis y retos de la política exterior de México: 2006-2012", en *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 51, no. 205, 2009.
- López, María Elena, *Temas y escenarios en la agenda de los gobiernos de la alternancia política en México*, México, UNAM, 2010.
- _____, *La política exterior de los gobiernos de la alternancia política en México*, México, UNAM, 2009.
- _____, *La política exterior de México entre la responsabilidad global y el interés nacional*, México, UNAM, 2017.
- Lozoya Emilio y Jorge Montaña, "Una visión de México para el futuro. Sección especial: Propuestas para la próxima política exterior de México"; en *Foreign Affairs Latinoamérica*, 12 (2), 2012.
- Navarrete, Jorge Eduardo, *La reconstrucción de la política exterior de México: Principios, ámbitos, acciones*, México, UNAM, 2006.
- _____, *Miscelánea global. Tareas internacionales de México*, México, CEIICH-UNAM, 2008.
- Pellicer, Olga, *México y el mundo: cambios y continuidades*, México, Porrúa, 2006.
- _____, "México, el derrumbe de un régimen y la política exterior", en *Foro Internacional*, Núms. 3-4, Vol. 59, México, El Colegio de México, julio-diciembre 2019.
- _____, "La política exterior de México bajo un nuevo presidente", en *Anuario internacional CIDOB*, 2014.
- Pérez, Beatriz y Teresa Pérez, "La política exterior en las plataformas electorales de 2018", en Mario Alejandro Carrillo et al., *Reflexiones sobre México y su entorno internacional ante el cambio de gobierno en 2018*, México, UAM, 2019.
- Ramírez, Kenia y Nalia María Rochin, "La política exterior de México durante el sexenio de Enrique Peña Nieto", en *Comillas Journal of International Relations* 8, 2017.
- Rodríguez, Gerardo, "Escenarios regionales para México de 2018 a 2024", en *Foreign Affairs Latinoamérica*, diciembre, 2018.

- Ruiz, Erika, "La política exterior de México durante el sexenio de Vicente Fox: mucho discurso y pocas nueces", en *Foro Internacional*, Vol. XLVIII, 1-2 (191-192) enero-junio, 2008.
- Ruiz Pérez, Andrés, "Los factores internos de la política exterior mexicana: los sexenios de Carlos Salinas y Vicente Fox", en *Foro Internacional*, 204, LI, 2011 (2).
- Santa Cruz, Arturo, "La alternancia y la política exterior en México", en *México y la Cuenca del Pacífico* 8, no. 26, 2005.
- Schiavon, Jorge A. et al., *La política exterior de México 2018-2024: Diagnóstico y propuestas*, México, CIDE/UANL, 2018.
- _____, "Cohabitando en el Consejo de Seguridad: México y Estados Unidos ante la guerra contra Iraq", *Revista Mexicana de Política Exterior*, v. 72, (octubre 2004).
- _____, *La política exterior del México Contemporáneo: Evaluación y Perspectivas*, México, Fundación Konrad Adenauer, 2020.
- _____, Rafael Velázquez Flores y Humberto Garza Elizondo, H. (eds.). *La Política Exterior de México 2018-2024: Diagnóstico y Propuestas*. México: CIDE, UABC y UANL, 2018.
- Sotomayor, Arturo y Gustavo Vega, (coordinadores.), *El Mundo desde México. Ensayos de política internacional. Homenaje a Olga Pellicer*, México, El Colegio de México- CIDE-ITAM, 2008.
- Uscanga, Carlos, *Escenario de la política exterior de México. Puntos para una reflexión*, México, UNAM, 2008.
- Velázquez, Rafael, *La política exterior de México bajo un régimen democrático ¿Cambio o continuidad?*, México, Plaza y Valdés, 2002.
- _____, *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*, México, Plaza y Valdés, 2007.
- _____, "Una primera evaluación de la política exterior de la administración de Vicente Fox: alcances y límites", en Consuelo Dávila y Rubén Cuéllar (coordinadores), *La Política exterior de México y sus nuevos desafíos*, México, Plaza y Valdés, 2008.
- _____, "El proyecto de política exterior de Felipe Calderón: ¿golpe de timón?", en *Relaciones Internacionales*, No. 108, UNAM, septiembre-diciembre 2010.
- _____, "La política exterior de México en el marco del Bicentenario de la Independencia y del Centenario de la Revolución: Los tres pilares", en Jazmin Benítez et al., (coords.), *Geopolítica, relaciones internacionales y etnicidad*, México, UNAM/Bonilla Artigas, 2012.
- _____, "Diversificación y concentración: La política exterior de México en cifras 2006-2009", en *Relaciones Internacionales*, UNAM, 2012.
- _____, "Una evaluación de la política exterior de México en los sexenios del Partido Acción Nacional: cambios y continuidades", en Carlos Moreira et al., *Lecciones de la alternancia: Transición mexicana en perspectiva (2000-2012)*, México Cámara de Diputados, 2015.
- _____, "La política exterior de México en el sexenio de Enrique Peña Nieto", en Rodrigo Gómez et al., *Aspectos Teóricos de las Relaciones Internacionales: Comercio, Finanzas y Política Exterior*, México, AMEI/UMICH/UABC, 2018.
- _____, "Mexico's New Foreign Policy: Between Pragmatism and Principism", en Antonella Mori (editor), *America and the New Global Order. Dangers and Opportunities in a Multipolar World*, Italia, Institute for International Political Studies, 2020.
- _____, "México en el mundo: hacia un nuevo proyecto de nación", en *Política Exterior*, España, julio-agosto 2018.
- _____, "Balance general de la política exterior de México: 2000-2006", en *Foro Internacional*, Vol. XLVIII, 1-2 (191-192) enero-junio, 2008.
- _____, y Roberto Domínguez, "Balance de la política exterior de México en el sexenio de Felipe Calderón bajo los tres niveles de análisis: límites y alcances", en *Foro Internacional*, Vol. LIII, 3-4 (213-214) julio-diciembre, 2013.
- _____, y Jessica de Alba Ulloa, "Los factores internos y externos en la política exterior mexicana (2012-2018): una evaluación general", en *Foro Internacional*, Núms. 3-4, Vol. 59, México, El Colegio de México, julio-diciembre 2019.
- Villamar, Zirahuén, "La política exterior mexicana tras el regreso del PRI: Una visión para los próximos seis años", en *Nueva Sociedad* 247, 2013.

México y América del Norte

- Castro, Pedro, "Las relaciones México-Canadá: su evolución reciente", en *Foro Internacional*, Vol. XLI, 4 (166) octubre-diciembre, 2001.
- Chacón, Susana, "México y el escenario de América del Norte: 2000-2006", en *Foro Internacional*, Vol. XLVIII, 1-2 (191-192) enero-junio, 2008.
- Dávila, Consuelo, "La dimensión política de la relación entre México y Estados Unidos, 1989-1993", en *La nueva relación de México con América del Norte*, México, UNAM, 1994.
- De La Paz Meléndez, Gabriela, "México y Estados Unidos: de la confrontación a la sana distancia", en Víctor López Villafañe y Carlos Uscanga (coords.), *México frente a las grandes regiones del mundo*, México, Siglo XXI, 2000.

- Fuentes, Sandra, "México y Canadá: la nueva frontera del Norte", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 44, México, Instituto Matías Romero, otoño de 1994.
- Gavin, John, "Las relaciones entre México y los Estados Unidos", en *Anuario Mexicano de Relaciones Internacionales 1985*, Vol. VI, primera parte, México, UNAM, 1987.
- González, Luis, *México en la estrategia de Estados Unidos*, México, Siglo XXI, 1993.
- _____, "Principales proyectos e implicaciones del TLC para el futuro de las relaciones EU-México", en *Relaciones Internacionales*, No. 62, México, CRI-FCPyS-UNAM, abril-junio 1994.
- _____, *Soberanía Herida*, México, Nuestro Tiempo, 1994.
- Hernández-Vela, Edmundo, "México-Estados Unidos: relaciones políticas", en *Relaciones Internacionales*, No. 45, México, CRI-FCPyS-UNAM, mayo-agosto 1989.
- Hussain, Intiaz y Jorge A. Schiavon, (eds.), *North America's Soft Security Threats and Multilateral Governance: A Post-Westphalian Pathway*, New York, Palgrave-Macmillan, 2013.
- Lajous, Roberta, "Las relaciones con América del Norte", en *Política y sociedad en la perspectiva internacional*, México, Comisión de Asuntos Internacionales del PRI, 1993.
- _____, "México y Canadá: los puntos de encuentro en los noventa", en *México en la economía internacional*, Tomo I, México, Comisión de Asuntos Internacionales del PRI, 1993.
- Meyer, Lorenzo, *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero*, México, El Colegio de México, 1981.
- _____, y Josefina Zoraida, *México frente a Estados Unidos*, México, El Colegio de México, 1982.
- Reyes, Erick, "La política exterior de México hacia Estados Unidos: elementos generales a considerar en la relación bilateral a partir de un análisis histórico", en *Revista de Relaciones Internacionales*, núm. 128, mayo-agosto de 2017.
- Reynolds, Clark W., "Interdependencia de América del Norte: el nuevo modelo para México en los noventa", en Roett Riordan (comp.), *Relaciones exteriores de México en la década de los noventa*, México, Siglo XXI, 1991.
- Rico, Carlos, "Las relaciones mexicano-norteamericanas y la 'paradoja del precipicio'", en *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1986.
- Riguzzi Paolo y Patricia de los Ríos, *Las relaciones México-Estados Unidos 1756-2010. Vol. II. ¿Destino no manifiesto? 1867-2010*, México, UNAM/SRE, 2014.
- Roldan, Eduardo, "¿Discordia o colaboración entre México y los Estados Unidos?", en *Anuario Mexicano de Relaciones Internacionales 1986*, Vol. VII, primera parte, México, UNAM, 1988.
- Rozental, Andrés, "La nueva etapa en las relaciones México-Estados Unidos", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 44, México, Instituto Matías Romero, otoño de 1994.
- Salas, Federico y Guadalupe González, "La crisis mexicana, las negociaciones con el exterior y el impacto probable en las relaciones México-Estados Unidos", en *Cuadernos de política exterior*, No. 1, México, CIDE, 1984.
- Santa Cruz, Arturo, "La política exterior de Felipe Calderón hacia América del Norte: crisis interna y redefinición de fronteras", en *Foro Internacional*, Vol. LIII, 3-4 (213-214) julio-diciembre, 2013.
- _____, "La política de Enrique Peña Nieto hacia América del Norte: normalización e institucionalización", en *Foro Internacional*, v. LIX, n. 237-238, julio-diciembre 2019.
- Schiavon, Jorge A., *Las relaciones México-Estados Unidos: Prioridades constantes, modelos teóricos variables*, México, BUAP, 2011.
- Shelton-Colby, Sally, "México y Estados Unidos en la década de los noventa: una nueva convergencia de intereses", en Roett Riordan (comp.), *Relaciones exteriores de México en la década de los noventa*, México, Siglo XXI, 1991.
- Terrazas, Marcela y Gerardo Gurza, *Las relaciones México-Estados Unidos 1756-2010. Vol. I. Imperios, repúblicas y pueblos en pugna por el territorio 1756-1867*, México, UNAM/SRE, 2014.
- Valverde, Miguel Ángel, "Las relaciones México-Estados Unidos en el sexenio de Zedillo", en *Foro Internacional*, Vol. XLI, 4 (166) octubre-diciembre, 2001.
- Velasco, Jesús, "Perspectivas de la relación México-Estados Unidos", en *La política exterior de México hacia el siglo XXI*, México, UNAM, Cuadernos de la ENEP Aragón No. 10, 1987.
- Velázquez, Rafael, "La política exterior de México frente a Estados Unidos: Retos y perspectivas para el nuevo milenio", en Carlos Uscanga (coordinador), *Los nuevos desafíos de la política exterior de México en los escenarios regionales*, México, Paradigma, 2000.
- _____, y Jorge Schiavon, "El 11 de septiembre y la relación México-Estados Unidos ¿Hacia la securitización de la agenda?", en *Enfoques*, Vol. VI, Número 8, Primer semestre de 2008, Chile.
- _____, y Alejandro Monjaraz, "Desarrollo fronterizo como asunto de política exterior en la relación México-Estados Unidos en la administración de Donald Trump", en Ana Bárbara Mungaray et al., *Tareas pendientes de los países ante las tendencias del desarrollo global y las Relaciones Internacionales*, México, AME/UABC, 2018.
- Whitehead, Laurence, "México y la 'hegemonía' de Estados Unidos: pasado, presente y futuro", en Roett Riordan (comp.), *Relaciones exteriores de México en la década de los noventa*, México, Siglo XXI, 1991.

- Zea Prado, Irene, "Relaciones entre México y los Estados Unidos: algunos problemas concretos", en *Estudio científico de la realidad internacional*, México. FCPyS-UNAM, 1981.
- Zea, Irene y Ricardo Ampudia, "Un recuento de la relación histórica entre México y Estados Unidos", en *Relaciones Internacionales*, No. 48, México, CRI-FCPyS-UNAM, mayo-agosto 1990.

América Latina

- Aguilar Zinser, Adolfo, "México y Centroamérica", en *México ante la crisis*, México, Siglo XXI Editores, 1986, pp. 100-110.
- Arriola, Mario, "El Grupo Contadora y el problema de la distensión en Centroamérica", en *Cuadernos de política exterior*, No. 1, México, CIDE, 1984.
- _____, "Centroamérica: ¿Conflicto o negociación?", en *Cuadernos de política exterior*, No. 1, México, CIDE, 1984.
- _____, "México y el problema de los refugiados guatemaltecos", en *Cuadernos de política exterior*, No. 1, México, CIDE, 1984.
- Boron, Atilio y Jorge Lara, "La entrevista Figueiredo-De la Madrid: ¿Un proyecto común frente a la crisis?", en *Cuadernos de política exterior*, No. 1, México, CIDE, 1984.
- Cabra, José G., "Las relaciones de México con Latinoamérica durante la última década: ¿Líder, intérprete o interlocutor?", en *Relaciones Internacionales*, No. 56, México, CRI-FCPyS-UNAM, octubre-diciembre 1992.
- Chabat, Jorge, "México frente a América Latina: perspectivas de la nueva administración", en *Cuadernos de política exterior*, No. 1, México, CIDE, 1984.
- _____, "La concertación política con América Latina: México y el Grupo de los Ocho", en *Memoria del foro de consulta sobre los factores externos y el contexto internacional*, México, SRE, 1989.
- Chen, Jorge, "México en el contexto de América Latina", en *Memoria del foro de consulta sobre los factores externos y el contexto internacional*, México, SRE, 1989.
- Cid, Ileana y Pedro González, "Perspectiva norteamericana de la posición de México ante Centroamérica", en *Relaciones Internacionales*, No. 38, México, CRI-FCPyS-UNAM, enero-abril 1987.
- Cuenca, Breny, "Repercusiones de la declaración franco-mexicana sobre El Salvador", en *Cuadernos de política exterior*, No. 1, México, CIDE, 1984.
- Dávila, Consuelo, "La política exterior de México en el marco de Contadora", en *Relaciones Internacionales*, No. 41, México, CRI-FCPyS-UNAM, enero-abril 1988.
- _____, "Las relaciones de México y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Evolución y perspectivas", en *Relaciones Internacionales*, No. 51, México, CIDE, mayo-agosto 1991.
- De Alba, Luis Alfonso, "La política exterior de México hacia América Latina y el Caribe 2012-2018, logros y perspectiva", en *Revista mexicana de política exterior*, 114, 2018.
- De La Reza, Germán, "México la nueva integración latinoamericana" en Víctor López Villafañe y Carlos Uscanga (coords.), *México frente a las grandes regiones del mundo*, México, Siglo XXI, 2000.
- Díaz, Miguel, "Política exterior de México hacia Centroamérica y el Caribe", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 114, septiembre-diciembre de 2018.
- Eschbach, Cheryl L., "Relaciones de México y Centroamérica en la década de 1990: cambio de prioridades, persistencia de intereses", en Roett Riordan (comp.), *Relaciones exteriores de México en la década de los noventa*, México, Siglo XXI, 1991.
- Ezeta, H., "La significación del Caribe para la política exterior de México", en *El Caribe nuestra tercera frontera*, México, SRE, 1991.
- Fernandes, Gabriel y Alexandre César Cunha Leite, "La política exterior de Dilma Rousseff y Enrique Peña Nieto (2011-2015). La equidistancia protocolaria del eje Mariachi-Bossa Nova", en *Foro Internacional*, Núm. 2, Vol. 58, México, El Colegio de México, abril-junio 2018.
- Fernández, Luis F. y Jorge A. Schiavon, "La coordinación en la política exterior de Brasil y México: Un estudio comparado", *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, n. 106, (enero-abril de 2010).
- Flores, Víctor, "Política exterior de México hacia América Latina (1981-1990)" en César Sepúlveda (comp.), *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, México, FCE, 1994.
- González, Guadalupe y Rodrigo Morales Castillo, "La política exterior del gobierno de Enrique Peña Nieto hacia América Latina y el Caribe en un mundo en transición: una trama en tres actos", en *Foro Internacional*, Núms. 3-4, Vol. 59, México, El Colegio de México, julio-diciembre 2019.
- _____, y Rafael Velázquez, "La política exterior de México hacia América Latina en el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012): entre la prudencia política y el pragmatismo económico" en *Foro Internacional*, Vol. LIII, 3-4 (213-214) julio-diciembre, 2013.
- Green, Rosario, "Las relaciones internacionales de México con América Latina: una perspectiva partidista", en *México y América Latina*, México, PRI, 1993.

- Guajardo, Guillermo, "Viejos puentes y nuevos acervos: la relación de México con América Latina y el Caribe durante el sexenio de Vicente Fox" en *Foro Internacional*, Vol. XLVIII, 1-2 (191-192) enero-junio, 2008.
- Guzmán, Jesús y Raz Guzmán, *Las relaciones diplomáticas de México con Sudamérica*, México, SRE-AHD, 2017.
- Hernández-Vela, Edmundo, "México ante la crisis en Centroamérica", en *Relaciones Internacionales*, No. 38, México, CRI-FCPyS-UNAM, enero-abril 1987.
- Herrera, Rene y Chavarría, Manuel, "México en Contadora: una búsqueda de límites a sus compromisos en Centroamérica", en *Foro Internacional*, XXVI, No. 4, abril-junio 1984.
- Ibarra, David, "Centroamérica y México", en *México y América Latina*, México, PRI, 1993.
- Insulza, José Miguel, "México y América Latina en los noventa: las posibilidades de una nueva relación", en Roett Riordan (comp.), *Relaciones exteriores de México en la década de los noventa*, México, Siglo XXI, 1991.
- López, Felicitas et al., *Bajo el manto del libertador. Relaciones de México con Colombia, Panamá y Venezuela, 1821-2000*, México, SRE-AHD, 2004.
- Lozano, Gerardo, "La Política Exterior de México hacia el Caribe Anglófono. Un instrumento para la Seguridad Nacional", en *Revista del Centro de Estudios Superiores Navales*, Volumen 39, No. 4, 2018.
- Macouzet Ricardo y Luis González, "La política y el comercio de México hacia América Latina: 1994-2000", en *Foro Internacional*, Vol. XLI, 4 (166) octubre-diciembre, 2001.
- Martínez, Gerardo, "México y el Caribe: un encuentro necesario en la problemática regional", en *Relaciones Internacionales*, No. 56, México, CRI-FCPyS-UNAM, octubre-diciembre 1992.
- Morales, Cesáreo, "Contadora: alternativa latinoamericana al conflicto de Centroamérica", en *Relaciones Internacionales*, No. 38, México, CRI-FCPyS-UNAM, enero-abril 1987.
- Morales Castillo, Rodrigo, Gerardo Maldonado y Jorge A. Schiavon, "Las bases sociales de la Alianza del Pacífico", *Revista Mexicana de Política Exterior*, n. 106, enero-abril 2016, pp. 133-164.
- Morales, Salvador, *Relaciones interferidas. México y el Caribe 1813-1982*, México, SRE, 2002.
- Moreno, Rafael, "Relaciones en transición: Cuba y México", en *México y América Latina*, México, PRI, 1993.
- Moya, Mario, "El Caribe, una relación prioritaria para México", en *México y América Latina*, México, PRI, 1993.
- Ojeda, Mario, *México y Cuba revolucionaria: cincuenta años de relación*, México, El Colegio de México, 2008.
- Pascoe Pierce, Ricardo, *En el filo. Historia de una crisis diplomática*, México, Ediciones Sin Nombre, 2004.
- Pinto, Jorge, "Integración política y económica con América Latina", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 44, México, IMR, otoño de 1994.
- Prado, Juan Pablo y Rafael Velázquez, "La Alianza del Pacífico: Comercio y cooperación al servicio de la integración", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, SRE, No. 106, enero-abril de 2016.
- Rabasa, Emilio O., "México y sus vecinos del sur: Belice y Guatemala", en *Grandes temas de la política exterior*, México, FCE-PRI, 1983.
- Rodríguez, Myrna, y Juan Pablo Prado, "La política exterior de México hacia América Latina y el Caribe durante la presidencia de Felipe Calderón (2006-2012)", en *Miríada: Investigación en Ciencias Sociales* 7, no. 11, 2016.
- Rosenzweig, Gabriel, "El Plan de Paz para Centroamérica del presidente López Portillo", en *Cuadernos de política exterior*, No. 1, México, CIDE, 1984.
- Ruiz, Rubén, *Más allá de la diplomacia. Relaciones de México con Bolivia, Ecuador y Perú, 1821-1994*, México, SRE-AHD, 2007.
- Salas, Federico, "La posición de México ante el conflicto de las Malvinas", en *Cuadernos de política exterior*, No. 1, México, CIDE, 1984.
- Tello, Carlos, *El fin de una amistad. La relación de México con la Revolución cubana*, México, Planeta, 2005.
- Toussaint, Mónica, "El papel de Estados Unidos en la disputa mexicano-guatemalteca por Belice", en *Relaciones Internacionales*, No. 61, México, CRI-FCPyS-UNAM, enero-marzo 1994.
- _____, "La política exterior de México hacia Centroamérica en la década de los ochenta: un balance ex-post-facto", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 40, no. 161, 1995.
- Toussaint, Mónica et al., *Vecindad y diplomacia. Centroamérica en la política exterior mexicana, 1821-1988*, México, SRE/AHD, 2001.
- Valero, Ricardo, "Contadora: la búsqueda de la pacificación en Centroamérica", en *Política exterior de México 175 años de historia*, Tomo IV, México, SRE, 1985.
- Vega, Gustavo, México, "América Latina y el Grupo de los Tres en el contexto del Tratado del Libre Comercio de América del Norte", en *México y América Latina*, México, PRI, 1993.
- Velázquez, Rafael, "Modelos de análisis de política exterior: El caso de la crisis diplomática entre México y Cuba", en *Revista Mexicana del Caribe*, No. 18, 2006.
- _____, y Roberto Domínguez, "México contra todos: un análisis del proceso de toma de decisiones en las crisis diplomáticas con Cuba, Argentina y Venezuela", en *Nueva Sociedad*, No. 208, marzo-abril 2007.
- _____, "La política exterior de México hacia América Latina en los gobiernos de la alternancia: encuentros y desencuentros", en Rafael Velázquez et al, *Relaciones Internacionales y Desarrollo Global: América Latina en el contexto regional*, México, UANL, 2016.

Zea, Irene, "La otra frontera: raíces históricas de la relación México-centroamericana o el origen de un resentimiento", en *Relaciones Internacionales*, No. 59, México, CRI-FCPyS-UNAM, julio-septiembre 1994.

Europa

De la Pedraja, Daniel, "Logros y perspectivas en las relaciones entre México y España", en *Anuario Mexicano de Relaciones Internacionales 1982*, Vol. III, primera parte, México, UNAM, 1984.

De María y Campos, Alfonso, "Europa de hoy: análisis de su evolución reciente y perspectivas de su relación con México", en *Política y sociedad en la perspectiva internacional*, México, Comisión de Asuntos Internacionales del PRI, 1993.

Dueñas, Antonio, "Objetivos y estrategias de la política exterior de México: los países socialistas", en *La política exterior de México hacia el siglo XXI*, México, UNAM, Cuadernos de la ENEP Aragón No. 10, 1987.

_____, "El futuro de las relaciones de México con los países socialistas", en *Memoria del foro de consulta sobre los factores externos y el contexto internacional*, México, SRE, 1989.

Franco, Luis Enrique y José Gallardo, "Reflexiones sobre la política exterior de México hacia la Comunidad Económica Europea", en *Relaciones Internacionales*, No. 29, México, FCPyS-UNAM, abril-junio 1980.

Gil Villegas, Francisco, "México y la Unión Europea en el sexenio de Zedillo", en *Foro Internacional*, Vol. XLI, 4 (166) octubre-diciembre, 2001.

Grabendorff, Wolf, "México y la Comunidad Europea: ¿Hacia una nueva relación?", en Roett Riordan (comp.), *Relaciones exteriores de México en la década de los noventa*, México, Siglo XXI, 1991.

Gutiérrez, Ana Teresa, "Las relaciones de México con la Unión Soviética, una evaluación crítica", en *Relaciones Internacionales*, No. 40, México, FCPyS-UNAM, septiembre-diciembre 1987.

_____, "Relaciones México-URSS en la etapa actual: aspectos políticos y estratégicos", en *Relaciones Internacionales*, No. 51, México, CRI-FCPyS-UNAM, mayo-agosto 1991.

Ojeda Revah, Mario, "Las relaciones entre México y la Unión Europea: una alternativa para la diversificación", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 41, no. 165, 1996.

Pérez, Pedro et al., *México y España: del establecimiento de relaciones diplomáticas a la cooperación estratégica, 1977-2017*, México, SRE, 2018.

Ramírez, Joaquín, *Las relaciones entre México y el Vaticano*, México, SRE-AHD, 2017.

Rosenzweig, Gabriel "La política de México hacia Europa: 1989-1994", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 44, México, IMR, otoño de 1994.

Ruano, Lorena, "Del Mexico's Moment a negociar bajo presión: relaciones México-Europa durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, 2012-2018", en *Foro Internacional*, Núms. 3-4, Vol. 59, México, El Colegio de México, julio-diciembre 2019.

_____, "Inercia institucional en un ambiente difícil: las relaciones de México con Europa durante la administración de Felipe Calderón, 2006-2012", en *Foro Internacional*, Vol. LIII, 3-4 (213-214) julio-diciembre, 2013.

_____, "De la exaltación al tedio: las relaciones entre México y la Unión Europea durante el sexenio del presidente Vicente Fox, 2000-2006", en *Foro Internacional*, Vol. XLVIII, 1-2 (191-192) enero-junio, 2008.

Sola, Carlos, "De Cárdenas a Echeverría: los 12 puntos de la política exterior de México hacia la España de Franco (1936-1975)", en *Foro internacional* 56, no. 2, 2016.

Velázquez, Rafael y Roberto Domínguez, "Relaciones México-Unión Europea: evaluación en el sexenio de Vicente Fox", en Roberto Peña (coordinador), *México-Unión Europea. Asociación estratégica para la gobernabilidad y la inclusión social*, México, Plaza y Valdés, 2008.

_____, "Novedades y oportunidades de la relación de la Unión Europea con México", en Roberto Domínguez y Joaquín Roy (coords.), *Las relaciones exteriores de la Unión Europea*, México, Plaza y Valdés, 2001.

Asia y el Pacífico

Carlos Almada, *México-Japón: a 130 años de relaciones diplomáticas*, México, SRE, 2018.

Anguiano, Eugenio, "Las relaciones México-APEC, 1995-2000", en *Foro Internacional*, Vol. XLI, 4 (166) octubre-diciembre, 2001.

Cárdenas, Héctor, "México y la Cuenca del Pacífico", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 44, México, Instituto Matías Romero, otoño de 1994.

Connelly, Maricela, "Las relaciones del Este de Asia con México hacia el Siglo XXI", en *La política exterior de México hacia el siglo XXI*, México, UNAM, Cuadernos de la ENEP Aragón No. 10, 1987.

Cornejo, Romer, "México y China: entre la buena voluntad y la competencia", en *Foro Internacional*, Vol. XLI, 4 (166) octubre-diciembre, 2001.

_____, "México y China: diplomacia, competencia económica y percepciones", en *Foro Internacional*, Vol. XLVIII, 1-2 (191-192) enero-junio, 2008.

- _____, "La relación de México con China, la política del desconcierto", en *Foro Internacional*, Vol. LIII, 3-4 (213-214) julio-diciembre, 2013.
- _____, "China y México 2012-2018, entre el inicio idílico y la realidad", en *Foro Internacional*, v. LIX, n. 237-238, julio-diciembre 2019.
- De La Pedraja, Daniel, "México en la Cuenca del Pacífico", en *Anuario Mexicano de Relaciones Internacionales 1987*, Vol. VIII, primera parte, México, UNAM, 1990.
- Gil Villegas, Francisco, "Opciones de política exterior: México entre el Pacífico y el Atlántico", en *Foro internacional* 29, no. 2, 114, 1988.
- Kerber, Víctor, "Sushi con tortilla: las relaciones entre México y Japón, 1995-2000", en *Foro Internacional*, Vol. XLI, 4 (166) octubre-diciembre, 2001.
- _____, "El sol naciente de Vicente Fox: México y Japón 2000-2006", en *Foro Internacional*, Vol. XLVIII, 1-2 (191-192) enero-junio, 2008.
- Lozoya, Jorge Alberto, "La Cuenca del Pacífico: retos y oportunidades para México", en Roett Riordan (comp.), *Relaciones exteriores de México en la década de los noventa*, México, Siglo XXI, 1991.
- Luiselli, Cassio, "México en la dinámica del Pacífico", en *México en la economía internacional*, Tomo II, México, Comisión de Asuntos Internacionales del PRI, 1993.
- Novelo, Adriana, "La política exterior de México en el Sureste de Asia", en *Foro Internacional*, No. 95, México, El Colegio de México, enero-marzo 1984.
- Peralta, Ma. de los Angeles, "Reflexiones sobre la incorporación de México en la Cuenca del Pacífico", en *Anuario Mexicano de Relaciones Internacionales 1987*, Vol. VIII, primera parte, México, UNAM, 1990.
- Preciado, Benjamín, "Las relaciones entre México y la India, 1995-2000", en *Foro Internacional*, Vol. XLI, 4 (166) octubre-diciembre, 2001.
- _____, "Las relaciones entre México e India, 2000-2006", en *Foro Internacional*, Vol. XLVIII, 1-2 (191-192) enero-junio, 2008.
- Puente, Jesús, "Japón como alternativa para México", en *Relaciones Internacionales*, No. 30, México, FCPyS-UNAM, enero-marzo 1982.
- Ramírez, Juan José, "La participación mexicana en los foros regionales del Pacífico, 2000-2006" en *Foro Internacional*, Vol. XLVIII, 1-2 (191-192) enero-junio, 2008.
- Roldán, Eduardo "Estrategia de la política exterior de México hacia el Pacífico", en *Relaciones Internacionales*, No. 62, México, CRI-FCPyS-UNAM, abril-junio de 1994.
- Schiavon, Jorge A. y Diego Domínguez, "Mexico, Indonesia, South Korea, Turkey, and Australia (MIKTA): Middle, Regional, and Constructive Powers Providing Global Governance", *Asia & The Pacific Policy Studies*, vol. 3, no. 3, 2016.
- Uscanga, Carlos; "México frente al Asia-Pacífico y sus foros regionales de cooperación" en Víctor López Villafañe y Carlos Uscanga (coords.), *México frente a las grandes regiones del mundo*, México, Siglo XXI, 2000.
- _____, "La política exterior del gobierno mexicano en el Pacífico asiático (2012-2018)", en *Foro Internacional*, v. LIX, n. 237-238, julio-diciembre 2019.

África

- Chen, Jorge "La política hacia África, Asia y Medio Oriente: 1988-1994", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 44, México, Instituto Matías Romero, otoño de 1994.
- _____, "La política exterior de México hacia África en el siglo XXI", en *La política exterior de México hacia el siglo XXI*, México, UNAM, Cuadernos de la ENEP Aragón No. 10, 1987.
- _____, "Perspectivas de las relaciones de México con África", en *Programa de política exterior una propuesta de Ernesto Zedillo Ponce de León*, México, Comisión de Asuntos Internacionales del CEN del PRI, 1994.
- Contreras, Jesús, "Necesidad de consolidar y ampliar las relaciones entre México y África", en *Memoria del foro de consulta sobre los factores externos y el contexto internacional*, México, SRE, 1989.
- Varela, Hilda, "Entre el discurso oficial y la realidad: la política exterior de México hacia África, 2012-2018", en *Foro Internacional*, Núms. 3-4, Vol. 59, México, El Colegio de México, julio-diciembre 2019.
- _____, "La política exterior de México hacia África, 2006-2012: ¿el fin de las medidas coyunturales?" en *Foro Internacional*, Vol. LIII, 3-4 (213-214) julio-diciembre, 2013.
- _____, "La política exterior de México hacia África subsahariana (2000-2006)", en *Foro Internacional*, Vol. XLVIII, 1-2 (191-192) enero-junio, 2008.
- _____, "Crónica de una política inexistente: las relaciones entre México y África, 1994-2000", en *Foro Internacional*, Vol. XLI, 4 (166) octubre-diciembre, 2001.
- Villarelo, Rosamaria et al., "Perspectivas de las relaciones de México con el continente africano", en *México en la economía internacional*, Tomo II, México, Comisión de Asuntos Internacionales del PRI, 1993.

El Medio Oriente

- Galindo Alejandra, "La política exterior de México hacia el Medio Oriente: el dilema entre el compromiso y la realidad", *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, año 14, No. 28, 2012.
- Rodríguez, León Francisco, "Estrategias de diversificación de México: Medio Oriente", en *Foro Internacional*, Vol. XLI, 4 (166) octubre-diciembre, 2001.
- Tawil, Marta, "Continuidad y ajustes en la política exterior mexicana hacia el mundo árabe y el Medio Oriente: la agenda económica y política", en *Foro Internacional*, Núms. 3-4, Vol. 59, México, El Colegio de México, julio-diciembre 2019.
- _____, "México ante Medio Oriente durante el gobierno de Felipe Calderón", en *Foro Internacional*, Vol. LIII, 3-4 (213-214) julio-diciembre, 2013.
- Quintana, Santiago, "México, el Medio Oriente y la OPEP", en *Foro Internacional*, No. 107, México, El Colegio de México, enero-marzo 1987.

Teórica

- Borja, Arturo, *Enfoques para el estudio de la política exterior de México*, México, CIDE, 1992.
- Cid, Ileana y Pedro González, "El difícil camino hacia una política exterior", en *Relaciones Internacionales*, No. 40, México, FCPyS-UNAM, septiembre-diciembre 1987.
- Chanona, Alejandro, "La naturaleza del Estado mexicano y su política exterior", en *Relaciones Internacionales*, No. 32, FCPyS-UNAM, México, abril-junio 1984.
- Cruz, Alma Rosa, "Política exterior mexicana: continuidad y contradicción", en *Anuario Mexicano de Relaciones Internacionales* 1984, Vol. V, primera parte, México, UNAM, 1987.
- Dávila, Consuelo, "La política exterior de México en épocas de crisis", en *Relaciones Internacionales*, No. 40, México, FCPyS-UNAM, septiembre-diciembre 1987.
- Elizondo, Humberto, "Desequilibrios y contradicciones en la política exterior de México", en *Foro internacional*, 1984.
- _____, "La política exterior de México: entre la dependencia y la diversificación", en *Foro Internacional*, 1996.
- Gil Villegas, Francisco, "El estudio de la política exterior en México: Enfoques dominantes, temas principales y una propuesta teórico-metodológica", en *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, abril-junio de 1989.
- González, Guadalupe, "The foundations of Mexico's foreign policy: old attitudes and new realities", en Rosario Green y Peter H. Smith (edits.) *Foreign policy in U.S. Mexican relations*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, 1989.
- González, Leopoldo, "Inteligencia estratégica y política exterior", en *Memoria del foro de consulta sobre los factores externos y el contexto internacional*, México, SRE, 1989.
- _____, "Teoría de las prioridades internacionales de México", en *Relaciones Internacionales*, No. 48, México, CRI-FCPyS-UNAM, mayo-agosto 1990.
- González, Pedro, "Factores fundamentales de la actual política exterior de México", en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 139, enero-abril de 2021.
- Guerrero, Sergio, "Una interpretación de la política exterior", en *La política exterior de México hacia el siglo XXI*, México, UNAM, Cuadernos de la ENEP Aragón No. 10, 1987.
- Gutiérrez Pantoja, Gabriel, "Fantasía y ciencia-profecía y utopía (la política exterior de México frente al siglo venidero)", en *La política exterior de México hacia el siglo XXI*, México, UNAM, Cuadernos de la ENEP Aragón No. 10, 1987.
- Lasagna, Marcelo, "Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo", en *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 1996.
- Mendoza, Juan Carlos, "México: su conceptualización teórica de la política exterior", en *Relaciones Internacionales*, No. 40, México, FCPyS-UNAM, septiembre-diciembre 1987.
- Ojeda, Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, El Colegio de México, México, 1984.
- Ordoñez, Latife, "La política exterior de México: realidades y mitos", en *La política exterior de México hacia el siglo XXI*, México, UNAM, Cuadernos de la ENEP Aragón No. 10, 1987.
- Paoli, Francisco, "Condicionamiento interno de la política exterior", en *La política exterior de México hacia el siglo XXI*, México, UNAM, Cuadernos de la ENEP Aragón No. 10, 1987.
- Peña, Roberto, "Algunas consideraciones teórico-metodológicas para el estudio de la política exterior", en *Estudio científico de la realidad internacional*, México, FCPyS-UNAM, 1981.
- Sepúlveda, Bernardo, "Los intereses de la política exterior", en César Sepúlveda (comp.), *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, México, FCE, 1994.

- _____, "Definición de la política exterior", en *Programa de política exterior una propuesta de Ernesto Zedillo Ponce de León*, México, Comisión de Asuntos Internacionales del CEN del PRI, 1994.
- Tah, Eimer, "El discurso petrolero: identidad nacional mexicana y política exterior", en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 139, enero-abril de 2021.
- Tomassini, Luciano, "El análisis de la política exterior", en *Estudios Internacionales*, 1988.
- Velázquez, Rafael, *Introducción al estudio de la política exterior de México*, México, Nuestra Era, 1995.
- _____, "Algunas reflexiones en torno al análisis de la política exterior de México", en *Relaciones Internacionales*, México, No. 62, CRI-FCPyS-UNAM, abril-junio 1994.
- _____, "Modelos de análisis de política exterior: El caso de la crisis diplomática entre México y Cuba", en *Revista Mexicana del Caribe*, vol. IX, núm. 18, 2004.
- _____, "El 'pragmatismo principista' del proceso de toma de decisiones de la política exterior de México en los votos sobre Cuba en la OEA (1962-1964): La noción de los *win-sets* en el juego del doble nivel de Robert Putnam", en *Foro Internacional*, Vol. LXI, 3 (245), julio-septiembre, 2021.
- _____, *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*, México, Plaza y Valdés, 2010.
- _____, "Los tres pilares de la política exterior de México", en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 11, No. 4, octubre-diciembre 2011.
- _____, y Jorge A. Schiavon, "La política exterior de los Estados", en Rafael Velázquez *et al.* (editores), *Introducción al Estudio de las Relaciones Internacionales: 100 años de disciplina*, México, UABC, CIDE, BUAP y UANL, 2019.
- _____, "Las políticas exteriores de Estados Unidos y México: ¿Hacia una convergencia pragmática?", en José Luis Orozco y Consuelo Dávila (comps), *Globalismo e inteligencia política*, Barcelona, Gedisa, 2001.
- Villegas, Francisco Gil, "El estudio de la política exterior en México: enfoques dominantes, temas principales y una propuesta teórico-metodológica", en *Foro Internacional*, 116, 1989.

Actores de la política exterior de México

- Covarrubias, Ana y Laura Muñoz, *Manuel Tello: Por sobre todas las cosas México*, México, SRE, 2007.
- Dávila, Consuelo, Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez Flores (coords.), *Diplomacia local: Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas*, México, UNAM, 2008.
- Gámez, Alba, "Política interburocrática en la política exterior de México, 1988-1994", en *Foro Internacional*, Vol. 41, No. 3 (165), 2001.
- Pellicer, Olga, "Los grupos patronales y la política exterior mexicana: Las relaciones con la Revolución cubana", en *Foro internacional*, 10 (1 (37)), 21, 1969.
- Schiavon, Jorge A., *La proyección internacional de las entidades federativas: México ante el Mundo*, México, Instituto Matías Romero-SRE, 2006.
- _____, *Comparative Paradiplomacy*, Nueva York, Routledge, 2019.
- _____, "Diplomacia multinivel", en Jorge A. Schiavon, Rafael Velázquez Flores y Humberto Garza Elizondo, eds., *La Política Exterior de México 2018-2024: Diagnóstico y Propuestas*, México: CIDE, UABC y UANL, 2018.
- Sotomayor, Arturo y Gustavo Vega Cánovas (coords.), *El mundo desde México: ensayos de política internacional. Homenaje a Olga Pellicer*, México, El Colegio de México, 2008.
- Torres, Blanca, "La participación de actores nuevos y tradicionales en las relaciones internacionales de México", en *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*, 1997.
- Velázquez, Rafael, "La relación entre el Ejecutivo y el Congreso en materia de política exterior durante el sexenio de Vicente Fox: ¿Cooperación o conflicto?", en *Política y gobierno*, Vol. XV, No. 1, I Semestre 2008.

Asuntos multilaterales

- Argueta, Ifigenia, "México y las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz", en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Volumen 20, No. 4, octubre-diciembre, 2020.
- Bárcena Martha, "El futuro de las operaciones de mantenimiento de la paz en el nuevo contexto internacional", en *México y América Latina ante las operaciones de mantenimiento de la paz*, México, Comisión de Relaciones Exteriores América Latina y el Caribe/Senado de la República, 2001.
- Bobadilla, Leticia, *México y la OEA: los debates diplomáticos, 1959-1964*, México, SRE, 2005.
- Covarrubias, Ana, "México: ¿actor con responsabilidad multilateral?", en *Foro Internacional*, v. LIX, n. 237-238, julio-diciembre 2019.
- De La Pedraja, Daniel, "México y el sistema interamericano", en *México y América Latina*, México, PRI, 1993.
- Delgado, Martha, "La apuesta de México por la ONU en su 75° aniversario", en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Volumen 20, No. 4, octubre-diciembre, 2020.
- Diéguez, Margarita, "La concertación política. El caso del Grupo de Río", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 44, México, Instituto Matías Romero, otoño de 1994.

- Dondisch, Roberto (coord.), *México en el Consejo de Seguridad de la ONU; la historia tras bambalinas*, México, Random House Mondadori, Debate, 2012.
- Flores Olea, Víctor, *México en las naciones*, México, Cal y Arena, 1989.
- Gómez Robledo Verduzco, Juan Manuel, "México y el Consejo de Seguridad de la ONU en el siglo XXI" en *Foreign Affairs en español*, vol. 8, núm. 1, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), México, enero-marzo, 2008.
- González, Guadalupe, "¿Qué esperar del rol de México en el Consejo de Seguridad de la ONU?", en *Nueva Sociedad*, noviembre 2020.
- Heller, Claude, "México y el Consejo de Seguridad" en *México en las Naciones Unidas*, SRE, México, 1986.
- _____, "Una contribución para un mundo mejor: la presidencia de México del Consejo de Seguridad de la ONU" en Roberto Dondisch (coord.), *México en el Consejo de Seguridad de la ONU; la historia tras bambalinas*, México, Random House Mondadori, Debate, 2012.
- Herrera, Fabián, *México y la Sociedad de Naciones. Una antología documental*, México, SRE/AHD/UMSNH, 2018.
- _____, "México y la Sociedad de Naciones: sobre su exclusión e ingreso (1919-1931)", en *Historia mexicana* 69, no. 4, 2020.
- Jaramillo, Eduardo y Juan Ramón de la Fuente, "Prioridades de México en el Consejo de Seguridad", en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Volumen 20, No. 4, octubre-diciembre, 2020.
- Marín Bosch, Miguel, *Votos y vetos en la Asamblea General de las Naciones Unidas*, México, SRE/FCE, 2004.
- Muñoz Ledo, Porfirio, "El papel de México en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas" en *Revista mexicana de política exterior*, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos (IMRED)-SRE, núm. 66, junio 2002.
- Pellicer, Olga, "México como potencia media en la política multilateral, 2006-2012", en *Foro Internacional*, Vol. LIII, 3-4 (213-214) julio-diciembre, 2013.
- _____, "México en la OEA", en *Foro Internacional*, 6(2/3 (22-23)), 1965.
- _____, "México y las Naciones Unidas. 1980-1990. De la crisis del multilateralismo a los retos de la posguerra fría", en César Sepúlveda (comp.), *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- _____, "El Consejo de Seguridad cuestionado; el papel de México" en Blanca Torres y Gustavo Vega (coords.) *Los grandes problemas de México*, Tomo XII, Relaciones exteriores, México, El Colegio de México, 2010.
- _____, "La ONU: el aniversario y la pandemia", en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Volumen 20, No. 4, octubre-diciembre, 2020.
- _____, "Dilemas de México en el Consejo de Seguridad" en Rafael Fernández de Castro (coord.), en *México ante el mundo: La Frontera del imperio*, México, Ariel-ITAM, 2003.
- Reyes, Guillermo, "La participación de México en misiones de paz de las Naciones Unidas", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 86, marzo-junio de 2009.
- Rivera, Audrey y Lucía Antonio, *Conferencia interamericana sobre problemas de la guerra y de la paz. México, 1945*, México, SRE/AHD, 2003.
- Rodríguez, Carlos, "México ante el multilateralismo del siglo XXI. Entre los principios de política exterior y las Operaciones de Mantenimiento de la Paz", en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 105, septiembre-diciembre de 2009.
- Saltalamacchia, Natalia, "La postulación de México al Consejo de seguridad", en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Volumen 20, No. 4, octubre-diciembre de 2020.
- Schiavon, Jorge, "Cohabitando en el Consejo de Seguridad: México y Estados Unidos ante la guerra contra Iraq" en *Revista mexicana de política exterior*, IMRED-SRE, núm. 72, octubre, México, 2004.
- Sepúlveda, Bernardo, "México, el Consejo de Seguridad y el futuro de la ONU", en *Foro Internacional*, Vol. XXXV, núm. 4, octubre-diciembre de 1995.
- Sotomayor, Arturo, "México y la ONU en tiempos de transición: entre activismo externo, parálisis interna y crisis internacional", en *Foro Internacional*, Vol. XLVIII, 1-2 (191-192) enero-junio, 2008.
- Tello, Carlos, "México frente a la expulsión de Cuba de la Organización de Estados Americanos", en *Cuadernos Americanos: Nueva Época*, 2(136), 2011.
- Vautravers-Tosca, Guadalupe y Agenor González-Valencia "La membresía de México en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas", en *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, vol.19 no. 58, enero/abril de 2012.
- Zepeda, Raúl, "Democracia, militares y política exterior en México: el caso de la ausencia de México con efectivos militares en operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU", en *Foro internacional*, Vol. 56, No. 3, 2016.

Jurídica y de principios

- Camarillo, Laura *et al.* (editores), *El Marco Jurídico de la Política Exterior de México*, México, UABC/AMEI/CIDE, 2020.
- Casar, María y Bruno Figueroa, *El principio de la Cooperación Internacional para el Desarrollo*, México, SRE/AHD, 2017.
- Constitución y Política Exterior*, México, Cámara de Diputados-SRE, 1992.
- De Alba, Luis Alfonso y Daniel Cámara, *El principio de Autodeterminación y la política exterior de México*, México, SRE/AHD, 2017.
- Flores, Socorro, *México y la solución pacífica de controversias*, México, SRE/AHD, 2017.
- Gómez, Juan Manuel, *El principio de No Intervención en la política exterior de México*, México, SRE/AHD, 2017.
- _____, "Los principios normativos de la política exterior y la respuesta de México a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001", en *Revista Mexicana de Política Exterior* 64, 2001.
- González, Sergio, *Los principios de política exterior de México y la dinámica internacional actual*, en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 91, enero-abril de 2003.
- Hernández, Joel, *La Lucha por la Paz y la Seguridad Internacionales*, México, SRE/AHD, 2018.
- Huerta, Gabriela, *México en el mundo: Constitución y política exterior*, México, FCE, 2018.
- Lomónaco, Jorge, *La Igualdad Jurídica de los Estados*, México, SRE/AHD, 2017.
- Los siete principios fundamentales de la política exterior de México*, México, PRI, 1993.
- Monjaraz, Alejandro, "La política exterior de México y la constitución de 1917", en *Juris Tantum*, 32.28, 2018.
- Navarrete, Jorge Eduardo y Antonio Gazol, *La reconstrucción de la política exterior de México: principios, ámbitos, acciones: una colección de ensayos*, México, UNAM, 2006.
- Rabasa, Emilio O., "Los principios constitucionales de la política exterior de México en el nuevo contexto internacional", en *Memoria del foro de consulta sobre los factores externos y el contexto internacional*, México, SRE, 1989.
- Ruiz-Cabañas, Miguel, *El respeto, la protección y promoción de los Derechos Humanos*, México, SRE/AHD, 2017.
- Sepúlveda, Bernardo, *Orden constitucional y proscripción del uso de la fuerza en las relaciones internacionales*, México, SRE/AHD, 2017.
- Sepúlveda, César, "Vigencia actual de los principios de la política exterior del Estado mexicano", en *Relaciones Internacionales*, Nos. 26-27, México, FCPyS-UNAM, julio-diciembre 1979.
- Sobarzo, Alejandro, "Lineamientos básicos de la política exterior de México y su aplicación a casos recientes", en *Anuario Mexicano de Relaciones Internacionales 1983*, Vol. IV, primera parte, México, UNAM, 1986.
- Tamayo, Jaime, *Los principios de la política internacional de México*, México, Universidad de Guadalajara, 1978.
- Van Klaveren, Alberto, "México: principios y pragmatismo en la política exterior", en *Las políticas exteriores latinoamericanas frente a la crisis*, Argentina, GEL, 1985.
- Vautravers, Guadalupe, "La relación entre derecho internacional público y política exterior. El caso de México", en *Anuario mexicano de derecho internacional*, 2009.
- Velázquez, Rafael, "Pragmatismo principista: la política exterior de México", en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núms. 120 y 121, septiembre 2014-abril 2015.

Financiera comercial

- Blanco, Herminio, *Las negociaciones comerciales de México con el mundo*, México, FCE, 1994.
- Chacón, Susana, *Energía, finanzas y narcóticos: la cara oculta de la política exterior de México*, México, Plaza y Valdés, 2002.
- De la Mora, Luz María, "La política comercial de México durante el gobierno del presidente Felipe Calderón (2006-2012): avances y desafíos", en *Foro Internacional*, Vol. LIII, 3-4 (213-214) julio-diciembre, 2013.
- _____, "La política comercial de México durante el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto", en *Foro Internacional*, v. LIX, n. 237-238, julio-diciembre 2019.
- Del Castillo, Gustavo, "Política de comercio exterior y seguridad nacional en México: Hacia la definición de metas para fines de siglo", en *Frontera Norte* 1, no. 1, 1989.
- Gámez, Alba, *Liberalización económica y política exterior en México, 1989-1994*, México, Plaza y Valdés, 2006.
- Green, Rosario, "Deuda externa y política exterior: la vuelta a la bilateralidad en las relaciones internacionales de México", en *Foro Internacional*, Vol. 18, No. 1, 69, 1977.
- Mares, David, "La política comercial: regionalización, liberalización y vulnerabilidad", en *Foro Internacional*, No. 95, México, El Colegio de México, enero-marzo 1984.
- México en la economía internacional*, México, PRI, 1993.
- Navarrete, Jorge Eduardo, "Política exterior y negociación financiera internacional: la deuda externa y el Consenso de Cartagena", en *Política exterior de México 175 años de historia*, Tomo IV, México, SRE, 1985.

- Pellicer, Olga, "Las relaciones comerciales de México; una prueba para la nueva política exterior", en *Foro Internacional*, 65, 1976.
- Schiavon, Jorge y Antonio Ortiz Mena, "Apertura comercial y reforma institucional en México, 1988-2000: un análisis comparado del TLCAN y el TLCUE", en *Foro Internacional*, Vol. XLI, 4 (166) octubre-diciembre, 2001.
- Sepúlveda, Bernardo, "Política exterior y Tratado de Libre Comercio", en *Comercio Exterior*, 1994.
- _____, "México: perspectivas de un país de desarrollo intermedio sobre la economía internacional", en *Visión del México contemporáneo*, México, El Colegio de México, 1979.
- Torres, Ricardo, "La relación entre la política exterior de México y la política de comercio exterior", en *Investigación Económica*, 24.93, 1964.
- Turrent; Isabel, "Las relaciones comerciales de México con América Latina, 1976-1982", en *Foro Internacional*, No. 95, México, El Colegio de México, enero-marzo 1984.
- Vega, Gustavo, "La política comercial de México en el sexenio 1994-2000: crisis financiera y recuperación económica", en *Foro Internacional*, Vol. XLI, 4 (166) octubre-diciembre, 2001.

Presupuesto y capacidades institucionales

- Farfán, Gabriel y Rafael Velázquez, "Presupuesto y política exterior en México: planeación estratégica, incrementalismo y discrecionalidad", en *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, Vol. V, No. 9, Cámara de Diputados, enero-junio 2012.
- Schiavon, Jorge A. y Bruno Figueroa, "Los recursos y las capacidades de la política exterior de México (2012-2018)", en *Foro Internacional*, v. LIX, n. 237-238, julio-diciembre 2019.
- _____, y Bruno Figueroa, "Foreign Policy Capacities, State Foreign Services, and International Influence: Brazil vs. Mexico", *Diplomacy and Statecraft*, v. 30, n 4, 2019.

Desarme

- Campirano, Andrey y Alexander Chávez, "México y su contribución actual a la agenda de desarme internacional", en *InterNaciones*, 11, 2017.
- García Robles, Alfonso, *El Tratado de Tlatelolco, génesis, alcance y propósitos de la proscripción de las armas nucleares en América Latina*, México, El Colegio de México, 1967.
- Rebolledo, Vicente, "La no proliferación y el desarme humanitario", en *Política exterior*, México, 29.166, 2015.
- Salas, Federico, "La política exterior de México en tiempos de la crisis del multilateralismo: la búsqueda de la paz, el desarme y el desarrollo", en *Foro Internacional*, 119, 1990.
- Serrano, Mónica y Joel Hernández García, *El Tratado de Tlatelolco. Una mirada retrospectiva a medio siglo de su firma*, México, SRE/AHD/OPANAL, 2017.

Seguridad

- Aguayo, Sergio, "Un concepto de seguridad nacional mexicana para la década de los noventa", en Roett Riordan (comp.), *Relaciones exteriores de México en la década de los noventa*, México, Siglo XXI, 1991.
- Benítez, Raúl, "Seguridad nacional y transición política, 1994-2000", en *Foro Internacional*, Vol. XLI, 4 (166) octubre-diciembre, 2001.
- _____, "La seguridad nacional en la indefinida transición: mitos y realidades del sexenio de Vicente Fox", en *Foro Internacional*, Vol. XLVIII, 1-2 (191-192) enero-junio, 2008.
- Bestián, Gustavo, "Las acciones de México contra el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en la Organización de Naciones Unidas", en *Revista Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 110, mayo-agosto de 2011.
- Chabat, Jorge, "La seguridad en la política exterior de Calderón", en *Foro Internacional*, Vol. LIII, 3-4 (213-214) julio-diciembre, 2013.
- _____, "La seguridad en la política exterior de Peña Nieto: el invitado incómodo", en *Foro Internacional*, Vol. 59, Núms. 3-4, México, Colegio de México, julio-diciembre 2019.
- Ghotme, Rafat et al., "Narcotráfico en México: ¿Nuevo direccionamiento en la política exterior? (2003-2012)" en *Estudios políticos* 43, 2013.
- Lozano, Gerardo, "La política exterior de México hacia el Caribe anglófono. Un instrumento para la seguridad nacional", *Número 4*, 2018.
- Moloeznik, M. P. y J. Regalado Santillán, "Seguridad nacional, política exterior y gobierno de alternancia en México", JM Ramos García y O. Woo Morales (coords.), en *Seguridad nacional y fronteriza en la relación México-Estados Unidos-Canadá*. México, Universidad de Guadalajara, 2004.

- Piñeyro, José Luis y Gabriela Barajas, "La seguridad nacional con Fox: avances analíticos, retrocesos reales", en *Foro Internacional*, Vol. XLVIII, 1-2 (191-192) enero-junio, 2008.
- Reyes, José, "Seguridad y Defensa Nacional en México", en *Estudios en Seguridad y Defensa*, 13.26, 2018.
- Rodríguez, Abelardo, "Vicisitudes de la política exterior y la seguridad nacional en México y la relación con Estados Unidos al inicio del siglo XXI", en *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 6.8, 2008.
- Schiavon, Jorge A. y Rafael Velázquez Flores, "La iniciativa Mérida en el marco de la política exterior de Felipe Calderón y la relación de México con Estados Unidos", en Rafael Velázquez Flores & Juan Pablo Prado Lallande (coords.), *La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?*, México, UNAM & BUAP, 2009.
- Velázquez, Rafael y Jorge A. Schiavon, "El 11 de septiembre y la relación México - Estados Unidos: ¿Hacia la securitización de la agenda? Enfoques: *Ciencia Política y Administración Pública* (Chile), v. 6, n. 8, (primer semestre 2008).
- Velázquez, Rafael y Juan Pablo Prado (coords.), *La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?*, México, UNAM y BUAP, 2009.
- Velázquez, Rafael, "Seguridad nacional y política exterior: los casos de Estados Unidos y México", en *Seguridad y asuntos internacionales*, México, Siglo XXI/AMEI, 2020.
- _____, "Cooperación y conflicto en la relación México-Estados Unidos en el contexto de las políticas contra las drogas: El caso de la Iniciativa Mérida", en Corina Giacomello, *Políticas de Drogas*, México, INACIPE, 2019.
- Zepeda, Raúl, "Democracia, militares y política exterior en México: el caso de la ausencia de México con efectivos militares en operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU", en *Foro internacional*, 56.3, 2016.

Cooperación internacional

- Figueroa, Bruno, *Cien años de Cooperación Internacional de México, 1900-2000: solidaridad, intereses y geopolítica*, México, SRE/IMR, 2016.
- Loeza, Agustín, "La cooperación mexicana para el desarrollo: el poder suave de la política exterior", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, 111, 2017.
- Lozoya, Jorge, "La nueva política de cooperación internacional de México", en *Foro Internacional*, Vol. XLI, 4 (166) octubre-diciembre, 2001.
- Martínez, Ángel, *Causas de la Instauración de la Ley Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Análisis histórico-sistémico*, México, SRE, 2016.
- Pereña, Juan, "México como actor con responsabilidad global: una renovada política mexicana de cooperación internacional", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, 102, 2014.
- Prado, Juan Pablo, "México y la cooperación internacional para el desarrollo, 2012-2018", en *Foro Internacional*, El Colegio de México, Vol. LIX, 3-4 julio-diciembre, 2019.
- _____, "La cooperación internacional para el desarrollo de la política exterior del presidente Calderón", en *Foro Internacional*, Vol. LIII, 3-4 (213-214) julio-diciembre, 2013.
- Prado, Juan Pablo y Diana Tadeo, "La cooperación internacional para el desarrollo de México: ¿herramienta eficaz de política exterior?", en *Relaciones Internacionales*, México, 2010.
- Prado, Juan Pablo y Rafael Velázquez, "Cooperación internacional, política exterior y geopolítica de los países emergentes. El caso de México", en *Geopolítica(s). Revista de Estudios sobre Espacio y Poder*, Año, vol. 4 n. 1, 2013.
- Tapia, Talía, "Cooperación internacional para el desarrollo como instrumento de política exterior en el caso de la cooperación México-Canadá", México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, 2008.

Migración

- Alba, Francisco, "La política migratoria mexicana después de IRCA", en *Estudios demográficos y urbanos* 1999.
- Alarcón, Rafael, "Hacia la construcción de una política de emigración en México", en *Las relaciones Estado-Diáspora: aproximaciones interdisciplinarias desde los cuatro continentes*. Secretaría de Relaciones Exteriores, IME, UAZ, ANUIES, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.
- Durand, Jorge y Jorge A. Schiavon (eds.), *Perspectivas migratorias: Un análisis interdisciplinario de la migración internacional*, México, CIDE, 2010.
- _____, (eds.), *Perspectivas migratorias III: Los derechos políticos de los mexicanos en el exterior*, México, CIDE, 2014.

- Durand, Jorge, "La desmigratización de la relación bilateral: balance del sexenio de Felipe Calderón", en *Foro Internacional*, Vol. LIII, 3-4 (213-214) julio-diciembre, 2013.
- _____, "Política migratoria: entre el discurso, la práctica y la coyuntura", en *Foro Internacional*, v. LIX, n. 237-238, julio-diciembre 2019.
- Imaz, Cecilia, "El asilo diplomático en la política exterior de México", en *Revista Mexicana de Política Exterior* 40, 1993.
- Rojo, José Eduardo, "Retos actuales de la política migratoria del Estado mexicano", en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019.
- Schiavon, Jorge A. y Guillermo Ordorica R., "Las sinergias con otras comunidades: El caso de Tricamex", en Rafael Fernández de Castro, coord., *La Diplomacia consular mexicana en tiempos de Trump*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte y El Colegio de San Luis, 2018.
- _____, y Nuty Cárdenas, "La protección consular de la diáspora mexicana", *Revista Mexicana de Política Exterior*, n. 101, (mayo-agosto 2014).
- Velasco, Jesús, "Acuerdo migratorio: la debilidad de la esperanza", en *Foro Internacional*, Vol. XLVIII, 1-2 (191-192) enero-junio, 2008.
- Vézina, Catherine, *Diplomacia migratoria: una historia transnacional del Programa Bracero, 1947-1952*, México, SRE/AHD/CIDE, 2017

Geopolítica

- Berkstein, Samuel, "México: estrategia petrolera y política exterior" en *Foro internacional*, Vol. 21, No. 1, 81, 1980.
- Jiménez, Paulino y Claudia Ocman, "La geopolítica y la política exterior de México hacia el Caribe en la década de los noventa", en *Innovar*, 1, 15, 2000.
- Millor, Manuel, "México ante la nueva geopolítica", en *Anuario Mexicano de Relaciones Internacionales 1985*, Vol. VI, primera parte, México, UNAM, 1987.
- Muñoz, Laura, "Geopolítica, seguridad nacional y política exterior. México y el Caribe en el siglo XIX", en *Montalbán*, 2002.
- Rocha, Alberto, "La geopolítica de México en Centro América: ¿una hegemonía regional?", en *Sociologías*, 2006.
- Romero, María y Olga Rivera, "Los retos actuales de la política exterior mexicana: una revisión desde la geopolítica crítica", en *Asian Journal of Latin American Studies*, 26, 3, 2013.

Derechos humanos

- Anaya, Alejandro, "Política exterior y derechos humanos durante el gobierno de Felipe Calderón" en *Foro Internacional*, Vol. LIII, 3-4 (213-214) julio-diciembre, 2013.
- Anaya, Alejandro, "Política exterior y derechos humanos durante el sexenio de Enrique Peña Nieto", en *Foro Internacional*, El Colegio de México, Vol. LIX, 3-4 julio-diciembre, 2019.
- González-Souza, Luis, "La política exterior de México ante la protección internacional de los derechos humanos". en *Foro Internacional*, 69, 1977.
- Schiavon, Jorge A. y Gabriela Díaz Prieto (eds.), *Los derechos humanos de las personas migrantes en México: Estudios de casos para promover su respeto y defensa*, México, CIDE, 2011.
- Velázquez, Rafael, "Política exterior y derechos humanos en México: tendencias a finales del siglo XX y prioridades a inicios del XXI", en *IUS Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, Vol. 12, No. 40, junio-diciembre de 2017.

Opinión pública

- González, Guadalupe, Jorge A. Schiavon, Gerardo Maldonado, Rodrigo Morales Castillo y David Crow, *México, las Américas y el mundo 2012-2013: Política exterior: Opinión pública y líderes*, México, CIDE-DEI, 2013.
- González, Guadalupe y Susan Minushkin, "Líderes, opinión pública y política exterior en México, Estados Unidos y Asia: un estudio comparativo", México, CIDE, 2007.
- _____, Jorge A. Schiavon, David Crow y Gerardo Maldonado, *México, las Américas y el Mundo 2010. Política exterior: Opinión pública y líderes*, México, CIDE-DEI, 2011.
- _____, Ferran Martínez i Coma & Jorge A. Schiavon, *México, las Américas y el mundo. Política exterior: Opinión pública y líderes 2008*, México, CIDE-DEI, 2008.
- Maldonado, Gerardo, Guadalupe González González, Jorge A. Schiavon, Gerardo A. Méndez Gutiérrez y Carlos Ramírez Olguín, *México, las Américas y el Mundo, 2018-2019: Opinión pública y política exterior*, México, CIDE, 2020.

- _____, Karen Marín, Guadalupe González y Jorge A. Schiavon, *Los mexicanos ante los retos del mundo: Opinión pública, líderes y política exterior. México, las Américas y el Mundo, 2016-2017*, México, CIDE, 2018.
- _____, Rodrigo Morales Castillo, Guadalupe González, David Crow y Jorge A. Schiavon, *México, las Américas y el Mundo 2004-2014: Diez Años de Opinión Pública y Política Exterior*, México, DEI-CIDE, 2015.
- Morales, Rodrigo y Jorge A. Schiavon, "El efecto de la opinión pública en la política exterior de México: Contrastando las teorías realistas y liberales", *Foro Internacional*, v. 55, n. 3, (221), (julio-septiembre 2015).
- Ochoa Bilbao, Luis y Jorge A. Schiavon, "Is Mexico a North American or Latin American Country? An Analysis of Public Opinion", *Latin American Policy*, v. 9, n. 1, 2018.
- Schiavon, Jorge A., "Opinión pública, preferencias y política exterior: México ante el mundo", *Foro Internacional*, v. 48, n. 1-2 (191-192), (enero-junio 2008).
- _____, "¿Qué quieren los mexicanos en temas internacionales?: opinión pública y política exterior en México (2006-2012)", *Foro Internacional*, 213-214, v. LIII, n. 3-4, (julio-diciembre 2013).
- _____, y Rafael Velázquez, "Opinión pública y política exterior: Percepciones y preferencias de los mexicanos", en *Revista Mexicana de Opinión Pública*, No. 4, UNAM, 2009.

Diplomacia cultural y pública

- Baños, Luz Elena, "Reflexiones sobre la diplomacia pública en México. Una mirada retrospectiva", en *Revista mexicana de política exterior* 85, 2012.
- Cruz, Dafne, *Arte, Propaganda y Diplomacia Cultural a finales del Cardenismo 1937-1940*, México, SRE, 2016.
- Delgado, Jaime et al., *Diplomacia cultural, educación y derechos humanos*, México, SRE, 2011.
- Nieto, Alfonso, y María Peña, "La diplomacia pública: los medios informativos como instrumento de política exterior", en *Estudios políticos*, Nos. 13-14-15, 2008.
- Nualart, Jaime, "La promoción cultural de México como instrumento de la política exterior", en *Revista mexicana de política exterior* 61, 2000.
- Villanueva, César, "Mucho ruido y pocas nueces: la diplomacia cultural y la imagen-país de México en el sexenio de Enrique Peña Nieto", en *Foro Internacional*, Núms. 3-4, Vol. 59, México, El Colegio de México, julio-diciembre 2019.
- _____, "Crónica de un declive anunciado: la diplomacia cultural de México en el sexenio de Felipe Calderón", en *Foro Internacional*, Vol. LIII, 3-4 (213-214) julio-diciembre, 2013.

Medio ambiente y cambio climático

- Torres, Blanca, "El activismo en materia de cambio climático en la búsqueda del reposicionamiento internacional de México", en *Foro Internacional*, Vol. LIII, 3-4 (213-214) julio-diciembre, 2013.
- _____, "La participación de México en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático", en *Foro Internacional*, Núms. 3-4, Vol. 59, México, El Colegio de México, julio-diciembre 2019.

Índice temático

A)

- Abella, Gloria, 80
Abisinia, 170
Acciones, concepto, 23, 24
Acta para la Paz y Cooperación de Centroamérica, 227
Acta Única Europea, 240
Actores, concepto, 24
Actores gubernamentales, 24, 36, 37
Actores no gubernamentales, 36, 37
Actor racional, modelo, 41, 43, 61, 74
Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación 253, 256, 527
Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), 80
Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), 227, 228
Acuerdo Global, 252, 269, 270, 302
Acuerdo Marco de Cooperación "de tercera generación", 207, 240
Acuerdo Transpacífico de Asociación Económica (TPP), 290
Acuerdos paralelos (TLCAN), 233
Adams-Onís, Tratado, 92, 94
Administración para el Control de Drogas (DEA), 250, 309
Afganistán, 211, 224, 245
África, 243, 271, 298, 304
Agencia Central de Inteligencia (CIA), 48
Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), 68
Aguilar, Adolfo, 261
Aislacionismo, 32, 79, 153
Álamo, El, 108
Aleman, Miguel, 186
Alemania, 145, 160, 173, 184-185
Alianza del Pacífico, 289, 301
Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), 265
Alianza Transpacífica, 292
Alianzas, 30, 50
Allison, Graham, 39, 74
Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), 287
Alto Comisionado de los Derechos Humanos, 245
Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), 245
Álvarez Machain, Humberto, 234
Ambiente internacional, 159
América Central (ver Centroamérica), 312
América del Norte, 304
América Latina, 82, 129, 155, 204, 251, 267, 289, 312
Analogías, 46
Anarquía, 43, 55-60
Apartheid, 189, 235
APEC, 240, 252, 270, 303
Apertura comercial, 232, 248
Arabia Saudita, 206
Árbenz, Jacobo, 189
Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA), 268
Argentina, 267
Armas ilegales, 284
Artículo V, Tratado Guadalupe-Hidalgo 113, 132
Artículo IX, Tratado Guadalupe-Hidalgo
Artículo 27/ 154, 168, 238
Artículo 33/ 71, 155
Artículo 76/ 65
Artículo 89/ 67, 227, 291
Artículo 123/ 155
Asamblea General de Naciones Unidas, 19, 208
Asia, 78, 227, 235, 303
Asilo político, 171, 313
Asistencia Recíproca y Cooperación, 173
Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ANSEA), 254
Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), 250
Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), 191
Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana (ANIERM), 76
Asociación Transpacífico (TPP), Tratado, 290, 303, 321
Atajos mentales, 46
Atentados terroristas del 11 de septiembre, 260
Atristáin, Miguel, 113
Australia, 65, 303
Austria, 151, 166
Autodeterminación de los pueblos, 157, 251
Autoridad Nacional Palestina, 271
Ayotzinapa, 66, 297
Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD),
Azcárate, Juan Francisco de, 95, 323
- ## B)
- Bachelet, Michelle, 287
Bahía de Cochinos, 48, 193
Baja California, 111, 120, 130
Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), 237
Banco Mundial, 236
Baptiste Gros, Jean, 100
Barr, William, 309
Barradas, Invasión de, 107
Barragán, Miguel, 101
Batista, Fulgencio, 193
Baudin, Charles, 110
Bélgica, 109, 172
Berlín Occidental, 229
Berson, Alan,
Biopolítica, 46
Bipolar, 34, 231
Bloqueo en Cuba, 83
Bolívar, Simón, 102
Bolivia, 129, 250
Bolsa Mexicana de Valores, 263
Bonaparte, Napoleón, 93
Bono democrático, 260
Borja, Francisco, 99
Bosch, Carlos, 324
Bosch, Juan, 195
Braceros (acuerdos sobre y Programa), 177, 190
Brady, Nicholas, 236
Brady, plan, 236
Brasil, 129, 250
Bretton Woods, 204
BRICS, 305
Buchanan, James, 120
Buena Vista, Hacienda de, 111
Buenos Aires, 178, 200
Burocracias, 35, 75
Bush, George (padre), 237
Bush, George W., 45, 233, 262, 275
Bustamante, Anastasio, 101, 109
Butler, Anthony, 98
- ## C)
- Cabildeo, 135, 289
Cádiz, 94
Calderón de la Barca, Ángel, 102
Calderón, Felipe, 45, 85, 275, 320, 327
California, 115, 117, 182, 238, 248
California, Alta, 112
California, Golfo de, 120, 209
Calles, Plutarco Elías, 82
Camacho, Sebastián, 100
Camarena, Enrique, 226
CAME (Consejo de Ayuda Mutua Económica), 207

- Canadá, 92, 232, 251, 298
 Canning, George, 99
 Capacidad de negociación internacional, concepto, 28
 Capitanía General de Guatemala, 103
 Cárdenas, Cuauhtémoc, 83
 Cárdenas, Lázaro, 46, 51, 79, 171, 193, 320
 Carr, Edward H., 53
 Carranza, Doctrina, 155
 Carranza, Venustiano, 147, 153
 Carrera armamentista, 195
 Carta de Bogotá, 193, 200
 Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, 208, 212
 Carta de San Francisco, 180
 Cartagena, Consenso, 226
 Carter, James, 211
 Caso de Odebrecht, 76
 Castañeda, Jorge, 266
 Castro, Fidel, 40, 45, 83, 193, 215, 235, 267
 Castro, Raúl, 302
 Centro de Enseñanza y Análisis sobre la Política Exterior de México (CESPEM), 85
 Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 82, 325
 Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), 72
 Centro Nacional de Inteligencia (CNI), 72
 Centroamérica (América Central), 103, 138, 197, 211, 224, 240, 253, 286, 292, 325
 Cerro Gordo, 112
 Chamizal, El, 132, 135, 151, 175, 191, 197, 320
 Chapultepec, 112
 Chávez, Hugo, 268, 287
 Checoslovaquia, 151, 166, 230
 Chiapas, 80, 103, 137, 142, 243
 Chihuahua, 115
 Chile, 102, 129, 152, 191, 204, 209, 250, 267, 273, 301
 China, 130, 159, 203, 206, 227, 271, 298, 303, 314
 Churubusco, 112
 Cienfuegos, Salvador, 309
 Civilismo, 186
 Clausula democrática, 252
 Clinton, Hilary, 283, 284, 299
 Clinton, William, 233
 Coahuila, 79, 111, 115, 152
 Código de valores, 48
 Coexistencia pacífica, 253
 Cohesión social, 28
 Colombia, 102, 128, 225, 267, 301
 Colonización, 94, 129
 Colosio, Luis Donald, 241, 320
 Columbus, 153
 Combate al terrorismo, 264
 Comercio exterior, 65, 75, 76, 140, 175, 187, 235, 238, 241, 244
 "Comes y te vas", 66, 71, 266
 Comisión Conjunta, 121, 264
 Comisión de Relaciones Exteriores, 66, 93
 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 253
 Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica, 238
 Comisión Mexicana para la Cuenca del Pacífico, 239
 Comisión Nacional de Derechos Humanos, 238
 Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, 73
 Comité Internacional de Banqueros, 157, 159, 161, 176
 Comportamiento organizacional, 45, 47
 Compromiso de 1850, 115
 Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), 275, 287, 288
 Comunidad Económica Europea, 205, 209, 229, 237
 Comunidad judía, 86, 210, 276, 289
 Concierto Europeo, 94
 Conductivismo, 59
 Confederación de Trabajadores de México (CTM), 79
 Confederación Hispanoamericana, 102
 Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), 79
 Confederación, 124
 Conferencia de Chapultepec, 174, 180, 181
 Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, 237
 Conferencia del año Internacional de la Mujer, 208
 Conferencia Extraordinaria de Buenos Aires de 1936, 171
 Conferencia Interamericana sobre los Problemas de la Guerra y la Paz (ver Conferencia de Chapultepec), 180, 181
 Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, 272
 Conferencia Mundial de la Población, 19, 237
 Conferencias de Bucareli, 158
 Conflictos fronterizos, 29
 Congreso de la Unión, 64, 67, 172
 Congreso de Viena de 1815, 130, 149
 Congreso mexicano, 64, 66, 84, 84, 87, 98, 100, 101, 103, 110, 112, 114, 134, 139, 204, 246, 249, 261
 Consejo Consultivo Ciudadano, 78
 Consejo Consultivo Estratégico de Negociaciones Internacionales (CCENI), 76
 Consejo Coordinador Empresarial, 76, 206
 Consejo de Derechos Humanos (ONU), 271, 283
 Consejo de Seguridad (ONU), 44, 186, 205, 209, 216, 229, 259, 263, 269, 270, 271, 276, 288, 304, 315, 320
 Consejo de Seguridad Nacional (Estados Unidos), 33, 224
 Consejo Económico y Social (ECOSOC), 237
 Consejo Empresarial Mexicano para Asuntos Internacionales (COMCE), 76
 Consejo Nacional de Comercio Exterior, 76
 Conservadores, 14
 Consistencia cognitiva, 45
 Constitución de 1857, 124
 Constitución de 1917, 13, 15, 83, 148, 153, 156, 163, 167, 210, 319
 Constructivismo, 57, 58, 61
 Contadora, 223, 224, 254, 325
 Convención Provisional, 101, 109
 Convención sobre la Prohibición de las Armas Químicas, 237
 Convenio De la Huerta-Lamont, 158
 Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC), 239, 303
 Cooperación internacional, 13, 30, 49, 50, 72, 166, 194, 222, 230, 265, 307, 312, 323
 COP16, 321
 Corea (y Corea del Sur), 186, 268, 269
 Coronavirus, 43, 72
 Corporativismo, 165
 Corpus Christi, 110
 Corrientes ideológicas, 95, 166
 Corte Internacional de Justicia, 71, 191, 271
 Corte Penal Internacional, 253, 271
 Corwin, Thomas, 122
 Corwin-Doblado, Tratado, 119, 122, 324
 Costa Rica, 138, 191, 236, 248
 Couto, Bernardo, 113
 COVID-19, 306, 314
 CPTM, 307
 Creel, Santiago, 262
 Crimen organizado, 43, 58, 82, 247, 263, 274, 277, 280, 285, 297, 310
 Crisis de 1994 (efecto Tequila), 221, 240
 Crisis de los Misiles, 40, 53, 192, 324
 Crisis Mundial de 1929, 165
 Cruces, Las, 111
 Cuba, 29, 40, 84, 191, 217, 233, 249, 265, 273, 287, 302, 320
 Cuevas, Luis, 113
 Cultura, 70, 140, 230, 297
 Cumbre de las Américas, 247, 265
 Cumbre del Mecanismo de Cooperación Asia-Pacífico (APEC), 272
- ## D)
- Daniels, Josephus, 168
 De Gaulle, Charles, 179
 De la Madrid, Miguel, 213, 225, 320
 De la Peña, Manuel, 103, 113
 De la Villele, Jean Baptiste, 100
 De Zavala, Lorenzo, 102
 Decisión incremental, 52
 Declaración de Panamá de 1939, 173
 Declaración General de Neutralidad de las Repúblicas Americanas, 173
 Deffaudis, barón, 109
 Democracia, 26, 31, 59, 257
 Dependencia mutua, 56
 Dependencia, 59, 95, 144, 175, 246
 Derbez, Luis Ernesto, 71, 265, 271
 Derecho Internacional, 22, 44, 48, 53
 Derecho marítimo de paz y guerra, 65
 Derechos Humanos, 84, 251, 258, 261, 268, 271, 274, 281, 309
 Desmigratizar, 277, 283
 Destino Manifiesto, 114, 136
 Deuda externa, 121, 123, 131, 156, 175, 211, 226, 234, 240
 Díaz Ordaz, Gustavo, 191, 194
 Díaz Serrano, Jorge, 221
 Díaz, Porfirio, 129, 130, 319
 Díez de Bonilla, Manuel, 102
 Diplomacia ciudadana, 74
 Diplomacia coercitiva, 28, 55, 59
 Diplomacia cultural, 69, 70, 74, 307
 Diplomacia local, 22, 69
 Diplomacia parlamentaria, 64, 66, 69, 87, 319
 Diplomacia pública, 69, 70, 78, 283, 307
 Diplomacia tradicional, 304
 Diversificación, 140, 232, 238, 259, 311
 Dolphin, 152
 Dreamers, 311

E)

Ebrard, Marcelo, 71, 86, 307, 315
 Echeverría Álvarez, Luis, 46, 194, 202, 325
 Ecuador, 103, 248
 Egipto, 208, 213, 304
 Eisenhower, Dwight D., 187
 Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), 43, 81, 227, 239, 320
 El Colegio de México (COLMEX), 85, 325
 El Salvador, 138, 213, 221, 233, 285
 El Vaticano, 83, 100, 103, 227, 233
 Eliminación de los Misiles de Corto y Mediano Alcance, Tratado de, 224
 Empresas transnacionales, 22, 35, 43, 76
 Encíclica Etsi Jam Diu, 101
 Equilibrio de poder, 22, 32, 55, 94, 129, 149, 229, 322
 Escuadrón 199, 174, 180
 España, 92, 96, 99, 121, 128, 137, 141, 179, 215
 Espinoza, Patricia, 72, 277, 282, 286
 Estabilidad política, 26, 127, 186, 320
 Estado de Guerra, 111, 179
 Estado fallido, 282
 Estado, concepto, 21, 22
 Estado-céntrica, 44
 Estado-nación, 44, 130
 Estados Unidos, 78, 82, 84, 97, 108, 120, 122, 128, 132, 136, 139, 149, 158, 169, 179, 213, 227, 244, 260, 262, 271, 279, 280, 299, 308
 Estrada, Doctrina, 77, 157, 162, 171, 210, 215, 238, 286
 Estrategias, concepto, 28, 50, 96, 136, 218, 297
 Etiología, 46
 Europa, 74, 132, 140, 155, 159, 228, 233, 236, 241, 252, 267, 298, 302, 313
 Expansionismo, 95, 98, 136, 151
 Expedición Pershing, 153
 Expropiación petrolera, 168, 173, 175, 176, 178

F)

Factores de la política exterior (concepto), 29
 Familia Compacta de los Borbones, 93
 Fernando VII, 93, 101
 Fiebre aftosa, 191
 Filibustero, 114
 Filipinas, 96, 128, 149, 174, 190
 Fiscalía General de la República (FGR), Florida, 92, 233
 Fondo Monetario Internacional (FMI), 205, 226, 242
 Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC), 66, 239, 250, 252, 288, 272, 303
 Fox Quezada, Vicente, 40, 44, 66, 76, 257, 264, 320, 326
 Francia, 92, 96, 99, 104, 109, 123, 140, 179, 214
 Franco, Francisco, 170, 206, 215
 Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), 214, 227, 233
 Fuerte de San Juan de Ulúa, 99

G)

Gadsden, James, 114
 Gadsden, Tratado, 116, 120, 122
 Ganancias absolutas, 56
 Ganancias relativas, 56
 García Robles, Alfonso, 71, 325
 Geografía, 30, 151
 Geopolítica, 29, 129
 Globalización, 228, 241, 245
 Gobierno, 23, 32, 40
 Gobiernos centrales, 23
 Gobiernos federales, 23
 Gobiernos periféricos, 59
 Gobiernos subnacionales, 22, 69
 Gorostiza, Manuel, 110
 Graham, Allison, 39, 42, 74
 Gran Depresión de 1929, 156, 160, 166
 Gran Garrote, Política del, 129, 149
 Gran Sello de la Nación, 68
 Greco, Rosario, 71, 249
 Greenpeace, 84
 Gregorio XVI, 97, 102
 Grupo de Amigos, 248, 271
 Grupo de interés, 27, 76
 Grupo de Lima, 302, 313
 Grupo de los 20 (G20), 275, 289, 298, 305, 314, 321
 Grupo de los 3 (tres), 238, 248
 Grupo de los 6 (seis), 223
 Grupo de los 8 (G8), 223
 Grupo de Río, 223
 Grupos de presión, 33, 7
 Grupos étnicos, 34, 75, 84, 86
 Guadalupe-Hidalgo, Tratado de, 107, 112, 116, 122
 Guardia Nacional, 54, 65, 264, 311, 313, 321
 Guatemala, 95, 103, 137, 188, 213, 215, 222, 225, 232, 248, 265, 313
 Guaymas, 112
 Guerra civil española, 167, 171, 173
 Guerra Civil, 63, 94, 123, 128, 130, 149, 151, 160, 166, 229, 275, 324
 Guerra de Corea, 184, 189
 Guerra de Estados Unidos con España, 128, 131, 139, 149
 Guerra de Independencia de Estados Unidos, 92
 Guerra de los Cristeros, 83, 155
 Guerra de Reforma, 122
 Guerra de Vietnam, 34, 56, 195, 204, 211
 Guerra del Yom Kipur, 205
 Guerra Fria, 51, 185, 204, 222, 227, 239, 247, 320
 Guerras Napoleónicas, 94
 Guerrero, Vicente, 97
 Gurría Ordoñez, José Ángel, 271
 Gutiérrez Rebollo, Jesús, 247

H)

Haití, 102, 237, 265
 Harper, Stephen, 299
 Helms, Jesse, 224
 Helms-Burton, 242, 249
 Herrera, Fidel, 65
 Herrera, Juan Manuel, 97
 Hervey, Lionel, 99
 Hidrográfica, 29
 Historia, 13, 17, 24, 28, 46, 48, 71, 78, 138, 173, 175, 181, 187, 212, 228, 261, 276, 283, 295, 323, 325, 327

Hobbes, Thomas, 50
 Honduras, 127, 129, 248, 275, 288, 287, 291, 313
 Houston, espíritu, 231
 Houston, Samuel, 108
 Huerta, Victoriano, 147
 Hull, Cordell, 169
 Hungría, 151, 228, 229
 Hussein, Sadam, 229, 258, 270, 275

I)

Idealismo, 52, 58, 61
 Identidad nacional, concepto, 25
 Iglesia, 14, 22, 25, 34, 75, 83, 87, 97, 101, 233
 Igualdad jurídica de las naciones, 13, 28, 32, 68, 125, 157, 225
 Imperialismo, 59, 139
 Imperio de Iturbide, 97, 103
 Independencia de Texas, 97, 107, 108, 319, 324
 India, 159, 187, 190, 223, 305
 Indonesia, 190, 305
 Influenza AH1N1, 73
 Iniciativa Mérida, 58, 273, 275, 280, 281, 284, 299, 309
 Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), 68
 Instituto Matías Romero, 70, 85, 325
 Instituto Nacional de Migración (INAMI), 72
 Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), 85, 326
 Instrumentos, concepto, 28
 Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), Tratado, 187
 Interdependencia asimétrica, 57
 Interdependencia compleja, 57, 59, 61, 205
 Interdependencia, 26, 43, 47, 52, 56, 59, 228, 279, 284
 Interés de grupo, 23, 159
 Interés nacional, concepto, 23
 Intermístico, 245, 299
 Invasión estadounidense, 48, 107, 188
 Invasiones napoleónicas, 92
 Inversión externa, 43, 129
 Isla de la Pasión, 139, 151
 Islas Guam, 128, 149
 Israel, 187, 205, 209, 213, 236, 253, 269, 276
 Iturbide, Agustín, 97, 103

J)

Jackson, Andrew, 98
 Japón, 130, 142, 166, 175, 229, 252, 268, 314
 Jinping, Xi, 314
 Juárez, Benito, 14, 25, 120, 130, 141, 233
 Juárez, Doctrina, 125
 Junta Gubernativa del Imperio Mexicano, 95

K)

Kant, Emmanuel, 33, 53
 Kearney, Stephen, 111
 Kennedy, John F., 40, 48, 191, 192

Keohane, Robert, 56, 57
 Kirchner, Néstor, 287
 Kurdos, 25
 Kuwait, 206, 229, 231, 304

L)

La "Enchilada Completa", 266
 La Utopía, 53
 Laredo, 124, 189
 Ley de Cámaras de Comercio e Industria, 75
 Ley de Comercio Exterior, 72, 238
 Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 68, 276
 Ley de Libertad y Solidaridad Democrática con Cuba (Helms-Burton), 251
 Ley de Migración, 72
 Ley de Seguridad Nacional, 72, 310
 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 67
 Ley SB1070, 281
 Ley Simpson-Rodino, 227
 Leyes centralistas de 1835, 108
 Leyes de Reforma, 82
 Liberales, 16, 23, 25, 53, 63, 91, 94-100, 110, 119, 120-125, 127, 130
 Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), Tratado, 36, 75-84, 229, 233
 Libre Comercio entre la Unión Europea y México (TLCUEM), Tratado, 244, 254, 256, 269, 313
 Liga de Naciones Hispanoamericanas, 103
 Lima, Perú, 103, 166, 296
 Lincoln, Abraham, 124
 Logia masónica de York, 98
 Londres, Convención de, 123
 López de Santa Anna, Antonio, 102, 108, 109, 111, 112
 López Matcos, Adolfo, 49, 78, 189, 191, 193
 López Obrador, Andrés Manuel (AMLO), 45, 64, 66, 77, 80, 259, 268, 277, 279, 288, 300, 302, 305-321
 López Portillo, José, 13, 18, 42, 201-217, 223, 320, 325
 Luisiana, 92, 93, 114
 Lula Da Silva, Luiz Inácio, 76, 287, 289

M)

Maastricht, Tratado de, 229, 231
 Madero, Francisco I., 147, 151, 152
 Mahan, Alfred, 128
 Malvinas, guerra, 212, 215, 223, 224
 Mandela, Nelson, 240
 Mao, Tse Tung, 204, 205
 Maquiavelo, Nicolás, 54
 Marchena, José María, 101
 Marruecos, 271
 Marxismo, 59, 194
 Matamoros, 111, 124
 Maximato, 17, 148, 155, 160, 161, 163
 Mazatlán, 112
 McLane, Robert, 120
 McLane-Ocampo, Tratado, 119, 120, 126
 Meade, José Antonio, 71, 77, 296, 297
 Mecanismo de Tuxtla, 267
 Medidas colectivas, 53

Medio ambiente, 84
 Medio Oriente, 85, 151, 196, 206, 208, 211, 235, 254, 271, 304
 Medios de comunicación, 24, 36, 37, 41, 45, 70, 80
 Meléndrez, Guadalupe, 114
 Menges, Constantine, 226
 Mercosur, 250, 267, 298
 Mesa, Roberto, 244
 Mesilla, La, 107, 113, 114, 115
 México, 63-74
 México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), Tratado, 56, 76, 296, 300, 306, 308, 310, 314, 321
 México, Golfo de, 110, 113, 179, 201, 205
 Michelena, Mariano, 99
 Migración, 32, 72, 142, 190, 214, 234
 Migrante (s), 19, 48, 54, 72, 83, 168, 174, 209
 MIKTA, 303, 305, 321
 Minute Man Project (MMP), 267
 Miramar, Tratados de, 123
 Mississippi, 93
 Modelo burocrático, 41
 Modelo democrático, 52, 173
 Modelo elitista, 52
 Modelo organizacional, 42, 61
 Modelo pluralista, 52
 Molé, Louis, 100
 Molino del Rey, 112
 Mon-Almonte, Tratado, 122
 Monopolio, 27, 65, 72, 170, 187, 242
 Monroe, Doctrina, 97, 123, 129, 149
 Monroe, James, 97
 Monterrey, 111, 267, 268, 274
 Montes de Oca-Lamont, Acuerdo, 161
 Morales, Evo, 46, 260, 306, 313
 Moratoria, 123, 215, 226
 Morgenthau, Hans, 25, 54
 Moro, Tomás, 53
 Moscú, 162, 211, 314
 Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), 77, 295
 Multipolar, 17, 34, 204, 231
 Muro de Berlín, 43, 192, 229, 230

N)

Nación más Favorecida (NMF), 141, 207
 Nación, 26, 27, 28
 Nacionalidad, 65, 68, 100, 251
 Napoleón III, 16, 123
 Narcotráfico, 209, 226, 234, 248, 249
 Negociación diplomática, 30, 40, 59, 96, 111, 264, 272,
 "Negro" Durazo, 223
 Nehru, 196
 Neoliberalismo, 55, 56, 59, 203, 221, 222
 Neorrealismo, 55, 56, 59
 Niágara Falls, 152
 Nicaragua, 115, 136, 151, 211, 213, 226, 250, 276, 286
 Nivel de análisis estatal, 44
 Nivel de análisis individual, 45
 Nivel de análisis sistémico, 43
 Nixon, Richard, 196, 197, 204, 205, 206
 No intervención, 30, 33, 46, 53, 68, 77, 166, 173, 189, 193, 239, 263, 272, 305, 307, 312,
 Noriega, Manuel, 231
 Normas (concepto), 56, 57
 North, Oliver, 226

Nueva Granada, 102
 Nueva Orleans, 121
 Nuevo León, 124, 132, 274
 Nuevo México, 111, 112, 113
 Nye, Joseph, 29, 56, 57

O)

Obama, Barack, 82, 276, 283, 284, 285, 296, 308,
 Objetivos, concepto, 23, 24
 Obregón, Álvaro, 147, 155-161
 Obuchi, Keizo, 254
 Onís, Luis de, 94
 Operación Bloquen, 234
 Operación Casa Blanca, 246
 Operación Guardián, 234
 Operación Intercepción, 196, 197, 226
 Operación Rápido y Furioso, 281
 Operación Wetback, 238
 Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP), 82, 321
 Organismo de promoción Internacional de Cultura (OPIIC), 192
 Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (FAO), 295
 Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), 85, 186, 290, 291
 Organización de las Naciones Unidas, 46, 180, 304
 Organización de los Estados Americanos (OEA), 49, 78, 187, 192-194
 Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), 204, 205, 213
 Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), 189, 196, 244
 Organización Internacional del Trabajo (OIT), 89
 Organización Mundial de la Salud (OMS), 306
 Organización Mundial del Comercio (OMC), 229, 232, 237, 243, 244, 260, 274
 Organización para la Aviación Civil Internacional (OACI), 245
 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), 221, 229, 233, 239, 273, 320
 Organización para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina (OPANAL), 196
 Organización Regional Interamericana de Trabajadores, 89
 Organizaciones de la sociedad civil, 24, 83, 84
 Organizaciones empresariales, 75, 76
 Ortega, Daniel, 276, 286

P)

Pacifistas, 180, 215, 304
 Pacto de San José, 55
 Pacto de Varsovia, 189
 Países en desarrollo, 59, 205, 206, 207, 223, 236, 274
 Pakenham, Richard, 110
 Palestina, 25, 85, 196, 208, 235, 244, 290, 291, 306, 314

- Palo Alto, 111
Panamá, 97, 103, 167, 172, 190, 197, 214, 225, 229, 239, 244
Pani-Lamont, Enmienda, 159
Paradiplomacia, 24, 25, 68
Paraguay, 170, 250
París 1763, Tratado de, 92
París, 93, 100, 102, 141, 239, 290, 296
Partido Acción Nacional (PAN), 77, 259, 261
Partido de la Revolución Democrática (PRD), 77, 229
Partido Revolucionario Institucional (PRI), 77, 161, 185, 295
Partidos políticos, 35, 37, 41, 50, 75, 77, 268, 279
Pascual, Carlos, 281, 285
Paso, El, 111, 136, 192
Paz, Amistad y Límites, Tratado de, 113
Paz, La, 112
PEMEX, 214, 223
Península Ibérica, 92
Pensamiento wilsoniano, 53
Peña Nieto, Enrique, 76, 77, 82, 295-304
Peña, Manuel de la, 102, 112
Percepciones, 41, 57-59
Perestroika, 223, 230, 231
Periferia, 59
Pershing, John, 153
Perú, 103, 225, 289, 296
Pickett, John, 124
Pierce, Franklin, 107, 115
Pío VIII, 101
Plan Colombia, 283
Plan de Desarrollo Integral para Centroamérica, 306, 313
Plan Nacional de Desarrollo, 82, 224, 230, 232, 245, 262, 280,
Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, 222
Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, 244
Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006, 261
Plan Nacional de Desarrollo, 2019-2024, 307
Plan Puebla Panamá (PPP), 80, 267, 277, 286
Poder blando, 33
Poder duro, concepto, 30
Poder ejecutivo, concepto, 35, 64
Poder judicial, concepto, 64
Poder legislativo, concepto, 35, 50, 67
Poder militar, 28, 33, 57, 203, 204
Poder relativo, 24, 28, 43, 298
Poder suave, concepto, 69, 70, 73, 78
Poder, 53-59
Poinsett, Joel, 97, 98
Polarización ideológica, 91, 223, 225, 291
Política del Buen Vecino, 166, 168
Política exterior de gobierno, concepto, 26
Política exterior proactiva, 78, 261, 263, 264
Política exterior reactiva, 27, 255
Política exterior, concepto, 23
Política neoliberal, concepto, 320
Polk, James, 111, 112, 113
Polonia, 151, 167, 170, 230
Porfiriato, 63, 127-142
Pragmatismo, concepto, 7, 178, 191, 193, 310, 312
Primavera Árabe, 276
Primera Guerra Mundial, 52, 53, 92, 149, 151, 153-156
Principios tradicionales de la política exterior de México, 147
Proceso de certificación, 246, 249, 261, 262, 264, 266
Proceso Operativo Estandarizado, 42
Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior (PRONAMICE), 237
Programa Sectorial de Política Exterior, 297
Prohibición Completa de Ensayos Nucleares (CTBT), Tratado, 238
ProMéxico, 84, 307
Proposición 200, 265
Propuesta 187, 234
Proyecto de nación, concepto, 26
Proyecto Mesoamérica, 304
Prusia, 94, 124
Puerto Rico, 128, 149
Putnam, Robert, 39, 49, 50
- Q)**
- "Quédate en México", 310, 312
Quincy Adams, John, 94, 97
- R)**
- Reagan, Ronald, 48, 211, 212, 214, 215, 223
Realismo, 53-56
Reconocimiento de facto, 99, 100
Reconocimiento de jure, 99, 100
Recursos naturales, 28, 31, 65, 167, 208
Regímenes internacionales, 44, 48, 57, 204
Reglas, 149, 150
Reino Unido, 92, 93, 95, 99, 100, 153
República Democrática de Alemania, 170
República Dominicana, 195, 287
República Federal de Alemania, 170
República restaurada, 27, 119, 125, 126
Resaca de La Palma, 111
Reuniones interparlamentarias, 66
Revolución cubana, 51, 193, 268, 324
Revolución de 1830 en Francia, 100
Revolución Francesa, 92, 93
Revolución Mexicana, 131, 147-162
Revolución Rusa, 150, 151
Río Bravo, 108, 111, 113, 132, 190
Río Colorado, 191, 196, 197, 209
Río Grande, 94
Río Nueces, 108, 111
Río Sabines, 94
Rocafuerte, Vicente de, 99
Roma (CEE), Tratado de, 189
Ronda Uruguay, 231, 232, 237, 240
Roosevelt, Corolario, 129, 149, 151, 152
Roosevelt, Theodore, 129, 149
Rosa, Luis de la, 113
Ruiz Cortines, Adolfo, 189-191
Ruiz Massieu, Claudia, 297, 300
Rusia, 94, 128-130, 154, 244, 260, 296, 313
- S)**
- Salinas de Gortari, Carlos, 43, 75, 80, 83, 221-223, 229-245, 297, 320
San Antonio Contreras, 112
San Ildefonso, Tratado, 93
San Jacinto, 108
San Lorenzo, Tratado, 93
Sánchez Enciso, José, 95
Santa Alianza, 92, 94, 99-102
Santa Fe, 111
Santa María, Miguel, 102
Sarukhán, Arturo, 277-279
Schonfield, J. M., 124
Scott, Winfield, 111
Secretaría de Comunicaciones y Transporte (SCT), 73
Secretaría de Economía (SE), 72
Secretaría de Educación Pública (SEP), 73
Secretaría de Energía (SENER), 73
Secretaría de Gobernación (SEGOB), 71
Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), 72
Secretaría de la Cultura, 73
Secretaría de la Defensa Nacional, 309
Secretaría de Marina, 72, 309
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), 73
Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), 67, 68, 72, 73, 105, 169, 238, 251, 273, 278, 298, 299
Secretaría de Salud, 73
Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), 73
Securitización,
Segunda Guerra Mundial, 29, 53-55, 75, 150, 165-182
Seguridad nacional, 23, 25, 33, 35, 40, 41, 42, 54, 56, 72, 137, 138, 211
Senado, 37, 65-71, 113, 121, 137, 139, 150, 254, 266, 271, 311
Senegal, 93, 206
Septiembre, 18, 45, 82, 84, 93, 111, 112, 171
Sepúlveda Amor, Bernardo, 70, 228, 273
Servicio Exterior Mexicano (SEM), 68, 69, 96, 134, 277, 279
Seward, William, 124
Sindicatos, 35-37, 75, 79, 80
Sistema de Integración Centroamericana (SICA), 288
Sistema de Preferencias Generalizadas, 207, 208
Sistema Internacional, 23, 24, 29, 43, 51-59, 130, 150, 185, 186, 204, 230, 231
Sistema político, 33, 44, 51, 64, 95, 127-131, 148, 165, 201, 202, 223, 263
Situación externa, 95, 128, 149, 160, 186, 222, 230, 275, 280
Situación interna, 91, 94, 110, 121, 125, 161, 172, 180, 192, 196, 209, 215, 226, 233, 259, 263, 267, 285, 292, 309, 327
Slidell, John, 113
Soberanía, 55, 60, 105, 123, 130, 161, 155, 165, 191, 193, 205, 210, 222, 229, 259, 263, 292, 303
Sobrevivencia, 26, 43
Socialización, 46
Sociedad de Naciones, 58, 150, 151, 156, 157, 161, 170, 171, 187
Soconusco, 103, 129, 137, 139
Solana Morales, Fernando, 71, 241
Soledad, Tratados de la, 123
Solución pacífica de las controversias, 30, 33, 53, 58, 157, 161, 170, 215, 271, 307
Sonora, 114, 115
Sonora, República de, 114, 115

Suárez, Eduardo, 176, 188, 181
 Sukarno, 191
 Sustitución de importaciones, Modelo,
 185, 201, 202, 221, 236

T

Tacubaya, 103
 Tamaulipas, 115, 132
 Taylor, Zachary, 110
 Tehuantepec, Istmo de, 113, 115, 119, 120
 Tello, Doctrina, 272
 Tello, Manuel, 71, 187, 193, 194, 195,
 241, 272
 Teoría de juegos, 58
 Teoría de la dependencia, 59
 Tercer País Seguro, 311, 312
 Tercermundista, 46, 207
 Texas, 70, 93, 97, 98, 103, 107-117, 133,
 135, 154, 192
 Thatcher, Margaret, 215, 224
 Think tanks, 36, 37, 75, 84, 85
 Tlatelolco (Tratado de Desnuclearización
 de América Latina), 53, 192, 196, 197,
 224
 Tlatelolco, 196, 197
 Tobago, 93, 276
 Torres Bodet, Jaime, 185, 187
 Torres, Blanca, 79, 175, 324, 327
 Transición democrática, 65, 74, 263
 Transnacional, 52
 Tratados Internacionales, 35, 65, 67, 227
 Trece Colonias, 92, 93
 Tres niveles de análisis, 39, 42, 48
 Triángulo del Norte, 250
 Tribunales superiores, 64
 Trist, Nicholas, 112
 Trotsky, León, 79, 167, 171
 Truman, Harry, 187, 188
 Trump, Donald, 46, 54, 56, 66, 295-301,
 307-309
 Tucídides, 43, 54

U

UNESCO (La Organización de las
 Naciones Unidas para la Educación, la
 Ciencia y la Cultura), 85, 186, 290, 291
 Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas
 (URSS), 157, 170, 171, 174, 178, 179,
 185-188, 193-195, 203-205, 225, 227,
 230-233, 320
 Unión Europea, 18, 232, 243, 251-255,
 260, 269, 270, 302, 320
 Unión Internacional de
 Telecomunicaciones (UIT), 240
 Unión Liga y Confederación Perpetua
 entre México y Colombia, Tratado, 102
 Unión Revolucionaria Nacional
 Guatemalteca, 234
 Unión, Liga y Confederación Perpetua,
 Tratado, 102, 103
 Unipolar, 34, 231
 Unitario, 42, 45, 56
 Universidad Iberoamericana (UIA), 85
 Universidad Nacional Autónoma de
 México (UNAM), 85
 Uruguay, 191, 194, 204, 225, 226, 231,
 237
 Utopismo, 53

V

Valores (concepto), 24, 26-28
 Vázquez, Francisco Pablo, 101
 Velasco, Tratado de, 108
 Venezuela, 55, 78, 189, 225, 244, 250,
 267-270
 Veracruz, 99, 109-112, 121, 152
 Victoria, Guadalupe, 97, 100, 101, 110
 Videgaray, Luis, 71, 296-300
 Vietnam, 33, 36, 56, 189, 196, 197, 204,
 270

W

Walker, William, 107, 113, 114
 Waltz, Kenneth, 39, 42, 55
 Ward, Henry, 99
 Washington, 34, 58, 97, 113, 122, 128-
 142, 152-166
 Wikileaks, 285
 Wilcox, James, 97
 Wilson, Woodrow, 53, 150-154
 Win-sets, 49, 133

Y

Yucatán, 113, 135, 139, 276, 281, 312

Z

Zelaya, Manuel, 288
 Zócalo, 112
 Zozaya, José Manuel, 97
 Zuloaga, Félix, 120

Introducción al Estudio de la Política Exterior de México (1821-2021).
Editado por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Centro de Enseñanza y Análisis sobre la Política Exterior de México (CESPEM) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), se terminó de imprimir el 30 de julio de 2021 en los talleres de BGB Producciones Gráficas/ Bernardo García Bravo, ubicados en Juan Lucas Lassaga No. 62, Col. Obrera, Alcaldía Cuauhtémoc, Ciudad de México. El tiraje consta de 1,000 ejemplares impresos en Offset en papel Cultural de 90 grs. y Forros impresos en Cartulina Sulfatada de 12 puntos con plastificado mate. En su composición se usó el tipo Times New Roman de 10.2 puntos y Geometr212 BkCn Bt de 16 puntos. El cuidado editorial estuvo a cargo de Rosalba Fabiola Rodríguez.