

NÚMERO 131

GUADALUPE GONZÁLEZ GONZÁLEZ

Las bases internas de la política exterior:  
realidades y retos de la apertura  
económica y la democracia

DICIEMBRE 2005



**CIDE**

[www.cide.edu](http://www.cide.edu)

• Las colecciones de **Documentos de Trabajo** del CIDE representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es).

• D.R. © 2005. Centro de Investigación y Docencia Económicas, carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F.  
Tel. 5727•9800 exts. 2202, 2203, 2417  
Fax: 5727•9885 y 5292•1304.  
Correo electrónico: [publicaciones@cide.edu](mailto:publicaciones@cide.edu)  
[www.cide.edu](http://www.cide.edu)

• Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido así como el estilo y la redacción son su responsabilidad.

## Abstract

---

*The purpose of this paper is to analyze the links between economic liberalization, democratization and foreign policy using the Mexican experience as a case study. The paper revolves around three major concerns: a) the change in the role and place of foreign policy in the context of an open economy and a democratic regime, compared with the previous period of a closed economy and an authoritarian regime; b) the impact of economic liberalization and democratization on the formulation, agenda and orientation of foreign policy; c) the effects of the new economic, political and social internal configuration on the international position of Mexico and its negotiating capacity vis a vis the world. This work documents an increase in the level of activity and interest shown by numerous social, governmental and bureaucratic actors in foreign policy issues as a consequence of economic openness and democratization of the political regime, which leads towards a greater politization of the issue area. The main argument is that the deficits in economic and social development, democratic consolidation and governability, negatively affect the country's credibility and its negotiating capacity vis a vis the world.*

## Resumen

---

*El propósito de este ensayo es analizar los vínculos entre liberalización económica, democratización y política exterior a la luz de la experiencia de México como caso de estudio. El texto gira en torno a tres grandes preocupaciones: a) el cambio en el lugar y papel de la política exterior en el contexto de economía abierta y régimen democrático comparado con el período anterior de economía cerrada y régimen autoritario; b) los impactos de la liberalización económica y la democratización sobre la formulación, la agenda y la orientación de la política exterior; c) los efectos de la nueva configuración económica, política y social interna sobre la posición internacional de México y su capacidad de negociación frente al exterior. El trabajo documenta un aumento en el nivel de actividad e interés por parte de numerosos actores sociales, gubernamentales y burocráticos en asuntos de política exterior, lo que apunta hacia una mayor politización del área. El principal argumento es que los déficit en materia de desarrollo económico y social, consolidación democrática y gobernabilidad afectan de manera negativa la credibilidad del país y su capacidad de negociación frente al exterior.*



## *Introducción*

---

### *La política exterior a debate*

En el transcurso de los últimos tres lustros, México ha experimentado cambios económicos y políticos profundos que coinciden con un período de grandes transformaciones en el sistema internacional. El efecto acumulado ha sido un mayor nivel de exposición al mundo y una modificación completa de los tres condicionantes básicos de la política exterior: el modelo de desarrollo, el tipo de régimen y el contexto externo. Las nuevas circunstancias de economía abierta, democratización y supremacía incuestionable de Estados Unidos en un mundo cada vez más interconectado obligan a una revisión de las grandes directrices de la diplomacia mexicana a la luz de las diversas opciones estratégicas de México en el ámbito internacional frente a los retos del siglo XXI.

Desde el proceso electoral del 2000, que condujo a la alternancia política, ha tenido lugar en forma intermitente un debate en los círculos políticos, económicos y académicos mexicanos en torno a la necesidad de adecuar las estrategias y los principios de la política exterior a las nuevas realidades nacionales e internacionales. Si bien la discusión pública se ha centrado en temas específicos de la coyuntura diplomática, deja entrever la existencia de visiones estratégicas distintas, y en ciertos aspectos contrapuestas, con respecto al gran proyecto nacional frente al exterior y la persistencia de debilidades institucionales en una democracia en proceso de consolidación. Se trata de un debate aún incipiente después de quince años de apertura económica, de democratización del régimen político y de intensa emigración a Estados Unidos, factores que han modificado significativamente la base material, política y social que daba sustento a la visión nacionalista, defensiva y legalista de la diplomacia que dominó la mayor parte del siglo XX.

Durante décadas, México diseñó su política exterior sobre una base nacionalista, de sesgo estatista y centralista, de su experiencia histórica así como de la vecindad con Estados Unidos. Esta lectura respondía a las necesidades de crecimiento de una economía mixta y cerrada y a los requerimientos de legitimidad y estabilidad de un régimen político autoritario, presidencialista, de partido dominante y pluralismo limitado. Durante los años de la Guerra Fría, sirvió al doble propósito de apoyar las demandas proteccionistas del modelo de industrialización por sustitución de importaciones y aislar, en la medida de lo posible, la vida política interna de influencias o intervenciones del exterior. La particular configuración y estabilidad del sistema político mexicano post-revolucionario y el importante papel que desempeñó la diplomacia de independencia relativa (en ocasiones

más retórica que real) con respecto a Estados Unidos como instrumento de legitimación interna, llevaron a que México exhibiera durante décadas una política exterior relativamente “estable y previsible”<sup>1</sup>. Posteriormente, durante la etapa de la llamada reforma estructural en los años ochenta y noventa, se introdujeron cambios notables en la política exterior con una marcada inclinación económica, una concentración de la atención en la relación con los países desarrollados, una mayor colaboración con Estados Unidos y un creciente pragmatismo. La falta de sincronización entre los procesos de liberalización económica y democratización abrió una brecha entre los dos componentes básicos de la política exterior: el económico y el político. La aceptación de las reglas de la interdependencia económica, el pragmatismo y el acercamiento con Estados Unidos no empataban con la interpretación nacionalista tradicional de los principios de soberanía estatal y no intervención, ni con la renuencia a participar en el juego de la seguridad internacional y la acción humanitaria multilateral.

Actualmente, el comportamiento internacional de México oscila entre estas dos visiones estratégicas heredadas, la del nacionalismo revolucionario y la del pragmatismo económico, y una tercera visión multilateralista y liberal<sup>2</sup> centrada en la promoción democrática, sin un rumbo claro ni definiciones precisas de los objetivos prioritarios que se propone alcanzar, tampoco de los instrumentos para lograrlo. Los asuntos básicos de las relaciones de México con el exterior están bajo discusión: ¿Ampliar o acotar la apertura económica y comercial? ¿Extender la integración en América del Norte a los ámbitos social y de seguridad? ¿Aislar o apuntalar en el exterior la consolidación de la democracia y el crecimiento económico? ¿Diversificar relaciones y buscar contrapesos o sumarse al creciente poder de Estados Unidos? ¿Asumir responsabilidades directas en los sistemas de seguridad internacional y regional o mantenerse al margen? ¿Apoyar o no la ampliación de la autoridad de organismos multilaterales en áreas antes reservadas al dominio exclusivo de los estados, como derechos humanos, justicia penal, medio ambiente, entre otras? ¿Mirar al norte, al sur o articular una inserción multiregional?

El propósito de este ensayo es ofrecer una visión panorámica del perfil de las bases internas de la política exterior mexicana en los albores del siglo XXI. El texto gira en torno a tres grandes preocupaciones: ¿Cuál es el lugar y papel de la política exterior en el nuevo contexto de economía abierta y régimen democrático? ¿Cuáles han sido los impactos de la liberalización económica y la democratización sobre la política exterior? ¿Cómo afectan las

---

<sup>1</sup> Alberto Van Klaveren, (1985), “México: principios y pragmatismo en la política exterior”, en Heraldo Muñoz (compilador), *Las políticas exteriores latinoamericanas frente a la crisis*, Buenos Aires: GEL, pp. 39.

<sup>2</sup> En este ensayo se distinguen dos tipos de multilateralismo, el tradicional y el liberal. El primero enfatiza la defensa de los intereses y derechos de los Estados-nacionales (soberanía, no intervención) como ejes rectores de la arquitectura multilateral mientras que el segundo enfatiza la promoción de valores universales asociados a la defensa de los derechos individuales.

nuevas realidades económicas, políticas y sociales internas la posición internacional México y su capacidad de negociación frente al exterior?

En la primera parte del ensayo se describen los elementos de continuidad y cambio en el comportamiento internacional de México después de la alternancia política en el año 2000. La segunda sección analiza las consecuencias de la liberalización económica para la política exterior así como los alcances y límites del actual modelo económico. El tercer apartado aborda las implicaciones del proceso de democratización sobre la formulación y la orientación de la política exterior. Se analizan dos aspectos: los cambios en la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y en las bases ideológicas del régimen político. La sección de conclusiones identifica la agenda de desafíos que las nuevas realidades internas plantean al país en sus relaciones con el mundo así como el inventario de fortalezas y debilidades de carácter interno que afectan, hoy en día, la credibilidad y la capacidad de negociación de México frente al exterior. El argumento general del trabajo es que los déficits en materia de desarrollo económico y social, consolidación democrática y gobernabilidad afectan de manera negativa la credibilidad del país y su capacidad de negociación frente al exterior.

### ***Una mirada al presente: entre el cambio y la continuidad***

La alternancia política en el 2000 generó expectativas sobre una política exterior de apertura integral –económica y política– al exterior. Se esperaba que los avances en el proceso de democratización llevarían a que la política exterior transitara de una reforma de primera generación enfocada en la apertura económica y la asociación comercial con América del Norte, a otra de segunda generación cuyo eje sería la apertura en el ámbito político a las corrientes mundiales de internacionalización de la promoción de los derechos humanos y la democracia. Desde la perspectiva del nuevo gobierno, el hecho mismo de la alternancia abría una ventana de oportunidad: el país contaba con un “bono democrático” frente al exterior, es decir, con un capital político adicional proveniente de tener un gobierno electo democráticamente a través de un proceso electoral incuestionable, lo que le permitiría mejorar su imagen, fortalecer su capacidad de negociación para avanzar términos más favorables dentro del proceso de integración en América del Norte, tener una presencia mayor en foros internacionales y asumir nuevas responsabilidades.

¿Qué líneas de continuidad y ruptura se observan en la política exterior como resultado de la alternancia? El gobierno del PAN inauguró un discurso diplomático cuyo eje era la preeminencia de valores, como la defensa de la democracia y los derechos humanos, sobre los principios de soberanía estatal exclusiva y no intervención. Sin embargo, el nuevo discurso no se tradujo en iniciativas encaminadas a revisar o modificar los principios constitucionales de

la doctrina diplomática tradicional. En palabras de Aguilar Zinser, uno de los colaboradores cercanos del presidente Fox, se trataba de "una política exterior fiel a sus principios doctrinarios y a la vez acorde con los tiempos"<sup>3</sup>, distinta del régimen anterior en dos aspectos: primero, por partir del "reconocimiento del principio de soberanías compartidas en cinco temas de la agenda internacional: derechos humanos, libertades políticas, preservación del medio ambiente, promoción del desarrollo, lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado"; y, segundo, por abrir el proceso de toma de decisiones a la participación de los partidos de oposición a través del Congreso, los gobiernos estatales y las organizaciones no gubernamentales.

Un aspecto donde se observan cambios es en la concepción oficial de la vinculación entre política interna y política exterior. En particular, resalta el nuevo lugar y papel que el gobierno de Fox le asigna a la política exterior desde la óptica de los requerimientos de una democracia en proceso de consolidación y construcción institucional: anclar el cambio interno en el exterior. En la lógica del régimen político anterior las prioridades eran otras — estabilidad y unidad nacional— y la política exterior desempeñaba la doble tarea de promover el desarrollo económico y servir de dique frente a las interferencias externas. En el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 se anunció que la política exterior jugaría un papel central en el nuevo proyecto gubernamental, a saber, el apuntalamiento y anclaje de las reformas democráticas internas a través de la adopción de compromisos fuertes con los instrumentos internacionales de defensa de los derechos humanos y promoción democrática.

La administración de Fox inició planteando un ambicioso proyecto de política exterior en torno a seis objetivos definidos expresamente por el presidente en su primer informe de gobierno:<sup>4</sup> a) proyectar al mundo una nueva visión de México como un país democrático, plural, tolerante y seguro; b) promover y fortalecer los derechos humanos y la democracia en el exterior y armonizar los mecanismos nacionales de protección de los derechos humanos con los estándares internacionales; c) construir una relación estratégica estrecha y profunda con América del Norte, en particular con Estados Unidos, basada en la articulación de valores e intereses compartidos de largo plazo; d) fortalecer la capacidad para defender los derechos de los mexicanos en el extranjero; e) impulsar la presencia de México en foros y organismos multilaterales para asegurar su participación en la definición de las reglas del nuevo sistema internacional; f) ampliar los mecanismos de promoción comercial y cooperación económica. Varios de estos objetivos como la asertividad multilateral y la promoción de derechos humanos rompían

---

<sup>3</sup> Aguilar Zinser Adolfo, "Política Exterior", *Reforma*, 22 de septiembre de 2002.

<sup>4</sup> Presidencia de la República, Primer Informe de Gobierno, 2001; Véanse también los planteamientos del primer Secretario de Relaciones Exteriores de la administración Fox en: Castañeda Jorge G., "Los ejes de la política exterior de México", *Nexos*, Núm. 288, diciembre de 2001, pp. 66-74.



con la estrategia de política exterior de los años ochenta y noventa, mientras que otros como el acercamiento con Estados Unidos y la apertura económica apuntaban hacia su continuidad y profundización.

En el proyecto inicial de promoción de la imagen de México en el mundo, se buscó que la difusión cultural jugara un papel central con la creación del Instituto de México y de la Unidad de Asuntos Culturales. Por su parte, el presidente Fox desplegó una intensa actividad diplomática particularmente al inicio de su administración. Durante los cinco meses entre su elección y el cambio de poderes, Fox salió en nueve ocasiones al extranjero, visitó 18 países y entabló diálogo con jefes de Estado y gobierno, empresarios, partidos y organizaciones no gubernamentales. Una explicación hipotética del activismo diplomático de Fox como presidente electo era que buscaba ampliar sus bases de apoyo en el exterior ante el inminente escenario de un inicio de gestión sin mayoría en el Congreso pero con una amplia agenda de reformas en todos los ámbitos. En 2001, Fox llevó a cabo 30 visitas oficiales al exterior, cifra récord en la historia diplomática del país. Sin embargo, el número de visitas presidenciales se redujo a niveles de actividad similares a los de otros presidentes con 16 viajes en 2002, 11 en 2003 y 16 en 2004. México también se ofreció como sede de diversas reuniones internacionales como la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo en Monterrey (marzo de 2002), la X Reunión Cumbre de APEC en Los Cabos (octubre de 2002), la V Conferencia Ministerial de la OMC en Cancún (septiembre de 2003) y la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica (octubre de 2003).

En materia de derechos humanos se rompió con la reticencia de gobiernos anteriores a aceptar la jurisdicción plena de los mecanismos multilaterales de monitoreo y promoción. Se adoptaron acciones como la suscripción de un Acuerdo de Cooperación Técnica con la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (diciembre de 2000), el establecimiento de una oficina especial para supervisar la ejecución de dicho acuerdo y los avances en la materia en México (julio de 2002), la creación de dos nuevas subsecretarías en la SRE (de Temas Globales y de Derechos Humanos y Democracia) para dar seguimiento puntual a estos temas, y la adhesión y solicitud de ratificación de varios instrumentos internacionales de protección a los derechos humanos o de derecho internacional humanitario, en particular, del Estatuto de la Corte Penal Internacional.<sup>5</sup> También se apoyó abiertamente la suscripción de cláusulas democráticas en organismos

---

<sup>5</sup> De acuerdo con los *Informes de Labores* de la SRE correspondientes a 2001, 2002 y 2003, entre diciembre de 2000 y agosto de 2003, el Ejecutivo Federal presentó para ratificación del Senado de la República 92 instrumentos internacionales -37 en materia de derechos humanos-, de los cuales 70 fueron ratificados, 26 de ellos sobre derechos humanos. Entre estos destacan el reconocimiento de la competencia del Comité contra la Tortura de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y Lesa Humanidad, entre otros.

internacionales, como la Declaración de Québec en el marco de la Tercera Cumbre de las Américas (abril de 2001) y la Carta Democrática Interamericana adoptada por la Asamblea General Extraordinaria de la OEA en Lima, Perú (septiembre de 2001). El caso más visible del nuevo énfasis en la defensa de los derechos humanos fue el cambio de posición frente a Cuba. A pesar del alto costo en términos del escalamiento de las tensiones diplomáticas con Cuba y del desacuerdo explícito por parte de los partidos de oposición en el Congreso, el gobierno mexicano votó reiteradamente en 2002, 2003 y 2004 a favor de las resoluciones en el seno de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU solicitando al gobierno de Castro permitir la visita de un relator especial para analizar presuntas violaciones a los derechos humanos en ese país. La participación más activa y decidida en estos ámbitos implicaría situaciones políticas internas hasta antes desconocidas para México: un grado mayor de politización de los temas de política exterior y la internacionalización de algunos asuntos de política interna.<sup>6</sup>

Con respecto a la búsqueda de una relación estratégica profunda y estrecha con América del Norte, durante su primera visita, como presidente electo, a Canadá y Estados Unidos, Fox propuso a sus socios comerciales acercar el esquema original del TLCAN al modelo europeo de integración a través de la adopción mecanismos de financiamiento al desarrollo en México y la flexibilización de los controles a la migración para la regularización gradual del mercado laboral entre los tres países. La profundización de la integración de América del Norte era vista como la puerta de acceso al resto del mundo, como el instrumento clave para lograr un mejor posicionamiento del país en América Latina, Europa y Asia. En sus múltiples viajes, Fox envió repetidamente el mensaje de que "el TLCAN no aleja a México del mundo sino que lo convierte en un espacio privilegiado para la inversión y el comercio mundiales y por tanto en un eslabón indispensable de los procesos de integración latinoamericana". La propuesta inicial de Fox tuvo una fría recepción por parte de Canadá y Estados Unidos,<sup>7</sup> de forma tal que el proceso de integración en América del Norte continuó estancado y moviéndose a velocidades distintas sobre bases estrictamente bilaterales. En realidad, la relación trilateral no recibiría ningún impulso especial sino hasta marzo de 2005, cuando los gobernantes de los tres países adoptaron la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN) durante la reunión cumbre de Waco, Texas.

---

<sup>6</sup> El caso más ilustrativo es el enfrentamiento diplomático entre México y Cuba que se suscitó por la deportación del empresario Carlos Ahumada, presunto implicado en fraudes contra el gobierno del D.F., por parte de las autoridades cubanas en 2004, y su estrecha vinculación con el conflicto político interno del PAN y el PRI con el PRD en torno al posible desafuero de Andrés Manuel López Obrador, Jefe de Gobierno del DF y eventual candidato presidencial en 2006.

<sup>7</sup> Para un análisis de los obstáculos en Canadá y Estados Unidos a la idea de profundizar la regionalización de América del Norte, véase: Starr Pamela K y Ayón David R, "El interludio Castañeda y el sueño de América del Norte", en Fernández de Castro Rafael, coordinador, *En la frontera del imperio*, México, D.F.: Ariel/Itam, 2003, pp. 121-135.

Frente a Estados Unidos, dos aspectos resultan novedosos: primero, la decisión de la administración Fox de poner al centro de la agenda un tema tan complejo y sensible para la política interna de los dos países, como el de la migración y, segundo, la idea de dejar atrás el manejo segmentado de la relación bilateral para adoptar como estrategia de negociación la vinculación explícita de los temas de comercio, migración, desarrollo y seguridad. El gobierno orientó sus esfuerzos hacia la búsqueda de un amplio acuerdo bilateral con Estados Unidos en materia de migración que permitiera avanzar en cinco puntos: a) la regularización de los mexicanos sin documentos residentes en ese país; b) el establecimiento de un programa de trabajadores temporales; c) la ampliación de las cuotas nacionales para la migración legal dentro de los esquemas de visas existentes; d) la adopción de programas de cooperación fronteriza para mejorar las condiciones de seguridad en la zona; y e) el diseño de proyectos de inversión para el desarrollo de las zonas marginadas en México expulsoras de mano de obra. La iniciativa mexicana pareció prosperar en los primeros seis meses del 2001: en febrero, en la primera reunión presidencial entre Fox y Bush, se anunció el compromiso de iniciar conversaciones sobre migración; en abril, se llevó a cabo la primera reunión de los grupos intersecretariales de los dos países para conducir las negociaciones; y en septiembre, se lanzó la propuesta bilateral "Sociedad para la Prosperidad" encaminada a promover la cooperación económica bilateral a través del acercamiento entre los sectores privados de los dos países. Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 cancelaron cualquier posibilidad que hubiera podido existir de concretar un acuerdo migratorio de carácter integral dejando como única opción viable para México seguir de cerca y tratar de influir en las iniciativas unilaterales de reforma a las leyes migratorias en el Congreso estadounidense más cercanas a sus intereses. A partir de entonces, México perdió la iniciativa y la dinámica de la relación bilateral quedó subordinada por completo a las nuevas prioridades de seguridad de Estados Unidos. Los únicos temas en los que avanzaría la cooperación bilateral serían los de seguridad en respuesta a las nuevas condiciones generadas por los atentados terroristas. En marzo de 2002 se firmó el esquema más amplio de cooperación fronteriza en la historia de la relación bilateral: el Plan de Acción de la Asociación Fronteriza entre México y Estados Unidos.

En cuanto al propósito de fortalecer la capacidad de promover y defender los derechos de los mexicanos en el extranjero, además de las gestiones para negociar un acuerdo migratorio integral con Estados Unidos, el gobierno de Fox adoptó una serie de medidas e iniciativas entre las que destacan: la creación del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), la promoción en el Congreso de los mecanismos legales para ejercer el derecho

al voto a distancia,<sup>8</sup> la campaña para extender la matrícula consular como identificación oficial de los mexicanos en Estados Unidos y el recurso jurídico a la Corte Internacional de Justicia para hacer valer los derechos de protección consular de los ciudadanos mexicanos sentenciados a muerte en Estados Unidos.

Con la finalidad de tener una participación activa y decidida en los foros multilaterales para influir en el proceso de redefinición de las reglas del juego internacional, se promovieron candidaturas mexicanas en distintos organismos internacionales. Dado que el caso paradigmático era la reforma de Naciones Unidas, en especial el asunto de la ampliación del Consejo de Seguridad, se decidió gestionar la candidatura mexicana para ocupar un asiento como miembro no permanente de dicho órgano en representación de América Latina para el período 2002-2003. Se trató de una decisión que rompía con la actitud tradicional de evitar participar en dicho órgano a fin de no verse involucrado directamente en temas espinosos de la agenda internacional que pudieran llevar a una situación de tensión explícita y abierta con Estados Unidos. Asimismo, en varias ocasiones y foros diversos, tanto el Canciller Castañeda como su sucesor Ernesto Derbez, propusieron ante la opinión pública y círculos atentos que, en Naciones Unidas, se discutiera la posibilidad de que México participara en operaciones de mantenimiento de paz en el hemisferio, siempre y cuando se tratara de un papel no militar y en condiciones donde hubiera intereses directos en juego. El argumento oficial a favor de esta propuesta era doble. Por un lado, México debía asumir las responsabilidades internacionales acordes con su tamaño y prestigio internacional así como con el nivel de sus aportaciones financieras a Naciones Unidas. Por el otro, si México quería tener credibilidad y capacidad de negociación para influir realmente en la redefinición de las reglas del juego internacional, debía estar dispuesto a asumir las mismas responsabilidades prácticas que otros países en cuestiones de seguridad.

El último propósito del proyecto diplomático del gobierno de la alternancia —la ampliación de la promoción comercial y la cooperación económica— representaba una fuerte continuidad con el pasado inmediato. La idea era avanzar en el posicionamiento de la economía mexicana en el mundo aprovechando la situación estratégica de México como el único país de desarrollo medio que contaba simultáneamente con acuerdos comerciales con los dos polos de la economía mundial: la Unión Europea y América del Norte. No se trataba de una visión novedosa sino de un planteamiento que retomaba la noción de México como puente, país bisagra o de pertenencias múltiples por su ubicación geopolítica, como área de confluencia entre regiones y grupos de países diversos. Durante los primeros cuatro años de la administración de Fox, se amplió el legado de acuerdos de comercio e

---

<sup>8</sup> Finalmente, en 2005 se aprobó la legislación que permite el voto por correo de los mexicanos que se encuentren fuera del país en las elecciones presidenciales.

inversión, aunque a un ritmo menor que en el gobierno anterior. En el 2001 entraron en vigor los tratados de libre comercio con los países centroamericanos del Triángulo del Norte y con la Asociación Europea de Libre Comercio. Ese mismo año, como resultado de la visita del presidente Fox a Japón en junio, se reactivaron las negociaciones comerciales iniciadas en 1998 y, en septiembre de 2004, se logró la firma del Acuerdo de Asociación Económica entre México y Japón. En julio de 2002 se suscribió el Acuerdo de Complementación Económica 54, con el compromiso de lograr, mediante negociaciones periódicas, una zona de libre comercio entre México y MERCOSUR. Con base en este acuerdo se suscribió un TLC con Uruguay en noviembre de 2003. En lo que respecta a Centroamérica, además de la apertura comercial, se anunció un nuevo esquema de cooperación para el desarrollo regional, el Plan Puebla-Panamá, que abarcaba los estados del sur de México y el conjunto de países centroamericanos. A diferencia de los programas de los años ochenta, no era propósito del PPP servir de contrapeso a las políticas de Estados Unidos sino mejorar la imagen de México entre los países de la región y atemperar los serios problemas de seguridad y migración en la frontera sur<sup>9</sup> a través de un mecanismo que facilitara la canalización de recursos internacionales para el desarrollo hacia la región. En la práctica, el PPP no pasó de ser un documento formal sin compromisos financieros reales por parte de México que enfrentó fuerte oposición por parte de organizaciones no gubernamentales.

¿Cuáles han sido los resultados del ambicioso proyecto de política exterior del gobierno de la alternancia? El giro hacia una diplomacia multilateral de corte liberal propuesto por el gobierno de Fox junto con su iniciativa de profundizar la integración de América del Norte y construir una relación estratégica con Estados Unidos, no logró los resultados esperados y en ciertos ámbitos derivó en francos retrocesos. En cuanto a la proyección al mundo de una nueva visión de México, la incapacidad gubernamental para contener los problemas crónicos de incertidumbre jurídica, inseguridad pública, crimen organizado, narcotráfico, contaminación ambiental así como los escándalos de corrupción y algunos hechos de violencia como los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez y de periodistas en el norte del país, derivaron en un deterioro de la imagen del país en el exterior. En materia de derechos humanos hubo avances muy importantes, como la ratificación del Estatuto de la Corte Penal Internacional y la apertura a la supervisión internacional de la situación nacional, pero la persistencia de serios rezagos normativos, jurídicos e institucionales en el sistema de administración de justicia, obstaculizaría mejoras sustantivas en las prácticas de los aparatos

---

<sup>9</sup> Según cifras del Instituto Nacional de Migración, en 1999 alrededor de 125,000 centroamericanos fueron deportados. En 2004 esa cifra se elevó a 204,207, un incremento de 63% en cinco años. Por otra parte, 44.3% de los deportados por México son nacionales guatemaltecos, 34.6% son hondureños, 16.7% son salvadoreños y 1.1%, nicaragüenses. México, Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración, *Eventos de rechazos, aseguramientos y devoluciones*, [www.inami.gob.mx/paginas/estadisticas/enedic04/rechazos.mht](http://www.inami.gob.mx/paginas/estadisticas/enedic04/rechazos.mht), (junio, 2005).

policíacos y judiciales y en los procesos legales en contra de supuestos responsables de actos de tortura, desaparición de personas o asesinatos. Además, disputas burocráticas y restricciones presupuestales desarticularon la estructura institucional creada en la SRE para impulsar la promoción de los derechos humanos en el exterior y fortalecer las instancias nacionales de vigilancia y defensa de los derechos humanos a través de compromisos legales y enlaces institucionales con instrumentos y organismos internacionales. En cuanto al impulso a la participación en foros multilaterales, de acuerdo con el Canciller Derbez,<sup>10</sup> México fue muy activo en la búsqueda de posiciones en organismos internacionales. Sin embargo, los resultados son cuestionables. Por un lado, México ha perdido el 22% de las 78 candidaturas que presentó entre 2001 y 2005, incluyendo la primera candidatura mexicana a la Secretaría General de la OEA. Por el otro, en varios casos durante los procesos de postulación y búsqueda de apoyos para las candidaturas mexicanas se incurrió en costos diplomáticos relativamente altos por la falta de coordinación o consulta con países cercanos,<sup>11</sup> y en conflictos políticos internos por la falta de acuerdo en el gabinete sobre el candidato a postular.

El proyecto de construir una relación estratégica con Estados Unidos encontró sus límites reales en la serie de incidentes y tensiones diplomáticas entre ambos países que vienen ocurriendo desde fines de 2001.<sup>12</sup> La experiencia de 2002 a 2005 no sólo indica que existen fuertes resistencias en ambos países a la idea de una comunidad de América del Norte, sino también que los mecanismos institucionales de dialogo y concertación existentes son insuficientes para canalizar las diferencias, neutralizar los conflictos, dar estabilidad a la cooperación bilateral y aumentar la confianza mutua. Los principales obstáculos internos en México a la consolidación de una relación de cooperación estrecha y amplia con Estados Unidos son de dos tipos: institucionales y políticos. Las debilidades institucionales y la corrupción del

---

<sup>10</sup> Comparecencia del Secretario de Relaciones Exteriores ante la Segunda Comisión de la Comisión Permanente de la Cámara de Senadores, 14 de junio de 2005.

<sup>11</sup> Tal fue el caso de la sorpresiva postulación de México en el Consejo de Seguridad de la ONU en 2001 que generó desconcierto entre los países del Caribe, quienes venían apoyando la candidatura de República Dominicana. Otro caso similar fueron las tensiones que se generaron con Chile por la postulación de México a la Secretaría General de la OEA en 2004 sin consultas previas.

<sup>12</sup> Entre las numerosas fricciones bilaterales del período resaltan las siguientes: la controversia suscitada en 2002 por el reclamo estadounidense a México para el pago del adeudo en las entregas de agua, según lo estipulado en el Tratado Internacional Relativo al Aprovechamiento de las Aguas de 1944, a causa de la sequía prolongada del lado mexicano; las diferencias por la posición de México con respecto a Irak en el Consejo de Seguridad durante 2002 y 2003; las divergencias por el retiro de México del Tratado de Asistencia Recíproca (TIAR) y durante la Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica de octubre de 2003 con respecto a la concepción de seguridad regional; los desacuerdos por la aplicación de la pena de muerte a ciudadanos mexicanos en Estados Unidos y la decisión de México de demandar a Estados Unidos ante la Corte Internacional de Justicia; las fricciones por las críticas de funcionarios estadounidenses y del embajador Garza a causa de las condiciones de inseguridad, tráfico de drogas y corrupción en México y las advertencias turísticas emitidas por el Departamento de Estado en 2005 alertando sobre la criminalidad en ciudades fronterizas y zonas turísticas en México; los desencuentros, en mayo y junio de 2005, con la comunidad afro americana por supuestas declaraciones y decisiones racistas por parte del presidente Fox y su gobierno.

sistema judicial han llevado, entre otras cosas, al deterioro de la seguridad pública, violencia criminal en la frontera, narcotráfico y medio ambiente, motivo de preocupación y de fuertes críticas hacia México en Estados Unidos. En cuanto a los obstáculos de carácter político, en momentos de alta competencia electoral a nivel interno, como el año 2003, tanto los actores gubernamentales como los partidos de oposición tienden a recurrir al uso de las banderas del nacionalismo mexicano a fin de canjearse mas apoyos. En Estados Unidos tampoco existen condiciones internas favorables para un acercamiento mayor con México: el temor a nuevos ataques terroristas ha aumentado la oposición a la flexibilización de la política migratoria y la situación de los mexicanos indocumentados se ha deteriorado como resultado de las nuevas medidas de seguridad y la movilización de grupos organizados en ese país que exigen un aumento de la vigilancia fronteriza y de los controles migratorios.

A cinco años de gobierno, en materia de política exterior al igual que en otros ámbitos, prevalece una situación de parálisis y confusión estratégica. Las grandes iniciativas diplomáticas del actual gobierno se encuentran estancadas, a la deriva o seriamente cuestionadas. En la práctica, además de las difíciles condiciones internacionales de seguridad y unilateralismo, no se contó con las bases políticas y la capacidad institucional necesarias para traducir los grandes planteamientos estratégicos en iniciativas consistentes de política exterior. Varios temas de la agenda diplomática propuestos por la actual administración generaron opiniones encontradas entre los sectores económicos y las distintas fuerzas políticas. La falta de acuerdos internos, la ausencia de mayorías amplias en el Congreso, las fuertes disputas interburocráticas por la escasez de recursos públicos, los conflictos políticos al interior de la coalición gobernante los problemas de liderazgo y la descoordinación que caracteriza la actual gestión gubernamental, explican en parte las dificultades para que los grandes lineamientos de política exterior anunciados por el gobierno de la alternancia pudieran avanzar.

Asimismo, la amplitud de la agenda de política exterior propuesta planteaba un reto enorme de coordinación entre los distintos actores con influencia y autoridad en la conducción de las relaciones con el exterior. La diversidad de ejes estratégicos también generó dificultades intrínsecas para hacer compatibles las distintas líneas y niveles de acción. ¿Cómo conciliar la profundización de la integración en América del Norte con la reactivación de la participación en foros multilaterales? ¿Cómo hacer compatible la búsqueda de un acuerdo migratorio integral con Estados Unidos y asumir compromisos creíbles para ejercer un control mayor y más eficaz de las fronteras con el proyecto de construir redes de inter-conectividad física con Centroamérica en el marco del PPP? El logro de equilibrios requería de ciertas condiciones políticas necesarias, como la existencia de un alto nivel de cohesión al interior del equipo gobernante o, en su defecto, del despliegue de un

esfuerzo de liderazgo, coordinación, y gestión política consistente por parte del Poder Ejecutivo. Dado que ninguna de estas condiciones se cumplió cabalmente, el diseño estratégico original se tradujo en la sucesión de una multiplicidad de iniciativas inconexas y en una política exterior inconsistente y voluble que no ha alcanzado el punto de equilibrio.

Una de las consecuencias más importantes del proceso de democratización sobre la política exterior ha sido la reducción del margen de predictibilidad y el aumento de las dificultades para generar acuerdos básicos que permitan definir objetivos e instrumentar estrategias. La política exterior se ha tornado más incierta y menos previsible ante la pluralidad de actores e intereses que influyen en su conducción y la posibilidad de alternancias en el poder de diferente signo político. Sin embargo, el problema de fondo no es la incertidumbre política consubstancial al juego democrático ni las dificultades para lograr unidad de propósito en un sistema multipartidista y altamente competido. La experiencia de las democracias consolidadas muestra que la pluralidad interna o las diferencias entre los poderes Ejecutivo y el Legislativo pueden ser instrumentos eficaces de negociación en el exterior. El problema fundamental es otro y está relacionado con la baja la calidad y precariedad de las instituciones y estructuras democráticas en México, en particular, con la ausencia de un verdadero estado de derecho. En México persisten serios déficits institucionales y de gobernabilidad que generan áreas de vulnerabilidad frente al exterior y debilitan las bases internas necesarias para el despliegue de una diplomacia activa, consistente y creíble. Mientras persistan los rezagos en el ámbito de la seguridad pública y la certidumbre jurídica será difícil que el supuesto bono democrático pueda canjearse por beneficios económicos concretos para México. Para la inversión y los capitales, las elecciones limpias no son condición suficiente de certidumbre. Quizá la fórmula sea precisamente la contraria a la sugerida por Fox: anclar la credibilidad y reposicionar a México en el mundo sobre bases sólidas.

### *Alcances y límites del modelo de apertura económica*

El paso de una economía mixta y cerrada a otra de libre mercado y abierta, producto de las reformas económicas de desregulación, privatización, apertura comercial y promoción de la inversión extranjera de los años ochenta y noventa, ha tenido como corolario el aumento de la importancia de las condiciones económicas externas sobre el crecimiento y la estabilidad de la economía nacional. Desde mediados de los ochenta, el grado de apertura de la economía mexicana se incrementó en forma considerable: la suma del comercio internacional a precios constantes pasó de menos de 20% del PIB en los años anteriores, a un nivel equivalente a 76.1% en 2004.<sup>13</sup> En forma

---

<sup>13</sup> Véase: Banco de México, *Informe Anual 2004*.



paralela se registró un aumento significativo en la importancia de la inversión extranjera directa (IED) como proporción del PIB de menos 1% a finales de los años ochenta, a cerca de 4.5% en 2001 y, a 2.5%, en 2004. El punto relevante es que durante el período 1994-2004, la IED mantuvo un peso promedio superior al 2.5% en el PIB y jugó un papel importante como fuente de financiamiento macroeconómico. Lo mismo ha sucedido con otros flujos del exterior, como el turismo internacional y las remesas, cuya participación en el PIB y en la balanza de pagos ha venido creciendo. En 2004, las remesas ascendieron a 16.6 mil millones de dólares, monto equivalente a 78% del valor de las exportaciones de petróleo crudo, así como a 2.5 puntos porcentuales del PIB. Tan sólo cuatro años antes, en 2000, las remesas ascendían a 6.6 mil millones de dólares y representaban el 45% de las exportaciones petroleras y el 1.1% del PIB.<sup>14</sup>

¿Cuál es el saldo del modelo de apertura económica? ¿Se encuentra hoy México en una mejor posición en la economía mundial que quince años atrás? En conjunto, el balance arroja un saldo positivo: la mayor integración de la economía mexicana a los mercados internacionales ha generado ganancias importantes en términos de un crecimiento sin precedentes del sector exportador, de los flujos de inversión extranjera y del posicionamiento internacional de la economía mexicana. El país logró romper con el círculo de inestabilidad macroeconómica de los años setenta y ochenta e insertarse con éxito en las corrientes del comercio mundial a través de la construcción de una extensa red de acuerdos comerciales que lo conectan con los diversos centros de la economía internacional. Sin embargo, México no ha logrado concretar un círculo virtuoso de crecimiento sostenido y equilibrado ni consolidar las bases internas necesarias para enfrentar con éxito los crecientes retos de competitividad en los mercados internacionales por la incorporación de nuevos competidores con ventajas comparativas similares y un amplio potencial exportador. Hay signos recientes de pérdida de competitividad del aparato productivo y de deterioro en el ambiente económico.

Son varios los factores internos que han inhibido las posibilidades de desarrollo del país. Primero, los rezagos en materia de infraestructura, educación<sup>15</sup> y condiciones laborales erosionan la capacidad de las empresas mexicanas para competir por inversión y mercados, tanto a nivel internacional como nacional. Segundo, las deficiencias de carácter institucional relacionadas con un estado de derecho precario y un sistema judicial débil

---

<http://www.banxico.org.mx/gPublicaciones/InformeAnual/Informes/2000/InformeAnual2004.PDF>

<sup>14</sup> Datos elaborados con base en Banco de México, *Informes Anuales 2001 y 2004*, Apéndices Estadísticos Cuadro A 62 “Ingreso por Remesas Familiares, 1997-2001” y Cuadro A 62 “Ingresos por Remesas familiares, 2000-2004”.

<sup>15</sup> Según el estudio internacional del *Program for International Student Assessment* (PISA-Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes) el nivel educativo de los mexicanos no sólo es sustancialmente menor al de los países de la OCDE sino que se por debajo de los estándares promedio a nivel mundial y de otros países de desarrollo similar como Corea y Tailandia.

generan un ambiente de incertidumbre jurídica e inseguridad que eleva los costos de transacción para las empresas e inhibe la inversión. Tercero, el patrón y los ritmos de la apertura económica no han permitido que las ganancias del buen desempeño del sector exportador se distribuyan en forma equitativa entre los distintos sectores y regiones del país. Por tanto, persisten serios problemas de pobreza y desigualdad social, lo que ha dado lugar a que importantes sectores de la población cuestionen el proceso de apertura y la estrategia de liberalización de los últimos quince años y demanden su revisión. En condiciones de segmentación, desigualdad y polarización socio-económica y regional, resulta particularmente difícil generar los acuerdos políticos necesarios para definir y avanzar en las medidas adicionales de cambio estructural que se requieren para ampliar la productividad de la economía mexicana.

El argumento anterior se sustenta en los siguientes datos. Entre 1993 y 2004 se dio un crecimiento sin precedentes del sector exportador: el valor de las exportaciones casi se cuadruplicó al pasar de 51,759 a 188,626 millones de dólares. El alto crecimiento de las exportaciones a una tasa promedio anual de 12.7% a lo largo del periodo de referencia, permitió a México convertirse en el treceavo exportador a nivel mundial y en el exportador más dinámico de América Latina y el Caribe, con una participación, en 2003, del 50.43% en las exportaciones totales de bienes y servicios de la región.<sup>16</sup> De acuerdo con datos del FMI, la participación de México en el comercio mundial aumentó de apenas 1% en 1980, a 1.6% en 1993 y a 2.55% en 2002, al igual que en el mercado estadounidense de 6.8% en 1993 a 11.6% en 2002, su punto más alto.

Sin embargo, a partir de 2001 el dinamismo del sector exportador mexicano comenzó a dar signos de agotamiento: ese año se registró una fuerte disminución del 2% en el volumen de las exportaciones, después de una década de crecimiento alto y sostenido. Si bien en 2002 y 2003 hubo una ligera recuperación de las exportaciones del 1% y 3% respectivamente, el nivel de crecimiento estuvo muy por debajo de la tasa de crecimiento medio registrada en la década de los noventa. Asimismo, en el período 2003-2004 México fue perdiendo participación en su principal mercado. En los dos años de referencia, el crecimiento de las exportaciones al mercado de Estados Unidos resultó menor al registrado por las exportaciones conjuntas del resto de los socios comerciales de ese país, de forma tal que la participación de los productos mexicanos en las importaciones de Estados Unidos disminuyó al 11% en 2003 y al 10.6% en 2004. En 2003 y 2004 China desplazó a México como el segundo exportador más importante hacia Estados Unidos (después de Canadá)

---

<sup>16</sup> Estos son datos de la OMC y se refieren al comercio mundial de mercancías. Si se excluye el comercio al interior de la UE, México fue el 8º exportador de mercancías a nivel mundial. Véase: OMC, *Estadísticas de Comercio Internacional 2004*, [http://www.wto.org/spanish/res\\_s/statistics/its\\_s/its\\_s2004s.pdf](http://www.wto.org/spanish/res_s/statistics/its_s/its_s2004s.pdf)

con una participación de 12.5% y 13.4% respectivamente en las importaciones totales de dicho país.

Uno de los logros más importantes de la estrategia de apertura económica fue la profunda modificación de la estructura del comercio exterior del país, en particular, la reducción de la dependencia de las ventas petroleras. En el período de referencia, se registró un cambio significativo en la composición de las exportaciones hacia una mayor diversificación de la oferta de productos: la participación de las exportaciones petroleras en las exportaciones totales cayó de 60% en 1985, a 32% en 1987, a 14.3% en 1993 y a 9% en 2002. Por su parte, la participación de las exportaciones manufactureras creció de 80.3% 1993 a 88.4 % en 2002.<sup>17</sup> En 2004, se dio un aumento importante, por segundo año consecutivo, de las exportaciones petroleras como reflejo del alza del precio internacional del crudo, de forma tal que éstas aumentaron su participación al 12.47% de las exportaciones totales. Sin embargo, ese año se mantuvo el dinamismo de las exportaciones no petroleras por lo que, en la actualidad, las manufacturas continúan siendo el pilar del sector exportador, aportando el 84.2% de las exportaciones totales del país.

Según datos del Banco de México, el ingreso promedio anual de inversión extranjera directa neta a México se duplicó entre la primera (1990-1994) y la segunda mitad (1995-1999) de la década de 1990 al pasar de 5.4 a 11.1 mil millones de dólares; el flujo continuó creciendo en 2000 (16.8 mil millones de dólares) y alcanzó su pico en 2001 con un monto de 27.6 mil millones de dólares. En 2002, la inversión extranjera fue de 15.1 mil millones de dólares lo que representó una caída de 45.2% con respecto al año anterior. Sin embargo, si se excluyen los ingresos extraordinarios generados en 2001 por la venta de Banamex, la cifra correspondiente a 2002 resulta similar a la del año anterior y superior al promedio anual registrado durante el quinquenio 1996-2000. En 2003, el flujo de inversión extranjera directa continuó decreciendo con respecto al año anterior alcanzando un monto de 11.4 mil millones de dólares. Esta tendencia comenzó a revertirse en 2004, año en el que el flujo de IED creció hasta llegar a 16.6 mil millones de dólares, monto que superó a los registrados en los dos años previos, pero se mantuvo por debajo al del año 2000.

El desempeño de México en términos de atracción de capital extranjero resulta menos impresionante cuando se le compara con el de otras economías emergentes. A pesar de la red de tratados de libre comercio, de la cercanía al mercado de Estados Unidos y de la estabilidad macroeconómica, México ha recibido menos flujos de inversión extranjera que otras economías emergentes como China y Brasil. En el último trienio, China recibió casi la

---

<sup>17</sup> Véase en la página electrónica de CEPAL: *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2001-2002*, LC/G2189-P, marzo de 2003, [www.eclac.cl/secretariaEjecutiva/default-esp.htm](http://www.eclac.cl/secretariaEjecutiva/default-esp.htm), (junio, 2005). Véase también International Monetary Fund, *Direction of Trade Statistics 2005: Database and Browser*, CD-ROM.

décima parte de las corrientes mundiales de IED y un 31% de los flujos hacia los países en desarrollo. Tan sólo en 2004, China captó 62 mil millones de dólares de inversión extranjera, casi cuatro veces más que México. En el entorno regional, según datos de la CEPAL, durante la primera mitad de los noventa México fue el país que mayor inversión extranjera recibió en América Latina y el Caribe (6.2 mil millones de dólares en promedio anual equivalentes al 33.3% de la IED en la región). Sin embargo, en el período 1996-2000, México perdió esa posición frente a Brasil, a pesar de que la entrada neta promedio anual de IED al país se duplicó alcanzando un monto de 12.8 millones de dólares equivalente al 18.2% de la inversión extranjera total en América Latina y el Caribe. En ese período, Brasil recibió el 35.1% de los flujos de inversión extranjera en la región, el doble que México. De 2001 a 2004, México y Brasil se han alternado como primer y segundo país receptor de flujos de IED, con un flujo promedio anual de 17.6 y 16.8 mil millones de dólares respectivamente.<sup>18</sup> Lo que revelan estos datos es que otros factores no relacionados directamente con la apertura comercial y financiera ni con la estabilidad macroeconómica, inciden fuertemente en la capacidad de los países para atraer flujos de inversión.

A pesar de estos indicadores de éxito, no se logró un ritmo de crecimiento económico lo suficientemente alto o sostenido como para generar la oferta de empleos que requería el incremento de la población en edad trabajar o reducir en forma significativa las disparidades sociales y regionales.<sup>19</sup> En las tres décadas que predominó el modelo de economía cerrada (1951-1960, 1961-1979 y 1971-1980) la tasa de crecimiento promedio anual del PIB fue de 6.7%, 6.5% y 6.7% respectivamente. En contraste, durante los años de ajuste y apertura inicial (1981-1990) la economía creció a una tasa promedio anual de tan sólo el 1.9%, mientras que en la siguiente década de rápida integración a la economía mundial (1991-2000), si bien el crecimiento promedio fue más alto (4.1%), estuvo por debajo del período anterior. En conjunto, durante los tres quinquenios de economía abierta (1988-2004) el crecimiento fue relativamente modesto, alrededor del 3.1% en promedio anual, y estuvo acompañado de importantes fluctuaciones. En dicho período la tasa más alta de crecimiento se registró en 1997 (6.8%) y la más baja en 1995 (-6.2%). Nuevamente, en 2001 y 2002 se dio un marcado descenso en la actividad económica y la economía se mantuvo prácticamente estancada con una tasa de crecimiento promedio anual del 0.3%. En 2003, la actividad económica en apenas creció 1.4%, pero durante 2004 volvió a crecer a una tasa nada despreciable del 4.4 %. Los ciclos de dinamismo y estancamiento económico han estado estrechamente asociados a la condiciones de la economía mundial, en particular a los cambios en la demanda externa proveniente de Estados Unidos.

---

<sup>18</sup> CEPAL, *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2004*, Naciones Unidas.

<sup>19</sup> Véase: INEGI(2001), *México en el siglo XX: Panorama estadístico*, México.

En lo que se refiere a los resultados de la estrategia de liberalización económica en la generación de empleos, el desempeño ha sido insatisfactorio. En un estudio reciente sobre los impactos de la apertura, Dussel Peters<sup>20</sup> señala que si bien entre 1988 y 2004 el desempleo abierto se ha mantenido en un nivel relativamente bajo de 3.3% en promedio anual, diversas estimaciones con base en cifras del INEGI y del Banco de México indican que la creación de empleos ha estado muy por debajo de las necesidades de la población. En el período 1991-2003 el empleo formal generado (número de asegurados permanentes en el Instituto Mexicano del Seguro Social) aumentó anualmente en 232,000 empleos. Esta cifra representa el 29.3% del aumento de la población económicamente activa (PEA) en el período de referencia lo que significa que el 70.7% de las personas que alcanzaron la edad de trabajar tuvieron que recurrir ya sea al sector informal o emigrar a Estados Unidos a fin de obtener un ingreso. El problema se ha acentuado en forma considerable en los últimos años: el coeficiente de la población asegurada en el IMSS/PEA disminuyó de 32.1% en 1991 a 27.1% en 2003.

Los datos sobre el tamaño del sector informal y la emigración hacia Estados Unidos son consistentes con el argumento del pobre desempeño en materia de empleo. Según el Banco Mundial, si bien la fuerza laboral informal experimentó una reducción de mediados de los ochenta a mediados de los noventa, a raíz de la crisis económica de 1994-1995 y el periodo de estancamiento de 2000-2002 el sector informal ha crecido en forma sostenida. En términos comparativos, el tamaño del sector informal en México es muy alto: las estimaciones de INEGI indican que la participación del sector informal en el PIB ha sido en promedio del 12.6% durante el período 1993-2001 y que en 2000 constituyó el 61% de la PEA. Durante las últimas cuatro décadas se ha registrado un incremento constante en la magnitud e intensidad de la migración mexicana a Estados Unidos. De acuerdo con estimaciones de CONAPO, la pérdida neta anual de población mexicana por este concepto pasó de 28 mil personas en promedio anual durante el periodo 1961-1970, a 138 mil personas (1971-1980), 235 mil personas (1981-1990), 296 mil personas (1991-1995), 360 mil personas (1996-2000), y 390 mil personas (2001-2003). Entre 1990 y 2004 la población nacida en México residente en Estados Unidos aumentó de 5.4 millones de personas a 10.2 millones, cerca del 10% de la población total del país.

El análisis anterior nos lleva a una reflexión de carácter general. México cuenta con el tamaño, los recursos y la posición geopolítica para ser un país desarrollado, y sin embargo, no lo es. A pesar de ser la décima economía del mundo en términos del PIB y miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) desde 1994, en 2004 México ocupaba el

---

<sup>20</sup> Dussel Peters Enrique, 2004, "La liberalización comercial en México: 15 años después", Documento elaborado para la conferencia *State Reform While Democratizing and Integrating: The Political Economy of Change in Mexico alter Fox and NAFTA*, Universidad de Notredame, noviembre, <http://www.nd.edu/~kellog/pdfs/peter.pdf>

lugar 53 en el índice de desarrollo humano y, con respecto al PIB por habitante, la posición 68 u 80 (dependiendo del método de medición que se utilice: Método Atlas o en dólares con paridad corregida por poder adquisitivo). De acuerdo con el Banco Mundial,<sup>21</sup> a pesar de los avances registrados en algunas dimensiones de bienestar como el acceso a servicios básicos de salud y educación que han ampliado la esperanza de vida y reducido la mortalidad infantil, la pobreza sigue siendo un problema central para México, ya que su nivel actual se encuentra apenas por debajo de los niveles prevalecientes antes de la crisis de 1994-1995. Esta crisis marcó un serio retroceso que aún no ha sido posible revertir, y se tradujo en un incremento de la pobreza extrema en 16 puntos porcentuales entre 1994 y 1996, de 21% a 37% de la población. Para el año 2002, la mitad de la población vivía por debajo de la línea de pobreza y alrededor del 20% en la pobreza extrema, es decir, con un ingreso insuficiente para satisfacer las necesidades de alimentación. Si se utilizan medidas internacionales estandarizadas de pobreza de ingreso, en México un 26.3 % de la población vive con menos de 2 dólares diarios (promedio 1990-2002) y un 9.9% con menos de 1 dólar diario.<sup>22</sup> Por otra parte, la pobreza en México ha estado asociada a una gran desigualdad, lo que significa que a pesar de los avances promedio registrados en diversos rubros, e incluso durante los períodos de crecimiento económico sostenido, las grandes diferencias históricas entre grupos sociales y regiones del país han persistido. México, según el índice más utilizado de desigualdad, el coeficiente de Gini, registra una distribución del ingreso más desigual que el promedio, de por sí alto, de América Latina aunque menos desigual que la de Brasil, Chile y Colombia. En términos de la participación proporcional de los diferentes sectores de la población en la distribución del ingreso, en 2002 el 20% de los hogares con los niveles más bajos de ingreso representó tan sólo el 3.1% de ingreso total, mientras que el decil (10%) más alto representó el 43.1%. Esto significa que el ingreso promedio del 10% de la población con mayores ingresos es 45 veces superior al del 10% de la población con menores ingresos. Los datos anteriores muestran que aún cuando en los últimos quince años se obtuvieron ganancias importantes de la apertura comercial y financiera al resto del mundo, éstas no se han distribuido equitativamente. La desigualdad social sigue siendo un problema tan importante hoy como antes de la apertura.

¿Cómo explicar estos claroscuros? Por una parte, el patrón particular de inserción internacional de la economía mexicana se sustenta principalmente en la exportación de manufacturas de la industria maquiladora, lo que genera debilidades importantes como son la alta dependencia del mercado estadounidense, la falta de encadenamientos productivos del sector

---

<sup>21</sup> Banco Mundial 2004, *La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, las tendencias y las estrategias del gobierno*, México, Banco Mundial-México.

<sup>22</sup> PNUD 2004, *Informe sobre Desarrollo Humano*, pp. 147.

exportador con el conjunto de las actividades económicas internas y el uso intensivo de insumos importados. Un rasgo importante del sector exportador mexicano es que un número muy pequeño de empresas concentran la mayor parte de las exportaciones no petroleras:<sup>23</sup> en 2002, tan sólo 24 empresas eran responsables del 50% de las exportaciones no petroleras no maquiladoras, y 521 del 80%. La concentración de la exportación en un reducido número de empresas es un fenómeno común a nivel internacional, pero en México es aún más acentuado y tiende a aumentar. El otro rasgo importante es la elevadísima concentración de las exportaciones en un solo mercado. En 2004, el 89.3% de las exportaciones mexicanas se dirigieron a Estados Unidos, mientras que sólo 4.6% a América Latina y el Caribe, 3.7% Europa, 2.1% a Asia y 1.7% a Canadá.

El patrón de alta concentración y segmentación también se refleja en el aumento paulatino del peso de la industria maquiladora en el sector exportador: mientras que en el período 1988-1993 la participación promedio anual de la industria maquiladora en las exportaciones totales fue de 36.9 %, ésta aumentó a 42.1 % en 1994-1999 y a 46.3% en 2000-2004. Desde la entrada en vigor del TLCAN hasta 2003, el número de personas empleadas por la industria maquiladora de exportación creció en promedio 7.8% cada año, con importantes variaciones. Para 1995 dicha cifra creció en 10.6% y alcanzó un máximo en 1997, con un incremento en el número de empleos de 20.8%. Durante los siguientes tres años la tasa de crecimiento cayó pero se sostuvo con un promedio de 12.6%. En 2001 sobrevino una pérdida de empleos en esta industria, reportándose una tasa de -6.9%, una de -10.9% en 2002 y luego una mucho menos severa de -0.2% en 2003. Con todo, el número de empleos en la maquila de exportación creció 85% en los primeros diez años de vigencia del TLCAN, pasando de 583,044 en 1994 a 1,081,738 en 2004.<sup>24</sup> Desde 1994 el valor de la producción de la industria maquiladora de exportación se incrementó en promedio 15.6% cada año. Se registró un máximo de 28.2% en 1994 y un mínimo de -5.4% en 2001. En 2003 dicho valor creció en apenas 2.2%, lo que refleja la difícil y lenta recuperación a partir de la desaceleración de la economía norteamericana de inicios del nuevo milenio.

El problema principal es la falta de integración y encadenamiento de este tipo de industrias con el resto del aparato productivo nacional y su relativa vulnerabilidad frente a cambios repentinos del entorno internacional como los ocurridos después del 11 de septiembre de 2001. El valor de la producción de la industria maquiladora de exportación está integrado por el valor de los insumos importados más los de origen nacional, sumándoseles las remuneraciones y prestaciones pagadas a obreros y empleados y el superávit

---

<sup>23</sup> Véase: Alba Vega Carlos 2003, "México después del TLCAN: el impacto económico y sus consecuencias políticas y sociales", *Foro Internacional*, Vol. 43, núm. 1, enero-marzo, pp.141-191.

<sup>24</sup> INEGI, Sistema de cuentas nacionales, Banco de información económica, <http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/bdiesi/bdie.html>, (junio, 2005).

bruto de operación obtenido en el país. El grado de encadenamiento del sector maquilador a la industria nacional es muy bajo: actualmente sólo el 3.6% de los insumos de la industria maquiladora son nacionales. Durante el período 1988-2004 el coeficiente de insumos nacionales/insumos totales de la industria maquiladora de exportación ha variado entre 2% y 4% lo que deriva en un alto grado de dependencia de importaciones. Otro problema adicional es que la industria maquiladora ha tendido a acentuar las diferencias regionales al interior del país. La ubicación geográfica y sectorial de la industria maquiladora de exportación se caracteriza por sus desequilibrios en el conjunto del territorio nacional. Mientras las industrias productoras de alimentos, bebidas, tabacos así como las de textiles, prendas de vestir e industria del cuero se encuentran distribuidas en el centro y norte del país, las dedicadas a la maquila de maquinaria, equipo, productos metálicos, químicos, plásticos, cauchos y derivados del petróleo se concentran en los estados fronterizos del norte de la República (son excepciones en este punto Jalisco, México y Querétaro en el centro del país y Yucatán en el sur). En general, los estados del norte tienen una industria maquiladora mucho más diversificada que los del centro. En el sur, estados como Tabasco, Chiapas y Quintana Roo ni siquiera aparecen en el listado de cobertura temática de la industria maquiladora de exportación del INEGI.

A los problemas inherentes del patrón de inserción internacional de la economía mexicana se suman las dificultades derivadas del nuevo entorno mundial cada vez más competido por “la reciente incorporación de diversos países con abundante mano de obra a las corrientes internacionales de comercio”.<sup>25</sup> El rezago en materia de reformas estructurales en el ámbito fiscal, energético, financiero y laboral ha llevado a una pérdida gradual de competitividad desde el año 2000 frente a otras economías emergentes como China<sup>26</sup> y Brasil, a medida que comienza a cerrarse la etapa de acceso privilegiado al mercado norteamericano que abrió el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) diez años atrás. En los últimos dos años se han sumado otros factores adversos como la desaceleración del comercio mundial, la reducción de la actividad económica en Estados Unidos, la volatilidad financiera internacional y la disminución de los flujos de financiamiento externo. Los principales indicadores internacionales que miden la competitividad relativa de los países muestran una marcada tendencia descendente en el caso de México a partir del 2000. Según el Índice de Crecimiento de la Competitividad 2004-2005, elaborado por el Foro Económico

---

<sup>25</sup> Ramos Francia Manuel y Chiquiar Cikurel Daniel, “La transformación del patrón del comercio exterior mexicano en la segunda mitad del siglo XX”, *Comercio Exterior*, vol. 54, núm. 6, junio de 2000, pp. 491.

<sup>26</sup> En enero de 2003 China desplazó a México como segundo mercado de exportaciones de Estados Unidos. México se había mantenido en forma sostenida como segundo socio comercial de Estados Unidos desde 1998 cuando desplazó a Japón. En 2002, México perdió participación de mercado en 8 de los 11 principales grupos de productos que exporta a Estados Unidos. En 2001 México era el séptimo exportador mundial de mercancías pero en 2002 pasó al octavo sitio, desplazado por Corea.



Mundial y el Centro de Desarrollo Internacional de Harvard, México retrocedió del lugar 31 en 1999, al 42 en 2000, luego a la posición 45 en 2002, a la 47 en 2003 y finalmente a la 48 en 2004.<sup>27</sup> Las condiciones descritas colocan a la economía mexicana en un punto de inflexión y ante el imperativo de buscar respuestas a los problemas de falta de dinamismo económico, pérdida de competitividad, segmentación del mercado interno y desigualdad socioeconómica y territorial.

¿Cuáles han sido las consecuencias de la estrategia de liberalización económica para la política exterior? El proceso de liberalización y apertura económica ha tenido impactos sustanciales, tanto en los contenidos de la política exterior como en la dinámica política detrás de su formulación, por lo menos en tres aspectos centrales. En primer lugar, la adopción de la estrategia de liberalización económica amplió la agenda y modificó la estructura de prioridades de la política exterior al colocar los temas económicos, financieros y comerciales al centro de las preocupaciones de México en sus relaciones con el exterior. Durante el periodo de economía cerrada, los aspectos económicos de la política exterior, en particular la política comercial, jugaron un papel secundario no activo en la estrategia de desarrollo, pero a partir de 1988 la política comercial se convirtió en el principal motor de la nueva estrategia económica. Poco a poco la propia dinámica de las negociaciones económicas volvió más compleja la agenda de la política exterior con la inclusión de nuevos temas, además de los de carácter estrictamente comercial y financiero, como son el medio ambiente los estándares laborales, entre otros.

En segundo lugar, la intensificación de las interacciones económicas con el exterior incrementó el grado de exposición de la sociedad mexicana frente a los acontecimientos mundiales, lo que a su vez aumentó el número y amplió la gama de actores no estatales interesados en influir de manera organizada sobre la política exterior.<sup>28</sup> Durante mucho tiempo el interés y la participación de la opinión pública y de los actores sociales organizados en la política exterior fueron muy reducidos. Esto fue cambiando con la liberalización económica y es posible observar un mayor activismo por parte de organizaciones de la sociedad civil y actores no gubernamentales, orientado a influir sobre negociaciones particulares con el exterior, en especial en temas de comercio, medio ambiente y desarrollo. Adicionalmente, el propio proceso de conducción de negociaciones comerciales con Estados Unidos, Europa, Japón y diversos países de América Latina generó incentivos para una mayor participación de actores sociales y económicos diversos en la

---

<sup>27</sup> World Economic Forum, *Global Competitiveness Report 2004-2005*, [www.weforum.org/pdf/Gcr/Growth\\_Competitiveness\\_Index\\_2003\\_Comparisons](http://www.weforum.org/pdf/Gcr/Growth_Competitiveness_Index_2003_Comparisons), (junio, 2005). En cuanto al Índice de Competitividad Microeconómica, México cayó de la posición 42 en 2000, a la 51 en 2001 y a la 55 en 2002, y en esa posición se mantuvo en 2004.

<sup>28</sup> Natal Alejandro y Tonatiuh González 2003, "La participación de la sociedad civil en procesos de integración comercial: el caso del ALCA en México", *Foro Internacional*, vol. 43, num. 4, octubre-diciembre, pp.852-892.

política exterior. La primera organización no gubernamental ciudadana dedicada específicamente a temas de política económica exterior, la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RMALC), se estableció en 1991 con la finalidad de influir en la negociación del TLCAN. Posteriormente, se creó la Red de Ciudadanos Mexicanos ante la Unión Europea con la misma finalidad frente a las negociaciones del TLCUE. Por su parte, el gobierno promovió la representación directa de los intereses del sector empresarial en las negociaciones del TLCAN a través de mecanismos como la Coordinadora de Organismos Empresariales de Comercio Exterior (COECE), y la consulta con otros grupos sociales (sindicatos, pequeños propietarios, agricultores) vía el Consejo Asesor del Tratado de Libre Comercio. El efecto inmediato del mayor activismo no gubernamental es que la conducción de la política exterior y las negociaciones con otros países están más expuestas a las demandas de sectores diversos y a un mayor nivel de discusión pública.

Por último, la liberalización económica también trajo consigo cambios importantes en el peso y la dinámica de la política burocrática. La ampliación de la agenda y el predominio de los temas económicos llevaron a que secretarías de estado que anteriormente carecían de interés y atribuciones en el manejo de las relaciones exteriores del país, se incorporaran como nuevos actores en el proceso. Un indicador claro de la mayor importancia y nivel de actividad de las dependencias del gobierno federal es el aumento en el número de acuerdos interinstitucionales: mientras que en 1992 representaron el 41% del total de acuerdos y tratados firmados por México, en 2003 constituyeron el 79%. La apertura económica modificó la correlación de fuerzas al interior del poder ejecutivo y del aparato burocrático, en detrimento de la SRE y del servicio exterior mexicano y en favor de las secretarías económicas como Hacienda y Economía. Un indicador de esta tendencia es el hecho de que durante el período 1988-2004, la participación del presupuesto de la SRE en el presupuesto total del gobierno federal se mantuvo casi constante en un nivel relativamente bajo entre .2% y .3%. En la actualidad, los problemas de coordinación y las disputas ínter burocráticas así como las limitaciones del TLCAN son más visibles que en el pasado. En la siguiente sección se analiza con mayor detenimiento la manera en que las consecuencias de la apertura económica han transformado la dinámica política interna sobre política exterior y la capacidad de negociación de México con el exterior.

### ***Democratización y política exterior***

*La naturaleza del cambio político en México: el fin del sistema de partido hegemónico y presidencia dominante*

Desde el fin de la Revolución Mexicana y a lo largo de setenta años, el régimen político, que aseguró un alto nivel de estabilidad en el país, se caracterizó por la continuidad del poder en todos los órdenes y niveles de gobierno por parte de un sólo partido, el PRI. Si bien la Constitución de 1917 planteaba claramente un sistema de separación de poderes y contrapesos entre las tres ramas de gobierno, durante los setenta años de hegemonía del PRI en realidad funcionó un sistema de fusión de poderes cuyo rasgo central era la concentración del poder en la presidencia de la república. El Jefe del Ejecutivo operaba como el eje central del proceso de toma de decisiones y ejercía un control casi absoluto sobre la definición e instrumentación de las políticas públicas y las acciones de gobierno en todos los ámbitos.

De acuerdo con Carpizo,<sup>29</sup> María Amparo Casar<sup>30</sup> y Jeff Weldon,<sup>31</sup> la supremacía del poder presidencial sobre el resto de los poderes gubernamentales fue resultado más que de factores constitucionales de la confluencia de tres condiciones necesarias de naturaleza política o meta-constitucional: la existencia de gobiernos unificados<sup>32</sup> en los que el PRI tenía el control sobre la Presidencia de la República y simultáneamente contaba con mayoría absoluta en ambas cámaras; la fuerte disciplina partidista al interior del partido en el poder que aseguraba un comportamiento homogéneo y cohesionado en el Congreso, y el liderazgo presidencial sobre el partido. El Presidente de la República operaba a la vez como líder del partido y era quien definía las posiciones del mismo.

A lo largo de un complejo y lento proceso de apertura política, las tres condiciones políticas necesarias para la supremacía presidencial, se fueron erosionando desde finales de la década de los sesenta. Poco a poco el régimen político de partido hegemónico y presidencia dominante se transformaría en otro muy distinto de carácter multipartidista y presidencia acotada. La sucesión de reformas electorales de los años sesenta y ochenta permitieron un aumento de la competitividad electoral por lo que a partir de 1988 y a lo largo de los noventa, el PRI fue perdiendo presencia electoral tanto en elecciones federales como locales y los partidos de oposición más grandes, el PAN y el PRD, se fueron desarrollando. De esta forma se conformó un sistema multipartidista que hizo posible que el sistema constitucional de pesos y contrapesos comenzara a funcionar estableciendo límites y restricciones al poder presidencial.

---

<sup>29</sup> Carpizo Jorge, 1978, *El presidencialismo mexicano*, Mexico, D.F., Siglo XXI.

<sup>30</sup> Amparo Casar María 2002, "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México", en Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif Hernandez, compiladores, *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, d.C., Fondo de Cultura Económica-CIDE, pp.41-78.

<sup>31</sup> Weldon Jefferey 1997, "Political Sources of *Presidencialismo* in Mexico," en Mainwaring Scott y Matthew Soberg Shugart, (eds), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, New York, Cambridge University Press.

<sup>32</sup> El término gobierno unificado se refiere a una situación en la que un mismo partido tiene el control del poder legislativo y del ejecutivo. Los gobiernos divididos son aquéllos en los que el partido del presidente no tiene mayoría en el Congreso.

Un punto de inflexión fue el arribo de una situación de gobierno dividido en 1997 cuando por primera vez en su historia el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados, aunque la mantuvo en el Senado. Posteriormente, como resultado de las elecciones del 2000 y 2003 se agudizó la situación de gobierno dividido. Fox ganó la presidencia en el 2000 con el 42.52 % del voto popular, pero el PAN no logró la mayoría ni en la Cámara de Diputados ni en el Senado. Asimismo, ninguno de los tres partidos más grandes logro tener mayoría en el Congreso. Sin el control de su partido sobre el proceso de toma de decisiones en el Congreso, el Jefe del Ejecutivo perdió la posición dominante que había gozado durante décadas. Esta transformación llevó a la erosión de lo que Krauze<sup>33</sup> llama la presidencia imperial y otros analistas califican como la presidencia dominante. Las siguientes tablas describen la evolución del sistema de partidos, tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados, desde principios de la década de los ochenta al 2003, año de las últimas elecciones federales.

Tabla 1  
Composición de la cámara de diputados 1982-2003  
*Número y porcentaje de curules por partido*

Partido	1982	1985	1988	1991	1994	1997	2000	2003
<b>PRI</b>	299	289	260	320	300	239	211	224
%	74.75	72.25	52	64	60	47.8	42.2	44.8
<b>PAN</b>	51	41	101	89	119	122	207	151
%	12.75	10.25	20.2	17.8	23.8	24.4	41.4	30.2
<b>PRD</b>		12	19	41	71	125	53	97
%		3	3.8	8.2	14.2	25	10.2	19.4
<b>PPS</b>	10	11	32	12				
%	2.5	2.75	6.4	2.4				
<b>PT</b>					10	6	8	8
%					2	1.2	1.6	1.6
<b>PVEM</b>						8	16	17

<sup>33</sup> Krauze Enrique 1997, *La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*, México, Tusquets Editores.

%						1.6	3.2	3.4
<b>PARM</b>	11	25	15					
%	2.75	5	3					
<b>PFCRN</b>		34	23					
%		6.8	4.6					
<b>PDM</b>	12	12						
%	3	3						
<b>PST</b>	11	12						
%	2.75	3						
<b>PSUM</b>	17							
%	4.25							
<b>PMT</b>	6							
%	1.5							
<b>PRT</b>	6							
%	1.5							
<b>FDN</b>		29						
%		5.8						
<b>CD-PPN</b>								5
%								1
<b>INDEP</b>							3	
%							0.6	
<b>NP<sup>a</sup></b>	6	9	7	6	4	5	6	6
<b>NEP<sup>b</sup></b>	1.712	1.862	3.056	2.214	2.287	2.850	2.769	3.021

a) Se refiere al número de partidos con representación en la Cámara de Diputados

b) Se refiere al número efectivo de partidos con base en el Índice Laakso & Taagepera

Fuente: Anexo Estadístico, Cuarto Informe de Gobierno, 2004

Tabla 2  
Composición de la cámara de senadores 1982-2003  
*Número y porcentaje de curules por partido*

Partido	1982	1985	1988	1991	1994	1997	2000	2003
<b>PRI</b>	64	64	60	61	95	77	60	60
%	100	100	93.75	95.31	74.2	60.15	46.8	46.8
<b>PAN</b>			0	1	25	33	46	46
%			0	1.46	19.53	25.78	35.93	35.93
<b>PRD</b>			4	2	8	15	15	15
%			6.25	3.12	6.25	11.71	11.71	11.71
<b>OTROS</b>			0	0	0	3 <sup>a</sup>	7 <sup>b</sup>	7 <sup>b</sup>
%			0	0	0	2.34	5.46	5.46
<b>NP<sup>c</sup></b>	1	1	2	3	3	5	5	5
<b>NEP<sup>d</sup></b>	1	1	1.133	1.099	1.687	2.261	2.754	2.754

a) Incluye 1 senador del Partido del Trabajo (PT), 2 del Partido Verde Ecologista de México (PVEM).

b) Incluye 2 senadores del PT, 4 del PVEM y 1 de Convergencia por la Democracia.

c) Se refiere al número de partidos con representación del Senado.

d) Se refiere al número efectivo de partidos con base en el Índice Laakso & Taagepera.

Fuente: Anexo Estadístico, Cuarto Informe de Gobierno, 2004.

Los datos anteriores muestran claramente la evolución del sistema político mexicano, entre 1982 y 2003, desde una situación de gobierno unificado con un sistema de partido dominante y competencia electoral limitada a una situación de gobierno dividido con un sistema multipartidista y fuerte competitividad electoral en el que ninguna de las fuerzas políticas cuenta por sí sola con la mayoría necesaria para imponer su proyecto de nación sobre el resto. El desgaste del sistema de partido hegemónico y presidencia dominante no sólo modificó la dinámica de la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo sino que también trajo consigo una mayor descentralización del poder político entre los distintos órdenes de gobierno. Al romperse el monopolio del PRI a nivel local se fue erosionando la relación de dependencia entre los gobernadores de los estados y la Presidencia de la República, con lo cual los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios han adquirido mayor autonomía. El resultado fue una mayor descentralización y dispersión del poder político tanto horizontal (entre las distintas ramas del gobierno federal) como vertical (entre los distintos órdenes de gobierno de la federación).

¿Cómo afectan los cambios políticos descritos a la política exterior? Las consecuencias para la diplomacia mexicana son múltiples y complejas.<sup>34</sup> Primero, el proceso de democratización, al ampliar los canales de acceso y representación de intereses de grupos sociales diversos, ha llevado a que las diferencias de opinión entre la población sobre asuntos de política exterior, se manifiestan públicamente. En la práctica, esto significa que el proceso de toma de decisiones no sólo está más expuesto a demandas sociales sino que las probabilidades de contar con una política exterior altamente consensuada, como en el pasado, se reducen. Segundo, en un sistema de pesos y contrapesos y en condiciones de gobierno dividido y multipartidismo, la generación de acuerdos políticos entre el Ejecutivo y el Legislativo se torna más compleja ante la ausencia de apoyos automáticos por parte de las distintas fuerzas partidistas. Cuando además se da una dispersión y descentralización del poder, resultado de un mayor federalismo y de la existencia de gobiernos yuxtapuestos,<sup>35</sup> se multiplican los problemas de

---

<sup>34</sup> Un estudio más riguroso y cuidadoso sobre la relación entre democratización y política exterior del que presentamos aquí, requeriría separar el impacto diferenciado de cada una de las variables mencionadas y distinguir el proceso de apertura política a nivel macro de los factores institucionales que determinan la correlación de fuerzas políticas y el grado de autonomía del poder presidencial en la conducción de la política exterior.

<sup>35</sup> El término gobierno yuxtapuesto se refiere a una situación en la que una unidad territorial de gobierno, es decir, una entidad federativa o un municipio, está gobernada por un partido diferente al que controla la unidad territorial de gobierno más grande, esto es, la Federación o el Estado. Véase, De Remes Alan 2002, "Gobiernos yuxtapuestos y elecciones municipales en México: hacia un marco analítico para el estudio de las elecciones municipales", en

coordinación efectiva de las acciones gubernamentales frente al exterior entre los distintos órdenes y niveles de gobierno. Una de las consecuencias inmediatas es que se vuelve más complejo e inestable el proceso de definición y transmisión de las posiciones, iniciativas y acciones gubernamentales frente al exterior.

En tercer lugar, la democratización modifica la estructura de incentivos de los distintos actores políticos y gubernamentales que intervienen en el proceso de formulación y conducción de la política exterior, a consecuencia de los ciclos electorales y del mayor nivel de competencia en el sistema, lo que aumenta la probabilidad de que los temas de la agenda internacional del país se politicen. En condiciones de fuerte competencia política, las decisiones gubernamentales sobre ciertos asuntos de la agenda diplomática con importancia simbólica para el debate político nacional -como el sentido del voto acerca del uso de la fuerza contra Irak en el Consejo de Seguridad o sobre la situación de Cuba en el seno de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas- tienden a movilizar a las distintas fuerzas políticas nacionales. Por otro lado, la propia situación de gobierno dividido y fragmentación partidista puede conducir a que las diferencias y los conflictos internos entre los partidos políticos y entre los poderes Legislativo y Ejecutivo se trasladen al ámbito de la política exterior. Por último, las propias condiciones de fuerte competencia electoral y la existencia de un amplio electorado que vive fuera del país lleva a que los actores políticos internos tengan interés en extender sus actividades proselitistas fuera del territorio nacional y busquen, entre otras cosas, la extensión de los derechos políticos de la población mexicana en el exterior y la ampliación de sus bases de apoyo fuera del país. De esta forma, las fronteras o distancias tradicionales entre política interna y política exterior tienden a desvanecerse.

Un indicador de la tendencia hacia la politización de la política exterior es el hecho de que durante las elecciones intermedias del 2003, todos los partidos políticos que participaron en la contienda, incorporaron explícitamente en sus plataformas electorales una amplia gama de temas de política exterior. Es probable que el mayor interés de los partidos políticos por hacer de la política exterior un tema de campaña en el 2003 no haya sido sino el reflejo temporal de una coyuntura particular generada por la confluencia de varios factores como el alto grado de visibilidad y cobertura que adquirieron los asuntos internacionales como resultado de los acontecimientos del 11 de septiembre, el álgido debate en Naciones Unidas sobre la situación en Irak, y la proximidad del inicio en 2004 del programa de liberalización comercial del sector agropecuario previsto por el TLCAN. El punto importante a resaltar es que en situaciones de alta competitividad electoral y en condiciones de altos niveles de interdependencia económica,

las posibilidades de que los temas de política exterior se politicen son mayores.

*La dinámica de la relación Ejecutivo-Legislativo en condiciones de gobierno unificado y gobierno dividido*

En el área particular de la política exterior, el dominio presidencial ha sido tradicionalmente aún más acentuado que en cualquier otro ámbito de la política pública, con excepción, quizá, de la política de seguridad y defensa nacional. La situación de supremacía presidencial en este campo es resultado de factores constitucionales y políticos. En México al igual que en la mayoría de las democracias presidenciales, la política exterior es un ámbito de predominio presidencial por mandato constitucional. La Constitución, de acuerdo con el artículo 89 fracciones II, III, VI, VIII y X, concentra las atribuciones formales en materia de política exterior en el poder Ejecutivo, al asignarle al presidente la facultad y obligación de dirigir y conducir tal política, nombrar a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado, así como de disponer de la totalidad de las fuerzas armadas y declarar la guerra previa ley del Congreso de la Unión. El presidente cuenta con la facultad de nombrar y remover libremente a los Secretarios del despacho, incluyendo al Secretario de Relaciones Exteriores y tampoco encuentra ningún acotamiento formal para destituir a los agentes diplomáticos. En términos generales, las atribuciones legales del Congreso para influir en la formulación, supervisión y conducción de la política exterior son menores que en otros ámbitos.

La lógica constitucional de esta distribución de facultades entre el Ejecutivo y el Legislativo es que, en el ámbito de las relaciones con el exterior, el presidente representa a la nación en su conjunto frente a otros países y organismos internacionales, por lo que se requiere contar con mecanismos institucionales que garanticen un mínimo de unidad de propósito para poder actuar con rapidez frente a situaciones críticas y dotar de credibilidad y certidumbre a las acciones de un país en el ámbito internacional. Por esta razón, la delegación de poder y atribuciones formales al Ejecutivo busca aislar, hasta cierto punto, a la política exterior del impacto cotidiano directo de la diversidad de intereses particulares de carácter social, partidista y regional que encuentran su principal arena de expresión en el Congreso. Sin embargo, existen importantes variaciones entre las democracias presidenciales en cuanto a la distribución de facultades formales entre el Ejecutivo y el Legislativo y a las fuentes políticas e institucionales del poder presidencial en relación con el poder del Congreso en el ámbito de la política exterior. La capacidad formal y real del Congreso para influir sobre la política exterior varía en las distintas democracias presidenciales, dependiendo de cómo se mueven los factores formales e informales del poder.



En términos analíticos, la capacidad del presidente para formular y conducir la política exterior así como la del Congreso para acotarlo y ejercer un contrapeso real, depende de varios factores: a) la distribución de facultades constitucionales entre los dos poderes; b) la capacidad técnica y profesional del Congreso en la materia que, a su vez, está en función de la existencia o no de incentivos para la profesionalización y permanencia de la carrera legislativa, como son la posibilidad de re-elección o el vínculo electoral con ciudadanos en el extranjero por la vía del voto a distancia; c) la distribución de fuerzas partidistas dentro del Congreso (grado de fragmentación partidista) y entre los dos poderes (gobierno unificado o dividido); y d) los incentivos que enfrentan los partidos políticos para desplegar una mayor actividad en este ámbito, dependiendo del grado de visibilidad que tengan los asuntos internacionales, de sus efectos de carácter distributivo entre distintos sectores de la población o de la presencia de una clara y directa conexión electoral (ciclos electorales). Teniendo estos factores en mente, a continuación se analizan las características, cambios y continuidades en la dinámica entre los dos poderes en México, en condiciones de gobierno unificado y dividido.

Desde el punto de vista de las variables formales, de acuerdo con el artículo 76 fracciones I, II y III de la Constitución, las facultades específicas del Congreso mexicano en materia de política exterior se concentran en una sola cámara, la Cámara de Senadores, la cual cuenta con cuatro facultades exclusivas: a) analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente y el Secretario de Relaciones Exteriores rindan al Congreso, b) aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión; c) ratificar los nombramientos de ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales que haga el presidente; d) autorizar al Ejecutivo para la salida de tropas nacionales fuera del país así como el paso o estacionamiento de contingentes militares de otros países en territorio nacional. Las recientes modificaciones al artículo 21 constitucional por las que se selló la ratificación del Estatuto de la Corte Penal Internacional en junio de 2005,<sup>36</sup> añadieron una nueva facultad expresa al Senado: aprobar, en cada caso, el reconocimiento que haga el Ejecutivo Federal de la jurisdicción de dicha Corte. Se trata de la modificación de mayor alcance en cuanto a la distribución de poderes formales en materia de política exterior desde diciembre de 1977 cuando, a iniciativa del presidente López Portillo y como parte integral de la reforma política en curso, se añadió a la fracción I del artículo 76 el párrafo en el que se otorga al Senado la facultad de analizar y dar seguimiento a las decisiones del Ejecutivo en este ámbito.

---

<sup>36</sup> Decreto por el que se adiciona el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial*, lunes 20 de junio de 2005, pp. 2-3 (Primera Sección).

De acuerdo con Cossío y Rodríguez,<sup>37</sup> es un error común creer que sólo el Senado y el Presidente de la República ejercen funciones de formulación, seguimiento y conducción de la política exterior, dado son los únicos órganos del estado a los que la Constitución les asigna expresamente facultades en la materia. Se trata de una visión ampliamente difundida pero equivocada pues en realidad el Congreso en su conjunto ejerce facultades sobre una amplia gama de asuntos que afectan en forma directa la conducción de las relaciones de México con el exterior. En cuanto a las atribuciones legislativas explícitas de carácter bicameral, el artículo 88 señala como facultad del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente, la de otorgar permiso al presidente para poder ausentarse del territorio nacional. Además de este requisito, existen otras facultades de carácter compartido con la Cámara de Diputados y otros órganos de gobierno en cuestiones como derecho del mar, contratación de empréstitos, regulación del comercio exterior (impuestos, cuotas y prohibiciones a exportaciones e importaciones), declaración de guerra, extradición, entre otras. Otra vía de participación e influencia bicameral del Congreso sobre la política exterior es de carácter indirecto como resultado del propio ejercicio de sus atribuciones generales en otros campos, en particular, el presupuestal.

En cuanto a las peculiaridades del caso mexicano y sus diferencias con otros países cabe mencionar que el Congreso mexicano tiene menos poderes formales que otros parlamentos en el mundo pues no cuenta con un control bicameral expreso y directo en los asuntos clave de la política exterior. En términos comparativos con otros sistemas presidenciales, la distribución de facultades constitucionales en materia de política exterior en México tiene un sesgo presidencial mayor que aquéllos donde el Congreso participa en la conformación del equipo de gobierno a través de la ratificación de los miembros del gabinete o en los que existen mecanismos parlamentarios de aprobación y ratificación de instrumentos internacionales (tratados, acuerdos, convenciones, entre otros.) que aseguran la participación de ambas cámaras tanto en las distintas fases del proceso desde la negociación hasta la ratificación y reglamentación. Sin embargo, a diferencia de otros sistemas presidenciales, la Constitución mexicana establece explícitamente, desde la reforma a la fracción X del artículo 89 de noviembre de 1988, siete principios y lineamientos normativos que el Ejecutivo Federal debe observar en la conducción de la política exterior.<sup>38</sup> No se trata, ciertamente, de un factor institucional que limite la capacidad de decisión y acción presidencial pero sí de un factor que permite al Congreso hacer cuestionamientos a las acciones

---

<sup>37</sup> Cossío D. José Ramón, y Gabriela Rodríguez Huerta 2003, *El Senado de la República y las relaciones exteriores*, México, D.F.: Miguel Angel Porrúa/Senado de la República/ITAM.

<sup>38</sup> Autodeterminación de los pueblos, no intervención, solución pacífica de controversias, proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza, igualdad jurídica de los estados, cooperación internacional para el desarrollo y lucha por la paz y la seguridad internacionales.

del Ejecutivo por supuesta incompatibilidad o contradicción con los principios constitucionales.

Desde el punto de vista de las variables no formales, durante el largo periodo de gobierno unificado, varios factores incidieron en la consolidación de un predominio presidencial absoluto en el ámbito de la política exterior. Además de las variables relativas al funcionamiento general del régimen político analizadas anteriormente -control por parte de un mismo partido del Ejecutivo y del Legislativo, disciplina partidista, liderazgo presidencial fuerte- cabe mencionar otros factores específicos de esta área temática: a) el bajo nivel de visibilidad de los asuntos de política exterior dado el reducido impacto de los acontecimientos mundiales sobre la situación nacional y los diversos sectores sociales, y el carácter casi exclusivamente diplomático y jurídico de las acciones de México a nivel internacional; b) la existencia de un aparato diplomático profesional de carrera altamente cohesionado y disciplinado dentro de la administración pública federal bajo el mando exclusivo del Jefe del Ejecutivo; c) el alto grado de cohesión y convergencia dentro de la clase gobernante en torno a una misma visión ideológica que enfatizaba la idea de unidad nacional frente al exterior y del presidente como representación de la misma; d) la ausencia de incentivos electorales o políticos (reelección, voto en el exterior) dentro del poder Legislativo para desarrollar instrumentos de información y capacitación técnica en el ejercicio de sus tareas de análisis y supervisión o para introducir iniciativas propias e independientes del Ejecutivo en materia de política exterior. El resultado de todo esto es que durante mucho tiempo el Congreso fue el gran personaje ausente en la trama de la política exterior. Su participación en este ámbito era puramente formal y motivada siempre por las iniciativas del Ejecutivo. Todas las reformas constitucionales en materia de política exterior aprobadas por el Congreso desde 1917 a la fecha han sido propuestas iniciadas y cabildeadas desde el Ejecutivo. Durante todo el período de gobierno unificado, la tasa de aprobación por parte del Congreso de las iniciativas presidenciales en materia de tratados internacionales, nombramientos diplomáticos y salidas del país fue prácticamente del 100%.<sup>39</sup>

Las elecciones de 1997 marcaron el fin del gobierno unificado en México y el predominio de un partido sobre los otros poderes dando inicio a una nueva etapa política, la de la presidencia acotada por el funcionamiento de un sistema de pesos y contrapesos. De acuerdo con Montaña, se inicia el fin de la era del "poder Legislativo contemplativo".<sup>40</sup> Desde entonces, tanto

---

<sup>39</sup> De acuerdo con los cálculos elaborados por Benito Nacif, en condiciones de gobierno unificado durante las legislaturas LV (1991-1994) y LVI (1994-1997), la tasa de éxito presidencial en la Cámara de Diputados fue de 98.4 y 98.8% respectivamente. Ver: Nacif Benito, "Congress proposes and the president disposes. The new relationship between the executive and legislative branches in Mexico, en B. Armand Peeschard-Sverdrup and Sara R. Rioff, (eds), *Mexican Governance. From single-party rule to divided government*, Washington, D.C., CSIS, pp. 6

<sup>40</sup> Montaña Jorge, "El Senado de la república en la formulación de la política exterior", en Fernández de Castro Rafael 2003, coordinador, *En la frontera del Imperio*, México, D.F., Ariel, pp.241-251

el Senado como la Cámara de Diputados han buscado de manera explícita y activa fortalecer sus facultades respectivas en la formulación, supervisión y conducción de la política exterior. En condiciones de gobierno dividido y fragmentación partidista, el diálogo y la coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo no han sido tareas fáciles pues, a diferencia del período anterior, se requiere construir mecanismos institucionales que aseguren un flujo constante de información y comunicación entre los dos poderes o, en su defecto, desplegar un liderazgo activo y una actitud de apertura por parte del Ejecutivo hacia el Legislativo. Con la emergencia de la pluralidad política y de la situación de gobierno dividido el Congreso se ha convertido en una gran caja de resonancia y en un foro en el que se expresan múltiples voces críticas a las acciones del Ejecutivo en materia de política exterior.

¿Cómo ha afectado la situación de gobierno dividido a la política exterior? La consecuencia más evidente ha sido el incremento en el nivel de actividad e interés del poder legislativo en esta materia, como resultado del cambio en los incentivos electorales que enfrentan tanto los partidos de oposición como el partido en el poder. Tres son las vías por las cuales se ha incentivado un mayor activismo legislativo en asuntos de política exterior: a) la canalización al Congreso de demandas por parte de sectores e intereses particulares afectados por decisiones o asuntos de política exterior (i.e., el sector agropecuario en relación a los acuerdos de libre comercio); b) el uso de facultades constitucionales por parte de la oposición como instrumento de negociación política o para negociar políticamente sus diferencias con el Ejecutivo en temas que le son más importantes que la política exterior; y c) asuntos de política exterior que por su valor simbólico se politizan como banderas ideológicas o se vinculan directamente con temas de política interna, particularmente en períodos electorales.

En ocasiones, las diferencias y conflictos entre los partidos políticos o entre los poderes Legislativo y Ejecutivo se trasladan al ámbito de la política exterior. En junio de 1999, por primera vez la Cámara de Diputados estuvo a punto de negar autorización al presidente de la república para salir del país a una visita de Estado a Brasil y participar en una reunión del Grupo de Río. La autorización se concedió por un estrecho margen de 11 votos (227 votos a favor y 216 en contra)<sup>41</sup> 107 del PRD y 99 del PAN 8 del PT y 2 independientes). En diciembre de ese mismo año, el presidente Zedillo decidió retirar formalmente la solicitud de permiso a la cámaras para ausentarse del país y postergar una visita de trabajo a Estados Unidos, ante el riesgo de que los partidos de oposición vetaran la autorización. Los grupos parlamentarios del PAN y el PRD se habían negado a discutir a tiempo el permiso para ese viaje y condicionaron su voto a la aprobación de otros asuntos sin relación con la política exterior o la visita en cuestión, como la

---

<sup>41</sup> Se trató claramente de un voto partidista. De los 216 votos en contra, 107 fueron del PRD, 99 del PAN, 8 del PT y 2 independientes).

negociación del presupuesto, el incremento a los recursos a los estados y el establecimiento de un Fondo de Fortalecimiento Estatal. En este caso, la facultad para autorizar la salida del presidente se utilizó como un elemento de negociación por parte de la oposición lo que desencadenó una serie de iniciativas para modificar el artículo 88 constitucional. El caso más reciente de expansión al exterior de asuntos internos fue la espiral de tensión diplomática que llevó a la expulsión del embajador cubano en México y a la ruptura de relaciones con ese país en 2004, a raíz de la deportación del empresario Carlos Ahumada por parte de las autoridades cubanas en el marco del conflicto político interno en torno al desafuero del Jefe de Gobierno Andrés Manuel López Obrador.

Una de las consecuencias más importantes del proceso de democratización en el ámbito de la política exterior es que ha conducido a una proliferación de iniciativas legislativas orientadas a modificar la actual distribución de atribuciones y ampliar las facultades del Congreso. Con base en una revisión de las iniciativas de reforma a los artículos constitucionales relativos a temas de política exterior (73, 76, 88, 89, 133, entre otros), es posible constatar que ha habido un incremento gradual, pero constante, tanto en el número como en la gama de asuntos que tocan los legisladores. Es importante señalar que las primeras iniciativas legislativas de carácter independiente orientadas a ampliar las facultades del Congreso surgieron a principios de los años noventa en condiciones de gobierno unificado y se centraron en el tema de la celebración y ratificación de tratados. Este primer momento de activismo legislativo de corte reformista reflejaba, sobre todo, la reacción negativa y la movilización de los partidos de oposición, en particular del PRD, a la forma tan centralizada y cerrada en la que el gobierno de Salinas estaba conduciendo las negociaciones para la firma del TLCAN. Entre junio de 1991 y octubre de 1992, el PRD presentó tres iniciativas de reforma para asegurar la participación de ambas cámaras y/o la introducción de la figura del referéndum en el proceso de ratificación de tratados internacionales. En septiembre de 1996, el PAN se sumó a esta corriente y presentó dos proyectos de reformas constitucionales a fin de que la Cámara de Diputados pudiera intervenir en materia de tratados. A pesar de la movilización de los partidos de oposición en el Congreso, la nueva Ley de Tratados promulgada en 1992 no incorporó ningún tipo de mecanismo que condujera a un sistema de aprobación bicameral de tratados o convenios internacionales.

Posteriormente, durante el período de gobiernos divididos (1997 a 2005) las iniciativas de reforma para modificar la distribución de facultades entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo en materia de política exterior han sido más numerosas, diversas y de mayor alcance. Las principales iniciativas de reforma constitucional suman cincuenta<sup>42</sup> y se refieren a los siguientes

---

<sup>42</sup> En la relación de la Tabla 3 no sólo se incluyen iniciativas de reforma a artículos de la constitución por lo que no se registran aquellas propuestas de modificaciones a leyes secundarias.

aspectos: 1) el fortalecimiento de las facultades de análisis y supervisión senatorial; 2) la inclusión de nuevos principios normativos; 3) la desregulación del permiso al Ejecutivo para salir al extranjero; 4) en cuanto a los métodos de selección y confirmación de nombramientos existen dos tipos de iniciativas con efectos para la política exterior: las que proponen la ratificación bicameral o senatorial del Secretario de Relaciones Exteriores y las que expanden el poder del Senado de ratificación del Senado en la confirmación de la destitución de diplomáticos; 5) respecto a los procedimientos de negociación, firma y ratificación de tratados internacionales hay iniciativas para instaurar el requisito de aprobación bicameral y para ampliar el tipo de acuerdos que requieren ratificación; 6) la regulación sobre movimientos de tropas nacionales y extranjeras. De acuerdo con los datos la Tabla 3, los tres asuntos que mayor actividad legislativa han suscitado son la celebración, negociación y aprobación de instrumentos internacionales (34% de las iniciativas presentadas), el requisito de permiso por parte del Congreso al Ejecutivo para viajar al extranjero (19%) y la incorporación de nuevos principios normativos a la fracción X del artículo 89 o de cláusulas para su observación obligatoria en la celebración de tratados (17%). De igual manera, la Cámara de Diputados ha sido notablemente más activa que el Senado en la presentación de iniciativas de reformas constitucionales sobre temas de política exterior: el 73% de las propuestas se han generado en la Cámara baja mientras que sólo el 26% han surgido en el Senado. Esto podría estar indicando simplemente que mientras que la Cámara de Senadores está conforme con un *statu quo* que le favorece, la de Diputados tiene una orientación claramente reformista. Es importante resaltar que el partido más activo en la búsqueda de reformas a la actual distribución de facultades constitucionales en política exterior ha sido el PRD con 37.7% de las iniciativas presentadas, seguido del PRI con 22.6%, mientras que el PAN sólo ha presentado el 13.2% de las reformas propuestas, un nivel de actividad casi igual al del PVEM (11.3%). El relativamente bajo nivel de actividad legislativa del PAN en este ámbito contrasta con la amplitud de la agenda de política exterior propuesta por el presidente Fox, aunque es congruente con ella en la medida en que concentra la atención en la incorporación de nuevos principios normativos, en particular la promoción y defensa de los derechos humanos y la democracia.

Tabla 3  
INICIATIVAS DE REFORMA EN ASUNTOS DE POLÍTICA EXTERIOR  
1997-2005

ASUNTO	CÁMARA	PARTIDO	FECHA	DESCRIPCIÓN
ANÁLISIS	Diputados	PRD	4/04%2002	Facultad del Senado para analizar y decidir
	Senado	PRD	30/04/2003	Facultad del Senado para emitir exhortos y mandamientos al Ejecutivo
	Senado	PVEM	30/11/2004	Informes semestrales del presidente al Senado
PRINCIPIOS	Diputados	PVEM	25/10/2001	Observar el principio de protección al medio ambiente en tratados
	Diputados	PRD	30/10/2001	Primacía de los tratados sobre derechos humanos
	Diputados	PRI	24/04/2002	Promoción de la integración latinoamericana (Comunidad de Naciones y Parlamento LA)
	Diputados	PAN	30/04/2002	Incluir la defensa y promoción de derechos humanos y democracia
	Senado	PRI	10/12/2002	Incluir la defensa y promoción de derechos humanos y democracia
	Senado	PVEM	18/09/2003	Incluir la protección de recursos naturales
	Diputados	PAN	12/11/2003	Acciones de inconstitucionalidad a tratados contrarios a derechos humanos
	Senado	PAN	12/12/2003	Incluir la defensa y promoción de derechos humanos y primacía de los tratados en este ámbito
	Diputados	PAN	28/04/2005	Incluir el desarrollo humano sustentable, la defensa y promoción de derechos humanos y democracia

<b>PERMISO AL EJECUTIVO PARA SALIR DEL PAÍS</b>				
Diputados	PRI	19/11/1998	Permiso requerido para ausencias mayores de 30 días	
Diputados	Comisión de Relaciones Exteriores	14/12/1999	Permiso requerido para ausencias mayores de 15 días	
Diputados	PRI	27/03/2001	Permiso requerido para ausencias mayores de 30 días	
Diputados	Estado de Chihuahua	30/05/2001	Permiso requerido para ausencias en los 2 años previos al fin del mandato	
Diputados	PRD	04/12/2001	Sistema semipresidencial. Permiso requerido para Jefe de Estado y Jefe de Gobierno	
Diputados	PRD	03/04/2003	Solicitud de permiso 20 días antes; si no es denegado en 10 días, se tendrá por autorizado	
Diputados	PVEM	25/03/2004	Permiso requerido para ausencias mayores de 30 días y notificación requerida para ausencias cortas	
Diputados	PAN	15/04/2004	Elimina requisito de permiso para ausencias, pero limita su duración a 15 días y 1 por mes	
Diputados	Congreso de Querétaro	27/04/2004	El Congreso sólo puede denegar permisos en casos de invasión o peligro inminente.	
Diputados	PRD	21/10/2004	Sistema semipresidencial. Permiso requerido para Presidente y Jefe de Gabinete	
<b>NOMBRAMIENTOS</b>				
Diputados	PRI	27/04/1999	Ratificación por el Senado de Secretarios de Estado	
Diputados	PRD	12/01/2000	Ratificación por la Cámara de Diputados de Secretarios de Relaciones Exteriores y Gobernación	
Senado	PVEM	29/11/2001	Ratificación por el Senado de Secretarios de Estado	
Diputados	PRD	4/04/2002	Facultad del Congreso para ratificar a los Secretarios de Relaciones Exteriores y Hacienda	
Diputados	PRI	22/04/2004	Ratificación por el Senado de nombramientos y remociones de diplomáticos	
Comisión Permanente	PT	12/05/2004	Ratificación por el Senado de nombramientos y remociones de diplomáticos	
Senado	PRI	11/05/2005	Ratificación por el Senado del Secretario de Relaciones Exteriores	



---

<b>RATIFICACIÓN TRATADOS</b>				
Diputados	PAN	11/12/1997	Aprobación bicameral	
Diputados	PRI	19/11/1998	Aprobación bicameral	
Diputados	PRD	14/12/1998	Aprobación bicameral	
Diputados	PRD	29/04/2000	Ratificación senatorial de todo instrumento sobre seguridad nacional y narcotráfico	
Diputados	PRD	9/10/2001	Aprobación bicameral	
Diputados	PRD	6/02/2002	Aprobación bicameral	
Diputados	PRD	4/04/2002	Aprobación bicameral	
Diputados	PRD	4/04/2002	Aprobación bicameral	
Diputados	PSN	11/04/2002	Aprobación bicameral	
Diputados	PRD	10/09/2002	Excluye capítulos agropecuarios de TLCs	
Senado	PVEM	20/03/2003	Aprobación y terminación de tratados por el Senado	
Diputados	PRI	28/04/2003	Aprobación bicameral	
Diputados	PT	29/04/2003	Aprobación y representación bicameral en negociaciones	
Senado	PRD	30/07/2003	Aprobación bicameral	
Senado	PAN	7/12/2004	Aprobación bicameral y de entidades federativas un materias de su competencia	
Diputados	PAN	3/02/2005	Aprobación bicameral de tratados	
Senado	PRI	14/04/2005	Ratificación senatorial de todo tipo de instrumento internacional	
Diputados	PRD	28/04/2005	Ratificación bicameral de acuerdos interinstitucionales	

---

---

MOVIMIENTO DE TROPAS				
Senado	PRD	18/09/2002	Facultad compartida del Ejecutivo y el Senado, incluso misiones no bélicas	
Senado	PRI	26/09/2002	Facultad compartida del Ejecutivo y el Senado	
Diputados	PT	29/04/2003	Deroga la facultad de declarar la guerra, salvo en legítima defensa	
Senado	PRD	20/04/2004	Facultad compartida del Ejecutivo y el Senado, incluso misiones no bélicas	
Diputados	Cámara de Senadores	24/02/2005	Facultad compartida del Ejecutivo y el Senado sólo para misiones bélicas	
Diputados	PRI	16/03/2005	Prohíbe al Senado autorizar la salida de tropas con fines bélicos (salvo en legítima defensa) y el tránsito o entrada de tropas extranjeras, salvo humanitarias	

---

Fuentes: Gaceta Parlamentaria y Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación

El asunto más visiblemente controvertido, aunque no necesariamente el de mayor importancia para el funcionamiento del sistema de contrapesos, ha sido el debate sobre la conveniencia o no de modificar la facultad del Congreso para autorizar al presidente a salir del país. De acuerdo con el artículo 88 de la Constitución, el presidente no puede realizar viajes al extranjero sin el permiso de ambas cámaras del Congreso. El asunto no tenía mayor visibilidad ni consecuencias prácticas en términos de iniciativas y acciones legislativas hasta el 9 de abril de 2002 cuando, por primera vez en la historia de México, el Senado rechazó por 71 votos a favor y 41 en contra, la solicitud del Jefe del Ejecutivo para viajar al exterior a fin de realizar una gira de trabajo en Canadá y Estados Unidos. Las razones detrás de la negativa por parte de los partidos de oposición no tenían que ver directamente con el viaje en cuestión sino con diferencias de fondo sobre el diseño general y otros temas sensibles de la política exterior, en particular, las relaciones con Cuba. Ya en la 57<sup>a</sup> Legislatura se habían presentado dos iniciativas, una del PRI y otra de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados, para flexibilizar las reglas constitucionales con respecto a las salidas del presidente fuera del territorio nacional. La administración Fox y el PAN, al igual que en su momento lo hizo el PRI durante el gobierno de Zedillo, han buscado modificar esta regla con el argumento de que se trata de una restricción anacrónica pensada en las condiciones del siglo XIX y que constituye una fuente de incertidumbre para los países que planean recibir al presidente mexicano dado que siempre está abierta la posibilidad de que el Congreso no autorice el viaje presidencial. Esta restricción ha sido considerada como obsoleta por casi todos los partidos políticos y como una regla que genera incentivos para la politización de asuntos que afectan las relaciones con otros países y la imagen

internacional del país. La única excepción ha sido el PRD, cuyas propuestas han ido en el sentido de mantener el requisito aún bajo un sistema semipresidencial. Entre agosto de 1997 y julio de 2005 se han presentado 10 propuestas de reforma, de las cuales 7 limitan el requerimiento de permiso senatorial exclusivamente a ausencias largas, mayores de 15 o 30 días.

Por último, conviene preguntarse si además del aumento en el nivel de actividad legislativa sobre cuestiones internacionales y de la mayor politización de ciertos temas de política exterior, la situación de gobierno dividido, fragmentación del poder y alto nivel de competencia electoral han llevado a la actual situación de confusión estratégica y parálisis en la política exterior. Un análisis de los datos sobre el desempeño legislativo presidente durante los años de gobierno dividido nos indica que no es claro ni evidente que el Congreso se haya convertido hasta ahora en un contrapeso real y efectivo de la actuación del Ejecutivo o en un factor de bloqueo de las iniciativas presidenciales en este ámbito. Como indican las estadísticas legislativas del período 2000-2005, la tasa general de aprobación por parte del Congreso de las propuestas presidenciales en temas de política exterior ha sido elevada y ha estado por encima de la media.<sup>43</sup> En las legislaturas LVIII (2000-2003) y LIX (2003-2006), la tasa de éxito del Ejecutivo con respecto a permisos para ausentarse del territorio nacional fue de 95.6% y 100% respectivamente y a la ratificación de instrumentos internacionales, de 94.1% y 79.3%; por último, en relación a la ratificación de nombramientos diplomáticos, fue de 98.3% y 90.6%.<sup>44</sup>

Por otra parte, si bien es cierto que las tensiones y diferencias entre el Legislativo y el Ejecutivo en torno a temas sensibles de la agenda internacional son ahora mucho más recurrentes y abiertas que en el pasado, hasta ahora ninguna de las acciones (exhortos, extrañamientos, pronunciamientos) emprendidas por el Congreso para tratar de modificar decisiones presidenciales puntuales de política exterior -como el voto de México sobre Cuba en la Comisión de Derechos Humanos-<sup>45</sup> ha tenido un impacto real en el sentido de paralizar o revertir la propuesta gubernamental. La única excepción ha sido la cancelación del viaje presidencial a Estados Unidos y Canadá en 2002. Sin embargo, en aquéllas situaciones en las que no ha existido un consenso previo dentro del Ejecutivo o al interior de la coalición gobernante, como en el caso de la posición de México en el Consejo de Seguridad con respecto al uso de la fuerza en Irak, las acciones e

---

<sup>43</sup> De acuerdo con Benito Nacif, la tasa de éxito presidencial en la Cámara de Diputados durante la LVIII legislatura fue del 82%, cinco puntos porcentuales por debajo de la observada en la legislatura anterior (87.5%). *Op.cit.*, pp. 10

<sup>44</sup> Cálculos de la autora con base en los datos del Sistema de Información Legislativa. Los datos referentes a la LIX legislatura abarcan hasta el 15 de julio de 2005. Ver. México, Secretaría de Gobernación, *Sistema de Información Legislativa*, <http://www.segob.mx>

<sup>45</sup> En abril y marzo de 2004 se presentaron 5 puntos de acuerdo en el Senado y en la Cámara de Diputados exhortando al Ejecutivo a abstenerse en la votación sobre Cuba en la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas. En 2003, se habían presentado 3 exhortos legislativos en el mismo sentido.

iniciativas del Legislativo parecen haber tenido un mayor impacto sobre el sentido o el contenido de decisiones presidenciales concretas en materia de política exterior. En suma, hay aún mucho camino por recorrer a fin de que el Congreso mexicano se consolide como un contrapeso real y eficaz al Ejecutivo o como un espacio plural para la negociación política de acuerdos amplios en materia de política exterior. Hoy en día, el Legislativo funciona básicamente como una caja de resonancia lo cual, si bien es parte de la normalidad en cualquier democracia, hace más complejo el manejo diplomático en tanto que genera incentivos para la adopción de posiciones “populistas” o “para consumo interno” sobre asuntos internacionales por parte de los legisladores que pueden contaminar las relaciones de México con el exterior. Esta situación podría cambiar de avanzar algunas de las iniciativas de reforma descritas en la Tabla 3, en particular aquéllas que promueven el equilibrio entre los poderes de las dos Cámaras para la celebración y ratificación de instrumentos internacionales, o de que tengan lugar modificaciones mayores en el diseño general de las instituciones democráticas en México, como la reelección legislativa, que introduzcan incentivos para elevar la profesionalización y especialización técnica del poder Legislativo en cuestiones internacionales. La experiencia de las democracias consolidadas indica que la presencia de un poder Legislativo fuerte y altamente representativo es un factor que fortalece la capacidad de negociación internacional de los países en la medida en que permite al Ejecutivo negarse a hacer concesiones frente al extranjero por las restricciones que le impone el Congreso o asumir compromisos creíbles frente al exterior por contar con el respaldo amplio de los legisladores.

### *Cambios en las bases ideológicas del régimen político: ¿está vigente el nacionalismo mexicano*

En cuanto a la relación entre el tipo de régimen y la política exterior, el tipo y el grado de consenso o acuerdo en torno al contenido de una política pública particular varía entre un régimen autoritario y otro democrático. Como señala Jorge Chabat,<sup>46</sup> en un régimen democrático debe haber espacio para el disenso y los consensos deben ser sobre las reglas del juego, “debe haber acuerdos mínimos en torno a los derechos humanos, el respeto a la ley y otros valores fundamentales, pero mucho más allá de eso, es necesario que haya espacio para los disensos”. Esto nos lleva a analizar con más detenimiento un tema central del debate actual sobre política exterior de México y que se refiere a las discusiones sobre la magnitud, los alcances y la naturaleza del nuevo disenso político mexicano en torno al proyecto y la identidad nacional. ¿Qué tan hondas son las fracturas ideológicas y políticas en México al inicio del

---

<sup>46</sup> Chabat Jorge 2002, “La política exterior: reflejo y extensión de la política interior”, en Cárdenas Hernández Raymundo, Cuauhtémoc Sandoval Ramírez y José Irán Moreno Santos, *Hacia una política exterior de Estado*, México: Senado de la República, pp. 79.

siglo XXI? La mayoría de los analistas de la realidad política mexicana coinciden con el planteamiento que hace José Antonio Aguilar en el sentido de que con el arribo de las fuerzas del mercado y la democracia, resultado de las reformas económicas y políticas de los años ochenta y noventa, “una era de consenso ideológico ha concluido en México”.<sup>47</sup> Aun cuando es difícil corroborar esta hipótesis pues no existen datos duros con respecto al grado de consenso ideológico en México durante los años de hegemonía priísta, es posible constatar que las diferencias entre los distintos sectores políticos y sociales en torno al proyecto nacional, son ahora mucho más visibles y públicas que en el pasado.

Desde mediados de los ochenta, varios autores<sup>48</sup> han sostenido el argumento de que en México hay una profunda crisis de la identidad nacional y una transformación radical en los contenidos del nacionalismo mexicano que marca el paso de una visión uniforme de unidad nacional, forjada por la Revolución Mexicana, a otra, en proceso de formación, que parte del reconocimiento de una realidad nacional multicultural y plural. La pregunta de fondo es si estos cambios reflejan una crisis del nacionalismo oficial modelado desde la cúpula del Estado, es decir, si lo que México enfrenta es una crisis de la ideología política dominante, o si se trata de la erosión de la identidad nacional desde sus bases sociales. De ser así, la propia transformación de los contornos sociales e ideológicos del nacionalismo mexicano estaría generando, junto con los factores de desigualdad social y estancamiento económico, serios problemas de cohesión social cuya solución requeriría construir nuevas formas de identidad que reestablecieran las bases simbólicas y culturales de la estabilidad interna.

De acuerdo con Huntington, México en los años noventa, al igual que otros países como Turquía y Rusia,<sup>49</sup> se ubicaba claramente dentro de la categoría de país desgarrado porque enfrentaba una grave crisis de identidad nacional por la co-existencia en su interior de grupos sociales procedentes de diferentes matrices civilizatorias que se debatían entre la vieja identidad latinoamericana y la nueva orientación norteamericana. De acuerdo con la conceptualización de Huntington, los países desgarrados son aquéllos que si bien tiene una única cultura predominante que los sitúa dentro de una

---

<sup>47</sup> Aguilar José Antonio, “Ensoñaciones de unidad nacional: la crisis en la identidad nacional en México y estados Unidos, *Política y Gobierno*, Vol. 8, Núm. 1, primer semestre de 2001, pp. 203.

<sup>48</sup> Guillermo Bonfil, Roger Bartra, Carlos Monsiváis, Stephen D. Morris, Claudio Lomnitz, José Antonio Aguilar, Carlos Fuentes, Lorenzo Meyer, entre otros.

<sup>49</sup> Huntington distingue la categoría de país escindido de la de país desgarrado. El concepto de país escindido se refiere a países donde coexisten grandes grupos pertenecientes a civilizaciones diferentes, mientras que un país desgarrado es aquél en el que los líderes y la sociedad se debaten entre civilizaciones diferentes. Menciona entre los países donde se debatían activamente cuestiones de identidad nacional en los años noventa: Alemania, Argelia, Canadá, China, Estados Unidos, Gran Bretaña, India, Irán, Japón, Marruecos, México, Rusia, Siria, Sudáfrica, Túnez, Turquía y Ucrania. Véase: Huntington Samuel P 2002, *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, México: Paidós, pp.147

civilización, sus líderes pretenden desplazarlo a otra civilización distinta. Al referirse específicamente al caso de México, señala que:

*Tras casi dos siglos de definirse como país latinoamericano en oposición a los Estados Unidos, los líderes de México de los años ochenta convirtieron a su país en un país desgarrado al intentar redefinirlo como una sociedad norteamericana.*<sup>50</sup>

De acuerdo con el análisis de Huntington la abrumadora mayoría de las elites política, económica e intelectual favorecen el realineamiento geopolítico, económico y cultural de México hacia América del Norte, de la misma manera que la fuerte migración mexicana, legal e ilegal hacia Estados Unidos favorece este rumbo. Sin embargo, en su opinión, la rebelión zapatista en Chiapas fue un claro indicio de la presencia de fuertes resistencias sociales a la norteamericanización del país por lo que el futuro de esta cuestión clave reside en el impacto del propio proceso de democratización, esto es, en la medida en que el acceso de sectores anteriormente excluidos al proceso de toma de decisiones estimule la adopción de políticas gubernamentales contrarias al proceso de integración con América del Norte.

Lomnitz<sup>51</sup> comparte con Huntington la idea de que México es actualmente un país que se encuentra profundamente dividido entre dos grandes visiones del proyecto nacional, aunque su planteamiento no se refiere a identidades civilizatorias enfrentadas sino a interpretaciones distintas de nacionalismo como ideología y construcción política. En su opinión “mientras que durante el período del nacionalismo revolucionario había una sola forma predominante de nacionalismo, que tenía al estado nacional con todas sus paraestatales y al presidente de la República como su materialización máxima, hoy hay dos formas de nacionalismo: una que considera que lograr por fin la modernidad y equipararse con los estándares internacionales, es el máximo acto de patriotismo, y otra que insiste en la superioridad intrínseca de los productos y las tradiciones locales, y que ve al Estado neoliberal como un actor que cambió su herencia patriótica por un plato de lentejas *made in usa*”.

Por su parte, Aguilar considera que se trata de un proceso histórico dual —sociocultural e ideológico— en el que la crisis de identidad nacional coincide “con el fin de una era de consenso ideológico dominada por dos mitos políticos unificadores: el liberalismo y la revolución que consolidaron la idea de México como nación mestiza”. Las reformas de los gobiernos de De la Madrid, Salinas y Zedillo no sólo modificaron la estructura material de México sino que trastocaron todos los pilares simbólicos y los mitos políticos

---

<sup>50</sup> *Ibidem*, pp. 164

<sup>51</sup> Lomnitz Claudio, “Fisuras en el nacionalismo mexicano”, *Modernidad indiana. Nueve ensayos sobre nación y mediación en México*, México, D.F., Editorial Planeta.

unificadores del nacionalismo revolucionario: el ejido, la independencia frente Estados Unidos, el reconocimiento jurídico de la Iglesia, el establecimiento de la doble nacionalidad. Entre los ejemplos más sintomáticos de la erosión de la identidad nacional mexicana a los que se refiere Aguilar se encuentran dos: la enmienda al artículo 4° constitucional de 1992 en la que “se reconoce que la nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas así como los derechos culturales de las comunidades indígenas”. Esta reforma revelaba que los cimientos de la identidad mexicana se erosionaban y marcaba la transición de un proyecto histórico de asimilación (el México mestizo) a otro nuevo centrado en el reconocimiento de la pluralidad y la diversidad cultural (el México multicultural). Otra manifestación de las fracturas de identidad fue el levantamiento del EZLN como “un reto frontal a la concepción de México como una nación uniformemente mestiza” ante la exigencia indígena del reconocimiento de autonomías étnicas, usos y costumbres. Asimismo, la propia firma del TLCAN había significado una contradicción desde la cúpula con el supuesto sesgo anti-estadounidense del nacionalismo revolucionario.

¿Qué evidencia sobre la crisis de la identidad nacional podemos encontrar en los estudios de opinión y cultura política? ¿Qué tan vigente es el nacionalismo revolucionario como eje de identificación entre los mexicanos? ¿Hay una disputa por redefinir la identidad nacional mexicana? ¿Cuáles son los contenidos políticos, ideológicos, simbólicos o culturales de la identidad nacional mexicana hoy? Se trata de preguntas complejas sobre las cuales no se cuenta con suficientes datos e investigaciones empíricas que nos permitan llegar a conclusiones definitivas, aunque sí es posible plantear algunas hipótesis e interpretaciones. Los estudios sobre opinión pública, cultura política y valores sociales en México arrojan algunos datos interesantes y apuntan en el sentido de que en materia de identidad nacional, las visiones dicotómicas -como la de Huntington- son simplistas y muestran una imagen distorsionada de la realidad. La evidencia empírica recabada a través de encuestas y sondeos nos indica que el entramado simbólico del nacionalismo mexicano es un tejido cultural e ideológico más complejo que la idea de un país dividido en dos mitades, una tradicional y otra moderna, una latinoamericana y otra norteamericana, una indígena y otra mestiza. Una lectura integral de los resultados de diversos estudios de opinión nos llevan a argumentar que en realidad el entramado simbólico del nacionalismo mexicano contiene tres dimensiones distintas que han evolucionado a ritmos distintos y que no necesariamente son compartidos por los mismos sectores de la población: a) una dimensión política que alude a nociones de soberanía nacional y patriotismo; b) una dimensión cultural que asocia lo nacional con un conjunto de tradiciones, ideas y costumbres; c) una dimensión económica que se refiere al control sobre los recursos del país y el grado de interacción y apertura frente al comercio y la inversión extranjera. Aún dentro de cada uno

de estos componentes, es posible encontrar diferenciaciones importantes. El ejemplo que ilustra con mayor claridad el argumento de un nacionalismo multidimensional y complejo se encuentra en los datos sobre la dimensión económica que revelan que entre la población mexicana las posiciones mayoritariamente favorables a la apertura comercial coexisten con actitudes más reservadas frente a la inversión extranjera y una franca oposición hacia la apertura del sector petrolero. Asimismo, los mexicanos se muestran más abiertos a la idea de ceder o compartir soberanía en asuntos de seguridad que en asuntos económicos y mucho menos en cuestiones de carácter cultural. De la misma manera, en el ámbito de seguridad, los mexicanos se muestran abiertos a la posibilidad de una cooperación estrecha entre los aparatos policíacos y de inteligencia de México y de Estados Unidos, inclusive a la presencia de agentes extranjeros en territorio nacional, para enfrentar amenazas como el crimen organizado y el terrorismo, pero al mismo tiempo se oponen tajantemente a cualquier tipo alianza militar entre México y Estados Unidos. Por su parte, las elites tienden a ser más nacionalistas en temas políticos y de seguridad pero abiertamente internacionalistas en cuestiones económicas, mientras que lo contrario sucede a nivel de la opinión pública general donde la dimensión económica del nacionalismo parece ser más fuerte que la dimensión política.<sup>52</sup>

De acuerdo con el estudio de Basáñez y Reyes Heróles,<sup>53</sup> las Encuestas Mundiales de Valores (EMV) que desde 1980 ha venido levantando periódicamente la Universidad de Michigan junto con instituciones académicas de diversos países, ofrecen datos sobre una serie de preguntas que permiten acercarse, en forma indirecta pero rigurosa, a algunas de las dimensiones del complejo fenómeno de la identidad nacional mexicana desde una perspectiva comparativa. Uno de los reactivos sobre el tema de los sentimientos de identidad nacional en México que aparece en las EMV es el que se refiere al orgullo de la nacionalidad. De acuerdo con Basáñez y Reyes Heróles, en el año 2000, 80% de los mexicanos dijo estar muy orgulloso de ser mexicano, 15% algo, 4% poco y 1% nada, lo que ubica a México en un nivel relativamente alto de orgullo nacional en términos comparativos, a saber: en el décimo lugar en entre 71 países con 22 puntos porcentuales arriba del promedio (58%), y 9 por encima de Estados Unidos (71%). Los datos indican también que mientras que entre 1980 y 1990 se registró una caída importante en el orgullo nacional entre los mexicanos del 65% al 54%, entre 1990 y 2000 esta tendencia se revirtió y hubo una recuperación de 26 puntos porcentuales. Es probable que estos cambios en el nivel de orgullo nacional estén asociados al ánimo de los mexicanos frente a las distintas condiciones económicas y políticas

---

<sup>52</sup> Estos argumentos se sustentan en los resultados del estudio CIDE-COMEXI-CCFR, *México y el mundo. Visiones globales 2004. Opinión pública y política exterior en México*, México, D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas

<sup>53</sup> Basáñez Miguel y Federico Reyes Heróles 2003, "Actualización del nacionalismo mexicano", en Fernández de Castro Rafael, coordinador, *En la frontera del imperio*, México, D.F., Ariel, pp.253-265.



particulares de cada período, y no necesariamente a cambios profundos en la identidad nacional en términos de sus contenidos ideológicos o culturales o de su fortaleza. Sin embargo, de acuerdo con este criterio particular de medición, el nacionalismo mexicano no sólo no habría perdido fuerza sino que además resulta ser bastante más elevado que en muchos otros países de América Latina -como Argentina (55%) y Chile (54%)- y de Europa como Italia (52%), Francia (49%) y España (37%). Otra manera en la que las EMV evalúan el grado de lealtad nacional es mediante la pregunta sobre la disposición a pelear por la patria. En el año 2000, 68% de los mexicanos decían estar dispuestos a pelear por su país, un nivel 18 puntos porcentuales por arriba del promedio mundial pero muy similar al de Estados Unidos (65%) y Canadá (60%).<sup>54</sup>

En cuanto a la identidad nacional, definida como sentido de pertenencia o identificación con el país, los indicadores para México también son relativamente altos. De acuerdo con el estudio de opinión pública y política exterior realizado por CIDE-COMEXI-CCFR en 2004, el 64% de los mexicanos se identifica primordialmente con el país aunque en los estados del Sur y el Sureste, la identificación subnacional con el estado o la localidad es ligeramente mayor (48%) a la nacional (46%). Es decir, existen diferencias muy marcadas al interior del país en términos de identidad nacional, lo que significa que, efectivamente hay indicios de una nación fracturada. Esta hipótesis es consistente con los datos de la EMV del año 2000.<sup>55</sup> Esta encuesta, si bien revela un nivel de identificación nacional menor (43%) en 21 puntos porcentuales al estudio del CIDE-COMEXI-CCFR en 2004 y un nivel de identificación local o regional mayor (40%) en 10 puntos porcentuales, ubica a México en una posición intermedia a nivel mundial y en un nivel muy similar al de Argentina (46%), Venezuela (45%) y Chile (43%)<sup>56</sup> pero muy lejos tanto de los países europeos con identidades post-nacionales enraizadas en lo local como de los países asiáticos (Paquistán, China, India) con fuertes identidades nacionales.

A pesar del nivel relativamente alto de la identidad nacional en México revelan las preguntas sobre orgullo nacional y sentido de pertenencia al país, otros reactivos de la Encuesta Mundial de Valores del año 2000 muestran que los intereses materiales son tan o más importantes para los mexicanos que los sentimientos hacia su país y que tienen una clara inclinación hacia el pragmatismo. Mientras que en 1990 una quinta parte de los mexicanos (21%) dijo estar de acuerdo con que México y Estados Unidos formaran un solo país, en el año 2000 el porcentaje había aumentado a cerca de un tercio (31%) de

---

<sup>54</sup> *Op.cit.*, pp. 257

<sup>55</sup> En la EMV el fraseo de la pregunta fue *¿A cuál de estos grupos geográficos diría usted que pertenece antes que nada: localidad donde vive, estado, país, continente o mundo?* En el estudio del CIDE-COMEXI-CCFR la frase fue distinta: *¿Qué se siente usted más: localidad o estado, mexicano, norteamericano, latinoamericano o ciudadano del mundo?*

<sup>56</sup> Datos citados por Basáñez y Reyes Heróles, *op.cit.*, pp. 261.

la población. La disposición entre los mexicanos a la integración con Estados Unidos aumenta significativamente a un 58% cuando se plantea que esto significaría una mejor calidad de vida para ellos.<sup>57</sup> Por su parte, aunque el estudio del CIDE-COMEXI-CCFR de 2004 identifica un grado menor de disposición a la integración con Estados Unidos (38%),<sup>58</sup> añade información acerca de las diferencias regionales sobre este asunto: la disposición a integrarse con Estados Unidos es 21 puntos porcentuales más elevada en los estados del Norte (56%) que en los del Centro (35%) y el Sur (36%). En suma, si bien casi dos quintas partes de los mexicanos estarían dispuestos a ceder soberanía nacional a cambio de bienestar económico, la población se encuentra profundamente dividida en cuanto a la conveniencia o no de integrarse con Estados Unidos y estas divisiones están asociadas con su respectivo nivel socio-económico y origen regional.

Los mexicanos se muestran menos abiertos frente a las influencias culturales de otros países y más celosos de su identidad nacional cuando ésta se define en términos de “ideas y costumbres” propias, y no de “soberanía nacional” como en el reactivo anterior. Según el estudio CIDE-COMEXI-CCFR de 2004, el 51% de los mexicanos considera que es malo que las ideas y costumbres de otros países se propaguen en México, mientras menos de un tercio (27%) lo considera bueno. Un aspecto muy importante de esta cerrazón cultural es que se concentra de manera muy clara en los estados del Centro (54%) y el Sur y Sureste (57%) y sólo en el Norte es mayor el porcentaje de personas (39%) que ven la propagación de ideas y costumbres de otros países como buena en proporción de la población que piensa lo contrario (37%).

La mayor parte de los estudios de opinión que recaban información sobre los sentimientos de los mexicanos hacia Estados Unidos, coinciden en que los datos no revelan la existencia de una orientación general anti-estadounidense o anti-libre comercio, como haría suponer la ideología oficial del nacionalismo revolucionario. De acuerdo con el estudio del CIDE-COMEXI-CCFR, los mexicanos muestran sentimientos más favorables hacia Estados Unidos (68%), Canadá (65%) y los países de europeos como España (52%) y Francia (52%) que hacia otros países de América Latina como Brasil (53%), Guatemala (46%) o Cuba (45%). Estos datos son consistentes con los resultados de otras encuestas como la del Wall Street Journal levantada en 1998 en 14 países de América Latina que revelaba que los mexicanos sentían más confianza como socio comercial en Canadá (45%) y Estados Unidos (44%) que en Chile (42%), Brasil (41%) o Colombia (32%).<sup>59</sup> En resumen, la mayoría de las encuestas indican que los mexicanos tienen una opinión general favorable sobre Estados Unidos. Sin embargo, el panorama es más complejo y revela la

---

<sup>57</sup> *Ibidem.*, pp. 259

<sup>58</sup> Es importante aclarar que los resultados de las Encuestas Mundiales de Valores y del estudio del CIDE-COMEXI-CCFR no son comparables entre sí pues tanto el año de levantamiento y como el fraseo de las preguntas es diferente.

<sup>59</sup> Encuesta citada por Basáñez y Reyes Heróles, *op. cit.*, pp. 262.

existencia de actitudes y sentimientos ambivalentes. De acuerdo con la encuesta del CIDE-COMEXI-CCFR sólo el 55% de los mexicanos considera que Estados Unidos tiene generalmente una influencia negativa en el mundo, 29% expresan admiración por ese país pero la misma proporción (29%) desprecio, y 46% indiferencia.<sup>60</sup> Nuevamente, los sentimientos de simpatía y admiración tienden a ser más elevados en los estados del Norte del país que en los del Centro y el Sur.

Del análisis anterior es posible desprender algunas conclusiones preliminares. México es un país con enormes fracturas regionales y socio-económicas pero con un sustrato de identidad nacional relativamente amplio, fundado primordialmente en elementos de carácter cultural más que ideológicos. Sin embargo, los datos más preocupantes en términos de la solidez del tejido social mexicano, no tienen que ver directamente con los problemas del nacionalismo mexicano definido en términos de apego o sentido de pertenencia a la comunidad política imaginaria que llamamos México, sino los indicadores que miden el grado de cohesión social y la solidez institucional, como son la confianza interpersonal y la confianza en las instituciones políticas básicas de la democracia (Congreso, partidos políticos, poder judicial, entre otras). En general, hay un bajo nivel de confianza interpersonal entre los mexicanos y un alto grado de desconfianza de la población frente al Congreso, los partidos políticos, y el poder judicial. De acuerdo con las encuestas de Latinobarómetro, entre 1996 y 2004 el grado de confianza interpersonal en México descendió en 4 puntos porcentuales ubicándose en 17%, nivel similar el promedio regional de América Latina (16%), que es el más bajo en el mundo.

### *La agenda de decisiones estratégicas pendientes*

Las nuevas realidades materiales, políticas, sociales y culturales a nivel nacional plantean cuatro grandes desafíos en materia de política exterior. El primer desafío consiste en integrar, en una visión estratégica clara, los distintos componentes de la política exterior. La política exterior actual carece de una visión de conjunto, de un eje central que articule las acciones internacionales del país en distintos planos (económico, político, de seguridad, cultural, global, regional, bilateral, multilateral), y de un esquema de decisión que asegure una base suficiente de legitimidad, coordinación y continuidad de las iniciativas diplomáticas. Una parte del reto resulta del hecho de que, en los albores del siglo XXI, México es todavía un país con problemas de integración nacional por la persistencia de amplias disparidades regionales, sociales, económicas, étnicas y culturales. Durante el régimen

---

<sup>60</sup> Datos del estudio CIDE-COMEXI-CCFR de 2004.

prísta, el déficit de integración nacional se mantuvo relativamente oculto tras el velo del nacionalismo oficial y la centralización del poder político. Con la apertura democrática y la situación de gobierno dividido, el pluralismo mexicano ha irrumpido en la escena política sin un claro proyecto nacional que dé sustento a la política exterior como instrumento eficaz para responder a las necesidades internas de desarrollo económico, político y social, y a las condiciones externas más apremiantes. En la actualidad, las definiciones básicas sobre el rumbo que México debe seguir, están aún pendientes: ¿profundizar o acotar y reformar los esquemas de apertura económica al exterior? ¿Aislar o apuntalar en el exterior el funcionamiento de las instituciones democráticas y las libertades civiles en México? ¿Contrapesar o aliarse con el creciente poder unilateral de Estados Unidos?

El segundo desafío reside en cerrar la brecha entre doctrina y práctica diplomática que se fue ampliando a lo largo de los años noventa y resolver los desfases e inconsistencias entre ambas. Como señala Lorenzo Meyer,<sup>61</sup> los principios tradicionales del nacionalismo revolucionario centrados en la no intervención y la defensa de la soberanía estatal heredados del régimen político post-revolucionario y del modelo de economía mixta y cerrada, fueron perdiendo vigencia desde mediados de los años ochenta, al menos en su interpretación original, a medida que avanzó el proceso de integración de la economía mexicana a los flujos financieros y comerciales internacionales. Es altamente significativo que hoy en día el debate público en torno a la política exterior de México se centre precisamente en la disyuntiva entre principios y pragmatismo. No se trata, sin embargo, de encontrar los equilibrios entre el apego a principios tradicionales y la exigencia de un manejo pragmático de las relaciones externas del país, en particular, con su poderoso vecino del norte. Se trata de un ejercicio distinto y de un cambio de mentalidad en la forma de entender la relación entre principios e intereses. Por un lado, se requiere elaborar una reinterpretación actualizada de los principios tradicionales de la política exterior establecidos en el artículo 89 de la Constitución y definir criterios precisos para su aplicación en situaciones concretas. Por el otro, es necesario incorporar nuevos principios de acción internacional asociados a los valores y las reglas de funcionamiento de un régimen democrático, una economía de mercado y una sociedad plural.

El tercer desafío se refiere a la necesidad de diseñar, negociar e institucionalizar los términos de un nuevo entendimiento político con Estados Unidos que vaya más allá del modelo de cooperación parcial y segmentada que siguió al Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Se requiere establecer acuerdos básicos en los temas no económicos de la agenda bilateral, en especial, migración, desarrollo, frontera y seguridad. A diez años de vigencia del TLCAN, es evidente la ausencia de una base sólida de

---

<sup>61</sup> Meyer Lorenzo 2001, "Frente al exterior", en Camacho Solís Manuel, *Diálogos nacionales. ¿Es posible un pacto nacional?*, México, UNAM, pp. 281-289.

confianza mutua entre los dos países así como la insuficiencia de mecanismos, reglas e instituciones bilaterales que permitan administrar en forma equilibrada las consecuencias de la creciente interacción económica y social entre los dos países, y resolver las divergencias naturales entre dos socios y vecinos altamente dispares en términos de poder, proyección internacional, desarrollo económico, fortaleza institucional, cohesión social y matriz cultural. La falta de un entendimiento político integral y la insuficiencia de mecanismos institucionales que regulen la interacción bilateral en los ámbitos social y de seguridad, aumenta el riesgo para México, de que sucedan ciclos recurrentes de desatención y acción unilateral por parte de Estados Unidos que pongan en juego la estabilidad económica y política del país.

Las nuevas circunstancias por las que atraviesa Estados Unidos (supremacía, unilateralismo, desinterés por los asuntos no vinculados con sus preocupaciones de seguridad) exigen a México definir una postura clara y realista frente a ese país. Las interrogantes son múltiples: ¿qué tipo de relación se quiere y se puede tener con Estados Unidos en un mundo unipolar? ¿Conviene a México continuar buscando una relación especial con Estados Unidos más allá del actual modelo de integración económica o volver a una política de contrapeso y distancia relativa? ¿Hay condiciones materiales y políticas propicias, tanto en México como en Estados Unidos, para avanzar hacia esquemas de trato preferencial mutuamente benéficos en asuntos polémicos como migración, seguridad, energía, fronteras? ¿Cuál es la mejor estrategia de negociación bilateral en las condiciones actuales, el método de vincular los diversos temas en forma integrada o el enfoque de tratar por separado cada asunto?

El cuarto desafío consiste en redefinir el lugar y el papel internacional de México en función del nuevo perfil material, político, social y cultural del país. Ciertamente que la erosión de la arquitectura multilateral de la posguerra, así como la consolidación del poderío de Estados Unidos y la naturaleza transnacional de las actuales amenazas a la seguridad han reducido el margen de maniobra y los espacios de acción para México. Sin embargo, la tarea de redefinir y articular un nuevo proyecto nacional frente al exterior, requiere partir de un ejercicio de evaluación de los factores internos que determinan tanto las aspiraciones de la población como la capacidad gubernamental para sustentar acciones en el ámbito internacional. Sobre un inventario de las debilidades y fortalezas sociales, económicas, políticas e institucionales es posible avanzar en la identificación de las necesidades y opciones del país en su relación con el mundo. En torno a esta cuestión surgen varias preguntas: ¿hay bases sociales para construir acuerdos mínimos de carácter general entre las distintas fuerzas políticas nacionales con respecto al papel internacional del país? ¿Qué funciones y tareas específicas puede y debe desempeñar la política exterior en apoyo a los requerimientos de

crecimiento económico, desarrollo social, estabilidad política y seguridad en un sistema abierto y plural?

El diagnóstico sobre las bases materiales de la política exterior, indica que las condiciones actuales colocan a la economía mexicana en un punto de inflexión y a los principales actores políticos frente a la necesidad de decidir si se continúa y profundiza la estrategia de liberalización económica adoptada desde mediados de los ochenta, ó si se introducen ajustes al modelo y se buscan otras alternativas. El impacto diferenciado de la apertura comercial sobre los distintos sectores de la economía nacional y sus resultados insatisfactorios en materia de empleo e ingreso, han llevado a la movilización de grupos sociales que demandan la adopción de medidas de protección por parte del gobierno o, en el caso particular del sector campesino, la renegociación de los términos originales del TLCAN.<sup>62</sup> Sin embargo, la verdadera disyuntiva para México no está entre dar marcha atrás para apartarse de los flujos internacionales financieros y de comercio, o continuar hacia delante por el mismo camino. En realidad los factores más importantes que inhiben el desarrollo económico e impiden aprovechar al máximo las ventajas de la apertura y contrarrestar sus desventajas no provienen del exterior sino que son de carácter interno y se refieren a la ausencia de esquemas institucionales, fiscales, financieros, educativos y laborales sólidos. Todo conduce a pensar que la prioridad inmediata para México es dinamizar los motores internos del crecimiento económico y generar ventajas comparativas adicionales a su mano de obra abundante, a su cercanía geográfica y acceso preferencial al mercado norteamericano.

En este trabajo nos propusimos analizar los cambios en las condiciones materiales, políticas, sociales y culturales internas a raíz de los procesos de liberalización económica y democratización y sus efectos sobre la posición, la credibilidad y la capacidad negociación internacional de México. La conclusión general de nuestro análisis es que son los déficit en materia de desarrollo económico y social, consolidación democrática y gobernabilidad los que tienen un efecto negativo sobre la política exterior. El déficit de gobernabilidad democrática y estabilidad política afecta de manera muy importante la credibilidad internacional del país. La lenta pero clara construcción de una democracia electoral en México, que hizo posible la alternancia en el poder a nivel presidencial en el 2000, no ha llevado aún a transformaciones institucionales en otros ámbitos que aseguren una mayor gobernabilidad y eficacia gubernamental.

---

<sup>62</sup> Hacia finales de 2002 y de cara a las elecciones intermedias de 2003, diversas organizaciones campesinas como la Confederación Nacional Campesina (CNC) y el Consejo Agrario Permanente (CAP) llevaron a cabo una serie de movilizaciones encaminadas a presionar al gobierno para renegociar los capítulos agrícolas del TLCAN.

## Bibliografía

Van Klaveren Alberto (1985), "México: principios y pragmatismo en la política exterior", en Heraldo Muñoz (comp.), *Las políticas exteriores latinoamericanas frente a la crisis*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, pp. 39.

Banco Mundial (2004), *La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del gobierno*, México, Banco Mundial-México.

Carpizo Jorge (1978), *El presidencialismo mexicano*, México, D.F., Siglo XXI.

Casar, María Amparo (2002), "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México", en Elizondo Mayer-Serra Carlos y Benito Nacif Hernández (comps.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, D.F. Fondo de Cultura Económica-CIDE, pp.41-78.

Castañeda, Jorge G. (2000) "Apuntes de la política exterior para el gobierno de Vicente Fox, 2002-2006", en Elizondo-Mayer Carlos y Luis Maira (eds.), *Chile-México: dos transiciones frente a frente*, México, D.F., CIDE-Grijalbo, pp. 333-347

CEPAL (2004), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas.

Cooper, Andrew F. (1997), *Niche Diplomacy: Middle Powers after the Cold War*, Nueva York, St. Martin's Press, Inc.

Cossío D., José Ramón y Rodríguez Huerta, Gabriela (2003), *El Senado de la República y las relaciones exteriores*, México, D.F., Miguel Ángel Porrúa/Senado de la República/ITAM.

Chabat, Jorge (2002), "La política exterior: reflejo y extensión de la política interior", en Cárdenas Hernández Raymundo, Cuauhtémoc Sandoval Ramírez y José Irán Moreno Santos, *Hacia una política exterior de Estado*, México, Senado de la República.

\_\_\_\_\_ (1989) "La toma de decisiones en la política exterior mexicana", en Green Rosario y Peter Smith (coords.), *Retos en las relaciones entre México y Estados Unidos*, México, FCE-Comisión para el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, pp. 87-124.

De Remes, Alan (2002), "Gobiernos yuxtapuestos y elecciones municipales en México: hacia un marco analítico para el estudio de las elecciones municipales", en Elizondo Carlos y Benito Nacif (comps.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica/CIDE, pp. 436.

Fernández de Castro, Rafael y Domínguez, Jorge I. (2001), *¿Socios o adversarios? México-Estados Unidos hoy*, México, D.F., Océano.

Fernández de Castro, Rafael (coord.), (2002) *Cambio y continuidad en la política exterior de México*, México, D.F., Ariel / ITAM.

\_\_\_\_\_ (2003), *En la frontera del imperio*, México, D.F., Ariel/ITAM.

González González, Guadalupe (1983), "Incertidumbres de una potencia media regional", en Pellicer Olga (coord.), *La política exterior de México: Desafíos en los ochenta*, México, D.F., CIDE, pp. 68.

\_\_\_\_\_ (2002), "Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización", en Garza Humberto (ed.) y Susana Chacón (coord.), *Entre la Globalización y la Dependencia. La política exterior de México 1994-2000*, México, D.F., El Colegio de México / ITEM.

Heller Claude (2002), "Los principios de la política exterior a la luz del nuevo contexto internacional", en Fernández de Castro Rafael (coord.), *Cambio y continuidad en la política exterior de México*, México, D.F., Ariel / ITAM, pp. 77-93.

Huntington, Samuel P. (2002), *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, México: Paidós, p.147.

INEGI (2001), *México en el siglo XX: Panorama estadístico*, México.

Keohane, Robert O. (2001), "Between Vision and Reality: Variables in Latin American Foreign Policy", en. Tulchin Joseph S y Ralph H. Espach (eds.), *Latin America in the New International System*, Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc.

Meyer, Lorenzo (2001), "Frente al exterior", en Camacho Solís Manuel (comp.), *Diálogos nacionales. ¿Es posible un pacto nacional?*, México, D.F., UNAM, pp. 281-289.

Montaño, Jorge (2002), "México y Estados Unidos: de San Cristóbal a Monterrey", en Fernández de Castro Rafael (coord.), *Cambio y Continuidad en la Política Exterior de México*, México, D.F., Ariel / ITAM, pp. 187-200.

Ojeda, Mario (2000), *El surgimiento de una política exterior activa*, México: SEP/Foro, 1986.

\_\_\_\_\_ (1976), *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México.

Pamela K. Starr y David R. Ayón (2003), "El interludio Castañeda y el sueño de América del Norte", en Fernández de Castro Rafael (coord.), *En la frontera del imperio*, México, D.F., Ariel/Itam, pp. 121-135.

PNUD (2004), *Informe sobre Desarrollo Humano*.

Porter, Michael E., *The Global Competitive Report 2001-2001*, Oxford University Press.

Presidencia de la República, *Informe de Gobierno*, 2001, 2002, 2003 y 2004.

Ruiz Cabañas, Miguel (2002), "México en el hemisferio", en Fernández de Castro Rafael (coord.), *Cambio y continuidad en la política exterior de México*, México, D.F., Ariel / ITAM, pp. 213-230.

Secretaría de Relaciones Exteriores, *Informe de Labores*, 2001/2002/2003.

Weldon, Jefferey (1997), "Political Sources of Presidentialismo in Mexico," en Mainwaring Scott y Matthew Soberg Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, New York, Cambridge University Press.



## Artículos

---

Aguilar Zinzer, Adolfo, "Política Exterior", *Reforma*, 22 de septiembre de 2002.

Alba Vega, Carlos (2003), "México después del TLCAN: el impacto económico y sus consecuencias políticas y sociales", *Foro Internacional*, Vol. 43, Núm. 1, enero-marzo, pp.141-191

A.T. Kearny, *Foreign Policy Magazine*, Globalization Index 2003.

Becerra Gelóver, Alejandro, "Soberanía, política exterior y supranacionalidad a la entrada del siglo XXI: el caso de México", *Sociológica*, año 17, Núm. 48, Enero-Abril 2002, pp. 41-79.

Benítez Manus, Raúl, "Los desafíos estratégicos", *Enfoque*, 23 de marzo de 2003, pp.8-9.

Castañeda, Jorge G., "Los ejes de la política exterior de México", *Nexos*, Núm. 288, diciembre de 2001, pp. 66-74.

Centro Tepoztlán, "El ingreso de México al Consejo de Seguridad", *Este País*, noviembre 2002, pp. 61-66.

Cobarruvias, Ana (1999), "El problema de los derechos humanos y los cambios en la política exterior", *Foro Internacional*, Vol. 39, Núm. 4, Octubre-Diciembre, pp. 429-452.

Gámez Vázquez, Alba Eritrea (2001), "La política inter burocrática en la política exterior de México, 1988-1998", *Foro Internacional*, Vol. XLI, Núm. 3, julio-septiembre, pp. 474-500.

Garza, Humberto y Herrera, Rene (1985), "Notas sobre la formulación de decisiones en la política exterior de México: su aplicación en Centroamérica", *Ocasional Paper Series Dialogues*, Núm. 39.

Hakim, Meter, "México y Brasil: Dos maneras de ser global", *Foreign Affairs en español*, Vol. 81, Núm. 1, Primavera 2002, pp. 130-141.

Hristoulas, Athanasios, "México y Canadá: visiones encontradas", *Foreign Affairs en español*, 2-3(2002), pp. 87-96.

Meyer, Lorenzo, "Sustituir al nacionalismo ¿con qué?", *Reforma*, 5 de diciembre de 2002.

Natal, Alejandro y González, Tonatiuh (2003), "La participación de la sociedad civil en procesos de integración comercial: el caso del ALCA en México", *Foro Internacional*, Vol. 43, Núm. 4, octubre-diciembre, pp.852-892.

Ramos Francia, Manuel y Chiquiar Cikurel, Daniel, "La transformación del patrón del comercio exterior mexicano en la segunda mitad del siglo XX", *Comercio Exterior*, Vol. 54, Núm. 6, junio de 2000, pp. 491.

Rubio, Luis, "Mexico Alert: The Vote that Wasn't", *Hemisphere Focus*, Vol. 11, Núm. 8, 28 de marzo de 2003.

Sepúlveda Amor, Bernardo, "México en el Consejo de Seguridad: los intereses de la política exterior", *Reforma*, 10 de enero 2002.

Schiavon, Jorge A. y Mena L.N., Antonio Ortiz (2001) "Apertura comercial y reforma institucional en Mexico (1988-2000): Un analisis comparado del TLCAN y el TLCUE", *Foro Internacional*, Vol. XLI, Núm. 4, octubre-diciembre. pp. 731-760.

Valdez, Juan Gabriel, "Las Naciones Unidas y los Estados Unidos: antes y después del 11 de septiembre de 2001", *Estudios Internacionales*, Vol. 35, Núm. 137, Abril-Junio 2002, pp. 89-103.

## *Recursos electrónicos*

---

- Banco de Mexico, Informe Anual, 2004  
<http://www.banxico.org.mx/gPublicaciones/InformeAnual/Informes/2000/InformeAnual2004.PDF>
- CEPAL: Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2001-2002, LC/G2189-P, marzo de 2003,  
<http://www.eclac.cl/secretariaEjecutiva/default-esp.htm>
- Dussel Peters, Enrique, "La liberalización comercial en México: 15 años después", Documento elaborado para la conferencia State Reform While Democratizing and Integrating: The Political Economy of Change in Mexico alter Fox and NAFTA, Universidad de Notredame, noviembre, 2004  
<http://www.nd.edu/~kellog/pdfs/peter.pdf>
- INEGI, Sistema de cuentas nacionales, Banco de información económica, (junio, 2005) <http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/bdiesi/bdie.html>
- International Monetary Fund, Direction of Trade Statistics 2005: Database and Browser, CD-ROM
- México, Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración, Eventos de rechazos, aseguramientos y devoluciones, (junio, 2005)  
[www.inami.gob.mx/paginas/estadisticas/enedic04/rechazos.mht](http://www.inami.gob.mx/paginas/estadisticas/enedic04/rechazos.mht)
- OMC, Estadísticas de Comercio Internacional, 2004  
[http://www.wto.org/spanish/res\\_s/statis\\_s/its\\_s/its\\_s2004s.pdf](http://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/its_s/its_s2004s.pdf)
- World Economic Forum, Global Competitiveness Report 2004-2005, (junio, 2005)  
[www.weforum.org/pdf/Gcr/Growth\\_Competitiveness\\_Index\\_2003\\_Comparisons](http://www.weforum.org/pdf/Gcr/Growth_Competitiveness_Index_2003_Comparisons)