



Dr. Jorge A. Schiavon



Profesor-Investigador Titular "C" (Definitivo) de la División de Estudios Internacionales (DEI) del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) (1999-hoy), donde también es Coordinador del Programa Interdisciplinario en Estudios Migratorios (CIDE-MIG) (2013-hoy) y Director Ejecutivo del Proyecto México, las Américas y el Mundo (2010-hoy). Ha sido Presidente de la Fundación CIDE (2017-2019), Director de la División de Estudios Internacionales (2007-2010), Secretario General (2004-2007), Director de Vinculación y Desarrollo (2002-2004) y Director de la Licenciatura en Ciencia Política y Relaciones Internacionales (2000-2001) en el CIDE. E-mail: jorge.schiavon@cide.edu.

Es Doctor en Ciencia Política y Relaciones Internacionales (Universidad de California en San Diego, UCSD), Maestro en Ciencia Política (UCSD), Licenciado en Relaciones Internacionales (El Colegio de México), y con Diploma en Derecho Internacional Público (Academia de Derecho Internacional de La Haya de la Corte Internacional de Justicia). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), Nivel 2.

Fue Presidente de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI) para el período 2011-2013. Asimismo, es el Presidente Fundador de la Federación Latinoamericana de Asociaciones de Estudios Internacionales (FLAEI), en la cual se reúnen las asociaciones de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Uruguay, siendo Presidente durante el período 2012-2013. Fungió como Fulbright's Mexico Studies Chair (2019-2020) en el Centro de Estudios México-Estados Unidos de UCSD.

Es autor o editor de 20 libros académicos y 120+ artículos y capítulos de libro relacionados con la política exterior de México; historia de las relaciones internacionales de México; relaciones internacionales de gobiernos subnacionales (paradiplomacia); MIKTA; opinión pública y política exterior; reforma económica e institucional en México y América Latina; migración; instituciones, descentralización y federalismo en México y América Latina; relaciones México-Estados Unidos y relaciones hemisféricas latinoamericanas. Ha impartido 500+ conferencias y ponencias sobre estos temas en 50+ países a nivel mundial.

Entre sus publicaciones destacan los libros: *Comparative Paradiplomacy* (Nueva York, Routledge, 2019); *La Política Exterior de México 2018-2024: Diagnóstico y Propuestas* (co-editado con Rafael Velázquez y Humberto Garza) (México: CIDE, UABC y UANL, 2018); *Teorías de Relaciones Internacionales en el Siglo XXI: Interpretaciones críticas desde México* (co-editado con Adriana Ortega, Marcela López-Vallejo y Rafael Velázquez), segunda edición (México, AMEI, CIDE, BUAP, Colsan, UABC, UANL y UPAEP, 2016); *Balance y Perspectivas de la política exterior de México 2006-2012* (co-editado con Humberto Garza y Rafael Velázquez) (México, El Colegio de México y CIDE, 2014); *Perspectivas migratorias III: Los derechos políticos de los mexicanos en el exterior* (co-editado con Jorge Durand) (México, CIDE, 2014); *North America's Soft Security Threats and Multilateral Governance: A Post-Westphalian Pathway* (co-editado con Imtiaz Hussain) (Nueva York, Palgrave-Macmillan, 2013).



La política exterior del México Contemporáneo: Evaluación y Perspectivas



Índice

2 Presentación

3 Semblanzas de los participantes en el taller

7 Introducción

8 Nota a pie de título

9 I. Breve historia de la política exterior mexicana

15 II. Las capacidades de la política exterior mexicana

23 III. La política exterior de México en la práctica

25 IV. La política exterior hacia las regiones del mundo

36 V. Recomendaciones de política pública para una mejor política exterior

39 Acrónimos y siglas

41 Bibliografía

■ Presentación

Libertad, justicia y solidaridad, son los principios que promueve la Fundación Konrad Adenauer (KAS, por sus siglas en alemán), de orientación demócrata cristiana. La principal meta de su trabajo es el fortalecimiento de la democracia en todas sus dimensiones, y con este enfoque lleva adelante proyectos en Alemania y en más de 100 países, a través de más de 80 oficinas en el mundo. En México colabora principalmente con partidos políticos afines, instituciones estatales, universidades y think tanks, fundaciones humanistas y organizaciones de la sociedad civil.

Las áreas de trabajo de la oficina en México son principalmente la capacitación política, el fortalecimiento del Estado de derecho, el fomento de la participación política de la sociedad civil mexicana, la promoción del modelo de Economía Social de Mercado y la política internacional y de seguridad. Asimismo, son de especial interés los temas en materia de políticas de medio ambiente, la participación política indígena, la formación de líderes jóvenes, los derechos humanos y la transición democrática en Cuba. La KAS también elabora una gran variedad de publicaciones, revistas y documentos de opinión.

En 2016, la oficina de la KAS en México lanzó un nuevo producto denominado *KAS Paper*. Se trata de una serie de documentos de análisis político que tiene como objetivo generar debates sobre diferentes problemáticas de relevancia nacional,

y proponer recomendaciones políticas de utilidad para los tomadores de decisiones. Están dirigidos a organizaciones tanto públicas como privadas interesadas en la política social, económica y ambiental. El propósito es que puedan ser utilizados como insumos en sus respectivos ámbitos de acción. Se encontrarán disponibles de manera impresa y digital en el sitio web de la KAS, para facilitar el acceso al público en general.

En noviembre de 2019, la Fundación Konrad Adenauer realizó un conversatorio y mesa de discusión en la Ciudad de México para realizar una evaluación y discutir sobre perspectivas de la política exterior del México contemporáneo. En el encuentro participaron destacados especialistas en la materia. El objetivo fue recabar las distintas perspectivas y opiniones sobre el desarrollo de la política exterior mexicana hacia distintas regiones del mundo y los cambios o continuidades a partir de la llegada de un nuevo gobierno federal con la administración de Andrés Manuel López Obrador. Dichas opiniones sirvieron como base para la redacción de esta publicación.

El presente documento está redactado para que su contenido y el debate que implica puedan ser explorados sin necesidad de referir a los actores específicos que abordaron cada idea. Las opiniones, comentarios y posiciones expresadas en *KAS Paper* no comprometen, ni necesariamente representan el pensamiento de la Fundación Konrad Adenauer.



■ Semblanzas de los participantes en el taller

Jorge CHABAT

Es profesor del Departamento de Estudios del Pacífico del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara. De 1983 a 2018, fue profesor-investigador de la División de Estudios Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE). Fue director de la propia División de Estudios Internacionales del CIDE de 1996 a 1999. Obtuvo la licenciatura en Relaciones Internacionales por El Colegio de México y la maestría y el doctorado en Estudios Internacionales por la Universidad de Miami. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II. Ha publicado más de 40 artículos en los temas de política exterior de México, relaciones México-Estados Unidos, narcotráfico y seguridad nacional en libros y revistas especializadas.

Ana COVARRUBIAS VELASCO

Es doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad de Oxford. Es profesora-investigadora

del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México. Entre sus temas de investigación se encuentran la política exterior de México, su política multilateral y regional en América Latina, las relaciones México-Cuba y los derechos humanos como asunto de política exterior. Actualmente es coordinadora general académica de El Colegio de México. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel III.

Juan CRUZ OLMEDA

Es profesor-investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México. Sus líneas de investigación son federalismo comparado, administración pública, política subnacional y política en América Latina. Es doctor y maestro en Ciencia Política por Northwestern University. Es autor de una veintena de artículos en revistas académicas internacionales. Actualmente es el director de la revista *Foro Internacional*.

Jessica Lillian de ALBA ULLOA

Es doctora en Ciencias Políticas por la Universidad de París XI. Es investigadora de la Facultad de Estudios Globales de la Universidad Anáhuac México. Es también O’Gorman fellow del Institute for Latin American Studies en la ILAS-Columbia University (NYC) y Fulbright alumna. Es vicepresidente de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI) y coordinadora y autora de publicaciones sobre Teoría de Relaciones Internacionales y Política Exterior de México. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I.

Humberto GARZA ELIZONDO

Es licenciado en Relaciones Internacionales por El Colegio de México y maestro en Relaciones Internacionales por la Universidad de Londres. Sus líneas de investigación recientes son: Historia de las relaciones internacionales de México, política exterior de México y relaciones México-Estados Unidos. Sus recientes publicaciones son: *Entre la globalización y la dependencia. La política exterior de México 1994-2000*, México, El Colegio de México-ITESM CCM, 2002; *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México 2000-2006*, México, El Colegio de México/CIDE, 2010 y *Balance y perspectivas de la política exterior de México 2006-2012*, México, El Colegio de México/CIDE, 2014.

Guadalupe GONZÁLEZ GONZÁLEZ

Es profesora asociada del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México. Es fundadora del proyecto “México, las Américas y el Mundo” del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales

y del Consejo de Relaciones Internacionales de América Latina. Es autora de diversos libros y artículos académicos sobre relaciones internacionales y política exterior mexicana y latinoamericana. Es egresada de El Colegio de México, la London School of Economics y la Universidad de California en San Diego.

Reynado Yunuen ORTEGA ORTIZ

Es profesor-investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México desde 1998. Obtuvo el Premio Nacional de Investigación Social y Opinión Pública 2012 que otorga la H. Cámara de Diputados. Su trabajo se centra en la Política Comparada, los estudios sobre transiciones a la democracia, (en particular los casos de España y México), las elecciones presidenciales, la identidad partidista y las relaciones México-Estados Unidos. Es autor y editor de 8 libros y más de 20 capítulos de libros y artículos en revistas académicas internacionales. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel III.

Olga PELLICER

Es académica, diplomática y comentarista política. Actualmente es profesora e investigadora del Departamento de Estudios Internacionales del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Ha sido profesora e investigadora en El Colegio de México y en el CIDE, directora general del IMR de la SRE. Ha escrito numerosos artículos y libros sobre relaciones internacionales y política exterior de México.

Juan Pablo PRADO LALLANDE

Es doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid. Es profesor-investigador de la Universidad Autónoma de Puebla en la Licenciatura de Relaciones Internacionales. Es autor de diversos textos dedicados a la cooperación internacional, en donde destaca el libro *La condicionalidad política de la cooperación al desarrollo* (UCM, Madrid, 2005). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Arturo SANTA CRUZ

Es profesor-investigador del Departamento de Estudios del Pacífico, y director del Centro de Estudios sobre América del Norte (CESAN) de la Universidad de Guadalajara. Obtuvo el doctorado en Ciencias Políticas en la Universidad de Cornell. Sus principales líneas de investigación son teorías de Relaciones Internacionales, política exterior de México, relaciones de México con Estados Unidos e integración en América del Norte. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel III.

Jorge A. SCHIAVON

Es profesor-investigador titular de la División de Estudios Internacionales (DEI) del CIDE (1999-hoy), donde también es coordinador del CIDE-MIG. Ha sido director de la División de Estudios Internacionales (2007-2010), secretario general del CIDE (2004-2007) y presidente de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI) para el período 2011-2013. Es doctor en Ciencia Política y Relaciones Internacionales (Universidad de California en San Diego, UCSD) y miembro del Sistema

Nacional de Investigadores (SNI), Nivel II. Es autor de más de 100 productos académicos (libros, artículos, capítulos de libro y documentos de trabajo) relacionados con la política exterior de México; historia de las relaciones internacionales de México; relaciones internacionales de gobiernos subnacionales (paradiplomacia); opinión pública y política exterior; migración; entre otros.

Marta TAWIL KURI

Es profesora e investigadora en el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México sobre relaciones internacionales, análisis de política exterior, Medio Oriente contemporáneo y política exterior de México hacia Medio Oriente. Sobre estos temas ha publicado en revistas académicas y de divulgación nacionales y extranjeras. Es autora del libro *Siria. Poder regional, legitimidad y política exterior 1996-2015* (El Colegio de México, 2016), y editora del volumen *Latin American Foreign Policies Towards the Middle East. Actors, Contexts, and Trends* (Palgrave MacMillan, 2016). Tawil tiene un doctorado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por el Institut d'Études Politiques de París, y una maestría por la misma institución en política comparada de los países del mundo árabe y musulmán.

Rafael VELÁZQUEZ FLORES

Es profesor-investigador de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC). Obtuvo su doctorado en Estudios Internacionales por la Universidad de Miami. Es autor y coordinador de varios

■ Semblanzas de los participantes en el taller

libros y artículos sobre política exterior de México. Entre sus publicaciones más destacadas están los libros: *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*; y *Para entender la política exterior de México*, entre otras. Fue presidente de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI) de 2015 a 2017. Es miembro regular de la Academia Mexicana de Ciencias (AMC) y pertenece al Sistema Nacional de Investigadores (SNI), Nivel II.

César VILLANUEVA RIVAS

Estudió el doctorado en Ciencia Política con especialidad en Diplomacia y Cultura por la Universidad de Växjö-Linnaeus, en Suecia. Es experto en diplomacia pública y cultural, imagen país y poder suave. Es miembro fundador del North American Cultural Diplomacy Initiative (NACDI) y Editor Asociado de la serie *Governance, Development, and Social Inclusion in Latin America* (Palgrave-Macmillan). Estos días presenta su más reciente libro *Sombreros, Frida y Boom!* (U.Iberoamericana: 2021), sobre la imagen de México en el mundo. Es miembro del SNI-CONACyT. Actualmente es el director del Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad Iberoamericana (CDMX).



■ Introducción

Según Velázquez y Schiavon (2019): “[l]a política exterior es un conjunto de decisiones y acciones que tiene un Estado dirigidas al ambiente internacional y que están basadas en el interés nacional” (p. 208). Estas acciones están determinadas por diversos condicionantes internos y externos, entre ellos: las capacidades de negociación internacional, el proyecto de nación definido por el gobierno en turno, la identidad nacional y los valores y normas de conducta previamente establecidas. Dicha política exterior incluye una serie de objetivos, estrategias e instrumentos, y su diseño está determinado por factores de diversa naturaleza, como económicos, políticos, sociales, demográficos y tecnológicos, entre otros. Siendo así, la política exterior de México es el conjunto de acciones que lleva a cabo el Estado mexicano a nivel internacional, con base en condicionantes internos y externos, siguiendo una serie de objetivos, estrategias e instrumentos, con el objetivo de conseguir y maximizar su interés nacional.

Al igual que el de todos los países del mundo, el interés nacional de México busca conseguir y maximizar tres objetivos centrales que, en orden descendente de importancia, son: 1) la existencia y sobrevivencia del Estado mexicano (garantizar la seguridad y estabilidad), 2) su bienestar (promover el crecimiento y desarrollo económicos), y 3) la promoción de sus valores (principios de política exterior). Existe una clara prioridad en la consecución de éstos, ya que, para alcanzar el tercero, es necesario haber conseguido previamente el segundo, mientras que éste sólo puede obtenerse si se ha garantizado el primero (Velázquez y Schiavon, 2019).

Con base en este argumento, el presente KAS paper analizará la política exterior del México contemporáneo, con énfasis en la situación actual. Para ello, este documento se divide en cuatro secciones. La primera, hace una evaluación histórica, estudiando sus más importantes condicionantes externas e internas, para identificar cuáles han

sido sus principales objetivos, estrategias e instrumentos de política exterior. La segunda, analiza los recursos y capacidades de la política externa mexicana. La tercera, con base en las dos anteriores, evalúa la política exterior de México hacia las principales regiones del mundo. Finalmente, la cuarta sección, como resultado de esta evaluación, propone algunas recomendaciones de política pública para promover un más efectivo diseño y ejecución de la política exterior mexicana.

■ Nota a pie de título

La política exterior del México contemporáneo: evaluación y perspectivas ¹

El presente documento se benefició ampliamente de las discusiones que tuvieron lugar en el Taller de discusión “La Política Exterior de México: Evaluación y Perspectivas”, organizado conjuntamente por la Fundación Konrad Adenauer-México (KAS) y la División de Estudios Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), que tuvo lugar el 21 de noviembre de 2019 en las instalaciones del CIDE. En él, participaron: Ana Covarrubias (El Colegio de México), Arturo Santa Cruz (Universidad de Guadalajara), Cesar Villanueva (Universidad Iberoamericana), Guadalupe González G. (El Colegio de México), Hans Blomeier (Fundación Konrad Adenauer, México), Humberto Garza E. (El Colegio de México), Jessica de Alba (Universidad Anáhuac-México), Jorge A. Schiavon (CIDE), Jorge Chabat (Universidad de Guadalajara), Juan Cruz Olmeda (El Colegio de México), Juan Pablo Prado (BUAP), Marta Tawil (El Colegio de México), Olga Pellicer (ITAM), Patricio Garza (Fundación Konrad Adenauer, México), Rafael Velázquez Flores (UABC), y Reynaldo Ortega (El Colegio de México).

El autor desea agradecer sinceramente a todos los expertos participantes en este taller por compartir generosamente sus ideas y análisis sobre la política exterior de México. Sin embargo, todos los comentarios, ideas y argumentos vertidos en este documento, salvo las citadas explícitamente, son responsabilidad exclusiva de su autor y no necesariamente representan el pensamiento o posición de los participantes en el taller, o de la KAS y el CIDE como instituciones.



■ I. Breve historia de la política exterior mexicana

Fotografía: Microsoft ® Encarta ® 2009

Desde su independencia de España en 1821, la ubicación geoestratégica de México ha sido el factor internacional que más ha influido en su política interna y exterior. México está ubicado geográficamente al sur de los Estados Unidos, la potencia regional en el Hemisferio Occidental desde finales del siglo XIX (tras la Guerra Hispanoamericana de 1898), una de las dos superpotencias que emergieron de la Segunda Guerra Mundial (junto con la Unión Soviética), y la potencia hegemónica del sistema internacional desde la caída del muro de Berlín en 1989. Ante este poderoso vecino, México perdió Texas en 1836 y más de la mitad de su territorio restante como consecuencia de la guerra México-Americana de 1847-48 (el 55% de su territorio, que representa más de 2.1 millones de km², los cuales abarcan los actuales estados de Arizona, California, Nevada, Utah y Nuevo México, y partes de Colorado, Wyoming, Kansas y Oklahoma) (Schiavon, Spenser y Vázquez Olivera, 2006).

Así, dada la enorme asimetría de poder ante su vecino del norte, la máxima prioridad de la política

exterior de México siempre ha sido garantizar su existencia y seguridad. Para ello, debe contener, en la medida de lo posible, la hegemonía de Estados Unidos para conseguir el primer objetivo de su interés nacional: sobrevivir la vecindad con ese país, conservar su soberanía y garantizar la seguridad nacional. En segundo lugar, una vez obtenido este primer objetivo, también buscará beneficiarse de su cercanía con el principal mercado del mundo para promover su desarrollo y bienestar nacional mediante el intercambio comercial y financiero con Estados Unidos. Por último, una vez conseguidos estos dos objetivos, buscará la promoción internacional de sus valores, consagrados en el artículo 89-X de la Constitución como los principios normativos de la política exterior mexicana, a saber: la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de controversias, la

La máxima prioridad de la política exterior de México siempre ha sido garantizar su existencia y seguridad

proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo, el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos, y la lucha por la paz y seguridad internacionales (Const., 2018, art. 89-X).

Dada la centralidad de Estados Unidos para la política exterior de México, el resto de sus relaciones bilaterales, regionales, multilaterales y globales están directa o indirectamente relacionadas con ésta. Siendo así, México sigue una estrategia de triangulación en su política externa: al definir sus relaciones con otros países, regiones u organismos internacionales, México toma en cuenta el impacto que sus acciones de política exterior tienen sobre su relación bilateral con Estados Unidos. De esta forma, México siempre busca mantener un delicado equilibrio en su política exterior, al establecer una relación constructiva con su vecino del norte, pero, al mismo tiempo, avanzando en sus relaciones con otros países, regiones y organizaciones internacionales para balancear esta relación bilateral. Todo esto, para maximizar su seguridad, bienestar y la promoción de sus valores (Ojeda, 1984).

A partir de la década de 1930, México estableció un sistema político relativamente estable, lo cual redujo sustantivamente la amenaza de una intervención militar por parte de Estados Unidos. Con su soberanía y seguridad relativamente garanti-

zadas, México amplió sus márgenes de autonomía para ejecutar sus políticas interna y exterior frente a otras regiones, especialmente América Latina y Europa, con quienes comparte lazos históricos y culturales, pero también con Asia-Pacífico y, más recientemente, África, Asia Central y Medio Oriente.

Además, desde esa misma década, México empezó a ser participante activo en organizaciones internacionales: fue reconocido como miembro pleno de la comunidad internacional con su ingreso a la Sociedad de Naciones el 9 de septiembre de 1931, una de sus principales preocupaciones durante casi todo un siglo desde su independencia (entre 1821 y los años 30). Posteriormente, fue miembro fundador de la Organización de las Naciones Unidas (1945) y de prácticamente todos los organismos internacionales de carácter global y regional de América, y continúa trabajando activamente en éstos hasta la fecha. Su participación en las organizaciones internacionales y regionales ha sido de naturaleza legalista, defendiendo el valor del derecho internacional como medio para contener o restringir el uso del poder y de fuerza en el sistema internacional, así como la promoción de sus principios normativos de política exterior. Esta defensa del derecho internacional ha sido estratégica para aumentar los costos de una intervención estadounidense en los asuntos internos de México y otros países y, por tanto, reducir su incidencia (Schiavon, 2011).

Los cambios en la política exterior de México reflejan las modificaciones en los sistemas internacional y doméstico, y su principal función ha sido fungir de base y soporte para maximizar la soberanía y seguridad nacionales, así como promover el desarrollo y bienestar del país

Los cambios en la política exterior de México reflejan las modificaciones en los sistemas internacional y doméstico, y su principal función ha sido fungir de base y soporte para maximizar la soberanía y seguridad nacionales, así como promover el desarrollo y bienestar del país. Asimismo, cuando estas dos prioridades han sido conseguidas, México ha buscado promover sus principios e ideales a nivel internacional.

La Constitución mexicana establece que el sistema de gobierno del país es presidencial y federal, con un fuerte bicameralismo (dividido en Senado y Cámara de Diputados). Respecto a la división institucional de poderes, se caracteriza por ser uno de los sistemas con el más fuerte nivel formal de separación de poderes. Sin embargo, durante los más de 70 años (1929-2000) de hegemonía de un solo partido —el Partido Revolucionario Institucional (PRI)— México funcionó como uno de los sistemas políticos más centralizados del mundo. Podemos entender que el presidente mexicano fuera tan poderoso al analizar la relación entre dos actores políticos centrales del sistema: el presidente, quien fungía como el jefe de Estado y gobierno, y el PRI. Esta centralización del poder en el presidente se rompió con la democratización en el año 2000 y se mantuvo hasta 2018. En este año, México contó con gobiernos divididos donde el Ejecutivo no controlaba mayorías dentro del Legislativo. Sin embargo, con el triunfo de Andrés Manuel López Obrador en las elecciones presidenciales de 2018 y la obtención de mayorías legislativas en ambas Cámaras, la conducción de las políticas públicas en México se ha centralizado nuevamente, incluyendo a la política exterior.

Según Weldon (1997), el poder presidencial depende de: 1) los poderes constitucionales que goza el ejecutivo; 2) la fuerza legislativa del partido del presidente; 3) la disciplina que ejerce el líder sobre los miembros del partido; y 4) la competencia que el presidente encara de rivales en su propio partido. Debido al sistema autoritario y a la acotada competitividad electoral que sostuvieron al sistema político antes del 2000, el PRI mantuvo, de 1929 a 1997, la mayoría (a veces con más del 90% de los escaños) en ambas Cámaras del Congreso. Desde mediados de la década de 1930, el presidente también se convirtió, de facto, en el líder indiscutible del partido y esto, junto con el hecho de que se prohibía la reelección inmediata de los congresistas y del presidente; aunado a que el partido delegaba al presidente el poder de desig-

nar a su sucesor y de controlar las nominaciones claves en el partido, generaron la supremacía del presidente sobre el Congreso y los gobiernos subnacionales. El presidente definía o aprobaba a los candidatos del PRI para puestos de elección a nivel estatal y municipal, quienes casi siempre ganaban elecciones no competitivas. El presidente también podía remover libremente a los gobernadores de los estados por medios constitucionales a través de un Senado controlado por el PRI, o mediante renuncias negociadas. Este control sobre las 32 entidades federativas persistió hasta los últimos años del régimen autoritario. Por ejemplo, durante la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), 16 gobernadores elegidos constitucionalmente fueron removidos de sus puestos (Ward, Rodríguez y Cabrero, 1999).

ESQUEMA 1

El poder presidencial depende de:

- 1) Los poderes constitucionales que goza el ejecutivo.
- 2) La fuerza legislativa del partido del presidente.
- 3) La disciplina que ejerce el líder sobre los miembros del partido.
- 4) La competencia que el presidente encara de rivales en su propio partido.

Siendo el líder casi indiscutible de un partido altamente disciplinado que mantuvo la mayoría en ambas cámaras del Congreso sin interrupción por casi 70 años, el presidente estaba prácticamente libre de restricciones o limitantes constitucionales. Los otros actores políticos clave del sistema tenían

fuertes incentivos para aliarse con él y apoyar las preferencias políticas del presidente en turno porque —ante la imposibilidad de reelegirse— el futuro político de congresistas y oficiales públicos federales y estatales estaba en sus manos (Weldon, 1997). Y, aunque hubiera existido la posibilidad *de jure* de ejercer el veto en el sistema institucional mexicano por las divisiones de poder establecidas constitucionalmente, el presidente controlaba, de hecho, a todos los actores políticos. En términos llanos, el presidente tenía amplio poder para definir, y luego poner en marcha, las políticas que prefería o que consideraba deseables.

En cuanto a la política exterior, el presidente siempre ha tenido el poder de designar a los miembros de su gabinete, incluido el Secretario de Relaciones Exteriores, quien tradicionalmente ha sido una persona cercana a él. Por ejemplo, durante las administraciones de Miguel de la Madrid (1982-88), Carlos Salinas (1988-94), Ernesto Zedillo (1994-2000), y Vicente Fox (2000-06), ningún Secretario de Relaciones Exteriores salió de las filas del Servicio Exterior Mexicano (SEM), salvo en los últimos once meses del gobierno de Salinas, cuando el embajador Manuel Tello Macías tomó el lugar de Manuel Camacho. El presidente Calderón (2006-12) designó a un diplomático de carrera, la Embajadora Patricia Espinoza; pero Enrique Peña (2012-18) volvió al patrón anterior, al nombrar a José Antonio Meade (2012-15), Claudia Ruiz Massieu (2015-17) y Luis Videgaray (2017-18) como cancilleres, todos ajenos al SEM. López Obrador mantuvo esta práctica, designando a Marcelo Ebrard Casaubón (2018-Acte.) como su canciller.

Hasta el 2003, el SEM fue el único servicio profesional de carrera civil —no militar— en México, cuyos criterios de admisión y promoción fueron definidos por mérito, con base en los resultados de exámenes públicos de ascenso. Sin embargo, debido al presidencialismo, el SEM también ha estado siempre bajo el control directo del presidente en turno. Por ejemplo, un número significativo de

Servicio Exterior Mexicano (SEM)

- Es el cuerpo permanente de funcionarios del Estado encargado de representarlo en el extranjero, responsable de ejecutar la política exterior de México, de conformidad con los principios normativos que establece la Constitución Política.
- El Servicio Exterior Mexicano (SEM) depende del Ejecutivo Federal. Su dirección y administración están a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y los lineamientos de la política exterior que señale el Presidente de la República.

Fuente: Gobierno de México, SEM

embajadores no son diplomáticos con experiencia en el servicio exterior, sino personas nombradas por el presidente (aproximadamente entre el 30% y 40% han sido nombramientos políticos en las últimas tres décadas). Esta situación no ha cambiado con la democratización, ya que en el último gobierno del PRI y durante la administración de Vicente Fox, el presidente nombró al 38% y 37% de embajadores políticos (datos de 1998 y 2001, respectivamente). El presidente Calderón estableció el parámetro de 65-35% para designar embajadores de carrera y políticos, respectivamente (Schia-von, 2019), y los gobiernos de Peña Nieto y López Obrador han mantenido de manera aproximada este criterio en la práctica.

Debido a las características del sistema político mexicano durante el período autoritario, el presidente casi siempre podía imponer sus preferen-

cias de política pública, porque las otras dos ramas del gobierno estaban bajo su control directo. El poder del presidente en política exterior permaneció intacto desde la ratificación de la Constitución de 1917, pese, incluso, al proceso de democratización. No obstante, por los cambios en la composición de las cámaras del Congreso (el PRI perdió su mayoría absoluta en la Cámara de Diputados en 1997 y en la de Senadores en 2000), la mayor actividad de los gobiernos subnacionales, y la disminuida disciplina de los partidos, el dominio que alguna vez ejercía el Ejecutivo sobre la política exterior y los asuntos internacionales se redujo a partir del año 2000, y el presidente ya no pudo imponer sus preferencias en políticas públicas. Entre el 2000 y el 2018, necesitó considerar las acciones internacionales con otros actores políticos, especialmente la legislatura y los gobiernos subnacionales. El dominio del Ejecutivo sobre los asuntos internacionales ya no era total.

A partir de 2018, con el triunfo electoral de Morena en la presidencia (con la elección de López Obrador) y la obtención, junto con sus partidos aliados, de mayorías absolutas en ambas cámaras federales —así como en la mayoría de las gobernaturas y congresos a nivel estatal— se ha generado una nueva centralización en la conducción de la política nacional, donde las preferencias del presidente se materializan en acciones legislativas y de política pública, con poca capacidad de control por los partidos de oposición, incluida la política exterior; esto, sumado al hecho de que López Obrador ejerce un liderazgo *de facto* sobre su partido político sin competencia real de otros actores. En suma, el México del 2020 se parece más —en términos políticos— al periodo previo a la democratización en el año 2000, que al posterior a la misma.

Siendo así, en los diferentes sexenios durante el siglo xx, las políticas públicas, incluida la exterior, reflejaban las prioridades y preferencias de los presidentes en turno. Así, México siguió un modelo de industrialización a través de la sustitución de

importaciones, con una economía cerrada al exterior, desde la década de 1940 hasta inicios de la década de 1980. El activismo internacional varió sustantivamente, aunque la prioridad de contener la hegemonía estadounidense y beneficiarse comercial y financieramente de la vecindad con Estados Unidos, siempre fueron prioritarias.

Lázaro Cárdenas (1934-1940), Manuel Ávila Camacho (1940-1946) y Miguel Alemán Velasco (1946-1952) desplegaron políticas exteriores activas; el primero defendiendo la no intervención en foros internacionales, el segundo apoyando la participación de México en la Segunda Guerra Mundial de la mano de los aliados, y el tercero promoviendo la industrialización en el país. Posteriormente, Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) redujo de manera sustantiva la participación de México en asuntos globales ante el recrudecimiento de la Guerra Fría. Sin embargo, Adolfo López Mateos (1958-1964) incrementaría sustantivamente la presencia de México en el mundo a través de sus múltiples viajes internacionales y la apertura de nuevas representaciones de México en el exterior. Ante el descontento interno por la reducción del crecimiento y bienestar, Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) reduciría nuevamente la intensidad del activismo internacional.

En la década de 1970, tanto Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) con su política exterior de apoyo al tercermundismo, como José López Portillo y Pacheco (1976-1982) con su visión de proyección de poder sobre Centroamérica y el Caribe, incrementarían nuevamente el activismo en la política exterior. Sin embargo, como resultado de la crisis de la deuda de 1982 y la necesidad de llevar a cabo una reforma estructural en la economía nacional para pasar a un modelo neoliberal de apertura económica y comercial, siguiendo una estrategia de promoción de exportaciones, las administraciones de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) y Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), enfocaron las energías de la política exterior para llevar a cabo

esta reforma estructural, el primero para hacer la transformación interna y el segundo para promover la inserción de México en el mundo a través del comercio, con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y una multiplicidad de acuerdos de apertura comercial con otros países. Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) mantuvo la estrategia de promoción económica internacional, hasta conseguir la firma del Acuerdo Global con la Unión Europea (Schiavon, Spenser y Vázquez Olivera, 2006).

Así, como se observa en los párrafos anteriores, la política exterior mexicana sirvió para promover las principales prioridades de política interna de México, definidas por sus presidentes en turno, y sirviendo como una palanca para garantizar la seguridad y el desarrollo nacional. A partir de la democratización en el año 2000, las capacidades de control de la agenda de política pública por parte del Ejecutivo se redujeron. Sin embargo, en materia de política exterior, al existir muy poco control real de esta área por el Legislativo, los presidentes siguieron teniendo importantes márgenes de maniobra para proyectar sus prioridades nacionales en ámbito internacional. De esta forma, Vicente Fox Quesada (2000-2006) mantuvo la agenda de apertura comercial al firmar un tratado de libre comercio con Japón, pero también priorizando la migración dentro de la agenda de política externa en su búsqueda de establecer un acuerdo migratorio con los Estados Unidos. Esta posibilidad no se concretó, en buena medida, por la securización de la

La política exterior mexicana sirvió para promover las principales prioridades de política interna de México, definidas por sus presidentes en turno, y sirviendo como una palanca para garantizar la seguridad y el desarrollo nacional

agenda internacional tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 (Garza, Schiavon y Velázquez, 2010). Por su parte, Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), promovió a su vez la securización de la agenda de política externa para apoyar su prioridad de política interna: el combate frontal al crimen organi-

zado y narcotráfico (Garza, Schiavon y Velázquez, 2014). De la misma manera, Enrique Peña Nieto (2012-2018) hizo uso de la política exterior para promover internacionalmente su prioridad doméstica, la ejecución de un conjunto de reformas legales de segunda generación (laboral, educativa, energética y fiscal, entre otras) para promover la inversión extranjera directa (IED) en México.

Finalmente, la actual administración del presidente López Obrador (2018-2024) ha dejado en claro que su prioridad será concentrarse en la solución de los principales problemas nacionales (pobreza, desigualdad, corrupción e inseguridad, entre otros), declarando en diversas ocasiones que la mejor política exterior es la política interna. Con la nueva concentración del poder en la figura presidencial previamente explicada, se puede esperar que, ante la baja prioridad que les da el Ejecutivo a los temas de política internacional, se observe un retroceso importante en el activismo y presencia internacional de México, el cual ya se hizo patente con la negativa del presidente a salir del país para asistir a reuniones internacionales tan relevantes como el G-20 o el inicio de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

■ II. Las capacidades de la política exterior mexicana

Fotografía: Milenio

La Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE o Cancillería), según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), es la institución gubernamental responsable de coordinar y ejecutar la política exterior en México (*Ley O.*, 2018). Como toda institución pública, es necesario que cuente con las capacidades legales, presupuestales, de infraestructura y personal para llevar a cabo sus funciones de manera óptima. Históricamente, los recursos y capacidades de la SRE para cumplir sus funciones han sido limitados, tanto en términos legales (centralización de facultades), financieros (presupuesto), de infraestructura diplomática (número y tamaño de representaciones en el exterior), como de recursos humanos (personal).

Para México, el factor internacional es de gran trascendencia en su desarrollo nacional así como para propiciar el bienestar de los mexicanos. El comercio internacional del país (importaciones más exportaciones) representa para el 2017, más de tres cuartas partes del PIB (77.57%) —uno de los principales motores económicos nacionales—;

esto, gracias a las reformas económicas iniciadas en la década de 1980 y al cambio de modelo de desarrollo hacia la promoción de la inversión extranjera directa y las exportaciones. Junto con el turismo, el comercio internacional proporciona trabajo de manera directa e indirecta a millones de mexicanos. Según datos del Banco Mundial, durante este mismo año, los ingresos internacionales del país alcanzaron máximos históricos: inversión extranjera directa (31.7 mil millones de dólares), remesas (30.6 mil millones de dólares) e ingresos turísticos (20.6 mil millones de dólares); lo que representa en conjunto 7.21% del PIB (Banco Mundial, 2018). Asimismo, la presencia de más de 12 millones de connacionales fuera del territorio, equivalente a cerca del 10% de la población total, obliga a un enorme esfuerzo de atención por

■ Nota a pie de título

²Esta sección sintetiza y actualiza las principales ideas contenidas en Schiavon y Figueroa (2019a).

parte del gobierno. Siendo así, se esperaría que México contara con una infraestructura de política exterior acorde con su apertura internacional y que reflejara la relevancia del factor externo en la seguridad y desarrollo nacionales, así como en el bienestar de los mexicanos. Desgraciadamente, la inversión en recursos y capacidades de política exterior en México ha sido menor a lo que —en su tamaño e importancia relativas en el sistema internacional— requerirían.

Por ejemplo, en términos de presupuesto, como puede apreciarse en la Tabla 1, en pesos corrientes, el presupuesto ejecutado de la SRE ha aumentado de 3.416 mil millones de pesos en 2000 a 5.819 en 2006, 9.784 en 2012 y a 14.303 mil millones en 2018. Esto significa que, en términos nominales, el presupuesto aumentó 318.73% en los últimos tres sexenios: 70.36% con Fox, 68.14% con Calderón, y menos que en las dos administraciones anteriores (46.18%) con Peña Nieto.

TABLA 1: Presupuesto ejecutado por la SRE (2000-2018)

Año	Miles de pesos corrientes	Miles de USD corrientes	Miles de USD constantes (2000)	Porcentaje del presupuesto federal
2000	\$3,415,821.90	\$361,249.84	\$361,249.84	0.332%
2001	\$3,707,389.60	\$396,832.34	\$386,023.68	0.348%
2002	\$3,845,119.80	\$398,212.14	\$381,265.64	0.328%
2003	\$4,572,976.50	\$423,854.80	\$396,693.10	0.351%
2004	\$5,350,391.50	\$474,074.72	\$432,029.99	0.374%
2005	\$5,215,459.20	\$478,575.06	\$421,790.34	0.321%
2006	\$5,819,219.00	\$533,910.45	\$455,968.96	0.307%
2007	\$7,096,998.01	\$649,421.08	\$538,986.48	0.351%
2008	\$7,483,581.00	\$672,396.36	\$537,625.04	0.290%
2009	\$7,688,538.80	\$568,953.49	\$456,742.65	0.335%
2010	\$8,997,652.70	\$712,064.48	\$562,626.80	0.364%
2011	\$8,696,824.40	\$700,040.00	\$535,974.65	0.320%
2012	\$9,784,370.40	\$742,959.21	\$557,135.23	0.338%
2013	\$8,200,865.80	\$642,097.65	\$474,384.71	0.262%
2014	\$9,306,476.00	\$700,132.48	\$509,115.27	0.272%
2015	\$10,866,812.40	\$685,422.72	\$497,920.86	0.289%
2016	\$13,497,822.90	\$723,483.90	\$518,825.42	0.320%
2017	\$13,064,595.91	\$690,185.38	\$484,766.27	0.313%
2018	\$14,303,208.60	\$743,514.35	\$509,834.03	0.324%

Fuente: Elaboración propia con información de la cuenta pública de la SHCP, transformados a USD y deflactados con datos del Banco Mundial (2018).

Cerca del 70% del presupuesto de la SRE es ejecutado en divisas extranjeras; por lo que, si se calcula el presupuesto en dólares corrientes al tipo de cambio promedio del año, el presupuesto pasó de 361.250 millones de dólares en 2000, a 533.910 en 2006, 742.959 en 2012, y a 743.514 en 2018. Siendo así, se observa un incremento acumulado en las tres últimas administraciones de 105.81%: 47.80% con Fox, 39.15% con Calderón, y sólo 0.07% con Peña Nieto. Ahora bien, tomando en cuenta la inflación promedio anual en Estados Unidos para deflactar los presupuestos y hacerlos comparables en términos reales; el presupuesto ejecutado por la cancillería pasó de 361.250 millones de dólares constantes del año 2000, a 421.790 en 2006, 557.135 en 2012, y a 509.834 en 2018. Esto implica que, en términos constantes en dólares, el presupuesto de la SRE aumentó en 41.13% desde el año 2000, creciendo 26.22% con Fox, 22.19% con Calderón y decreciendo 8.49% con Peña Nieto. Todo esto significa que, en términos reales en dólares, en la administración del presidente Peña Nieto la capacidad de gasto de la cancillería se redujo prácticamente 8.5%.

ESQUEMA 1: Presupuestos SRE, 2000 a 2018

Como se observa en la Tabla 1

En 2000, éste presupuesto representaba el 0.332% del presupuesto total.

Pasando a:

- 0.307% en 2006
- 0.338% en 2012
- 0.324% en 2018

Para conocer la importancia de la política exterior dentro de las políticas públicas nacionales, un buen indicador sería qué porcentaje del presupuesto federal total representa el presupuesto ejecutado por la SRE. Como puede observarse en la Tabla 1, en 2000, éste representaba el 0.332% del presupuesto total, pasando a 0.307% en 2006,

0.338% en 2012 y, finalmente, 0.324% en 2018. Lo anterior significa que el presupuesto de la Cancillería, como porcentaje del presupuesto federal total, se redujo en 2.41% en el periodo analizado: bajando 7.42% con Fox, subiendo 10.06% con Calderón y cayendo 4.14% con Peña Nieto.

ESQUEMA 2: Aumentos y descensos

El presupuesto de la SRE:

Aumentó: 41.13% desde el año 2000

Creció: 26.22% con Fox

Creció: 22.19% con Calderón

Decreció: 8.49% con Peña Nieto

Si en política las prioridades se reflejaran en el presupuesto, los datos anteriores demostrarían que la política exterior no ha sido una prioridad nacional durante el presente siglo, particularmente en la administración del presidente Peña Nieto. La presencia internacional y la importancia de lo externo han aumentado para México en los últimos años; pero los recursos financieros destinados a la política externa van a la baja en términos absolutos y relativos (en dólares constantes del 2000), en la SRE y como porcentaje del presupuesto federal.

En lo referente a la coordinación de la política exterior —aunque la SRE tiene esta facultad— muchas secretarías de Estado y organismos públicos llevan a cabo acciones internacionales, la mayoría de las veces poco coordinadas entre ellas. Por ejemplo, durante el gobierno del presidente Peña Nieto, ProMéxico se encargó de impulsar exportaciones y atracción de inversiones extranjeras, el Consejo de Promoción Turística de México (CPTM) promovió al país como destino turístico, mientras que la Secretaría de Cultura (sc; antes Consejo Na-

La presencia internacional y la importancia de lo externo han aumentado para México en los últimos años; pero los recursos financieros destinados a la política externa van a la baja en términos absolutos y relativos

cional para la Cultura y las Artes, CONACULTA) llevó a cabo una intensa promoción de la cultura nacional a nivel global; mientras que la Presidencia de la República coordinó la imagen internacional y la “marca país”. En las administraciones Fox, Calderón y Peña Nieto no existió un mecanismo intersecretarial integral a través del cual la Cancillería pudiera coordinar las acciones de todas estas dependencias y organismos.

En el ámbito de la política exterior han ocurrido cambios profundos desde el primero de diciembre de 2018: el presidente López Obrador instruyó la ejecución inmediata de algunos de sus anuncios de campaña al momento de asumir el poder. Uno de éstos fue el fortalecimiento de la SRE al otorgarle nuevas atribuciones. Anunció el cierre de las agencias de promoción comercial (ProMéxico) y turismo (CPTM), así como todas sus oficinas en el exterior. La Secretaría de Economía (SE) cerró la mayoría de sus representaciones, mientras que el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) cerró su única oficina externa, en Bruselas.

La desaparición de ProMéxico y de CPTM obligó al diseño de nuevas estructuras y de nuevos esquemas de colaboración al interior de la SRE y con otras dependencias. En enero de 2019 el canciller Ebrard suscribió un memorándum de entendimiento con la secretaria de Economía, Graciela Márquez, y con el presidente del Consejo Mexicano de Comercio Exterior (COMCE), Valentín Díez Morodo. Dicho memorándum determinó la colaboración entre la SRE, SE y COMCE en la tarea de promoción comercial y captación de inversiones internacionales. Por otra parte, en julio de 2020 se creó el Consejo de

la Diplomacia Turística (CDT), en el que participan funcionarios de la Cancillería y de la Secretaría de Turismo (SECTUR), empresarios del sector y expertos en la materia. El CDT funcionará como un órgano colegiado de opinión y consulta para la planeación, diseño y ejecución de estrategias de promoción e imagen de México en el mundo.

El nuevo Reglamento Interior de la SRE señala la creación de una Dirección Ejecutiva de Estrategia y Diplomacia Pública, dependiendo de la propia oficina del Canciller. Igualmente, se crean tres nuevas direcciones generales: Diplomacia Cultural, Diplomacia Turística e Impulso Económico Global. La Dirección Ejecutiva tendrá como atribuciones principales, definir, concertar y coordinar las acciones de la diplomacia cultural, económica y turística, junto con las demás entidades y dependencias del gobierno federal. La Dirección General de Impulso Económico Global atiende una nueva estrategia de promoción económica, en estrecha vinculación con la SE, basada en tres pilares: diplomacia económica, inversión extranjera y comercio exterior. Asimismo, a las embajadas y consulados se les amplían sus competencias para realizar promoción comercial y de inversiones, así como turismo. Hasta el momento, este incremento de funciones sólo se ha reflejado en el Reglamento Interior de la SRE y no en la LOAPF.

Siendo así, con la llegada de López Obrador, la Cancillería ganó nuevas responsabilidades y puso en marcha un nuevo andamiaje institucional. Sin embargo, este esfuerzo no vino acompañado con más recursos financieros ni humanos. Los presupuestos aprobados para la SRE para los años 2019

y 2020 fueron, respectivamente, de 8.54 y 8.72 mil millones de pesos. Esto representa una reducción de 5.20 y 3.11% con respecto a los 9.00 mil millones aprobados para 2018 (en pesos corrientes). Esta disminución presupuestal es todavía mayor si la medimos en dólares constantes del 2000, siendo de 297.078 millones de dólares constantes del año 2000 y 296.817 en 2019 y 2020, respectivamente, comparados con los 320.916 millones de dólares del 2000 de 2018, representando una caída de 7.43 y 7.45% de forma respectiva.³

ESQUEMA 3: Disminución presupuestal

Medida en dólares del 2000

Siendo de:

- 320.916 millones de dólares del 2000 en 2018
- 297.078 millones de dólares en el 2019
- 296.817 millones de dólares en el 2020

Representando una caída de 7.43% en 2019 y 7.45% en 2020 en comparación con 2018

Asimismo, aunque no hubo disminución en el número de miembros del SEM ni personal sindicalizado como consecuencia de la entrada en vigor de Ley Federal de Austeridad Republicana en noviembre de 2018 (y reelaborada en noviembre de 2019), se redujeron los salarios de los mandos medios y superiores (de las plazas de estructura en México), se recortaron plazas por honorarios y desaparecieron las direcciones generales adjuntas en el gobierno federal, incluida la SRE. Esto significó una reducción del personal no sindicalizado o del SEM, así como una disminución de los salarios de los mandos medios y superiores en la Cancillería. No se cuenta con el dato exacto de reducción de personal en la SRE, pero según la Secretaría de la Función Pública (SFP), con la reorganización del

gobierno federal, se redujeron los salarios de los altos mandos entre 12 y 47% y se eliminaron 8,828 plazas de mando y enlace (entre ellas, 655 direcciones generales adjuntas), generando un ahorro de 11 mil millones de pesos en 2019 (Forbes México, 2019).

En términos de las representaciones diplomáticas y consulares de México en el exterior, también se observan limitaciones importantes. Existe una estrecha relación entre el tamaño de las economías del mundo y la dimensión de sus redes diplomáticas. De acuerdo con *Global Diplomacy Index* (GDI), elaborado por el Lowy Institute (2018) de Australia, las diez redes diplomáticas más grandes del mundo (sólo embajadas), corresponden a nueve de las diez principales economías globales. Solamente Canadá (décima economía) se encuentra fuera de esta lista, en el lugar 15, mientras que Rusia, la economía número 11 del mundo de acuerdo con el Banco Mundial, por PIB nominal, se encuentra en cuarta posición, al haber heredado las embajadas de la Unión Soviética. Por su parte, México tiene 80 embajadas (2020) y ocupa el lugar 28 (empatando con Grecia), muy lejos de su lugar 15 entre las economías del mundo. Sólo en América Latina, Brasil (economía número nueve del mundo) cuenta con la novena red diplomática (137 embajadas), 57 más que México, mientras que Argentina (vigésimo primera economía) tiene cinco embajadas más.

En términos de distribución regional, México concentra la mayoría de sus embajadas en América (26) y Europa (24). África es el continente donde su presencia es más débil, con ocho embajadas con las que debe cubrir 54 países. En Medio Oriente, Asia y Oceanía se encuentra presente sólo en los 20 países económicamente más importantes. Así,

³ Calculado con información de la SHCP (Cuenta Pública), y transformados a USD y deflactados con datos del Banco Mundial (2018).

México sólo tiene embajadas en 41.45% de los 194 países del mundo (incluyendo al Estado Vaticano).

Sin embargo, México cuenta con una de las redes consulares más amplias del mundo, con 67 consulados generales y de carrera. Es el país del G20 con la proporción más elevada de consulados frente al total de representaciones diplomáticas (incluye embajadas, consulados, misiones ante organismos internacionales y otras oficinas como Taiwán). En su gran mayoría, los consulados se concentran en América del Norte, estando 50 en Estados Unidos y cinco en Canadá. Así, sumando el número total de representaciones diplomáticas (156), México ocupa el lugar 18 en el mundo, de acuerdo con el CDI de Lowy, muy cerca de su nivel económico global (15) (Schiavon y Figueroa, 2019b).

La administración de Peña Nieto incrementó moderadamente la red diplomática mexicana con la apertura de cinco nuevas embajadas, dos consulados de carrera y la reapertura de la misión ante la UNESCO. Sin embargo, para acercarse al número de embajadas que tienen otras economías emergentes como México, necesitaría incrementar su red diplomática a un ritmo promedio de cinco nuevas al año y alcanzar así a Sudáfrica en seis años, a la India en diez, Turquía en once, Brasil en doce y a China en dieciséis. En la administración de López Obrador no ha habido, hasta el momento, modificaciones en el número de embajadas y consulados de México en el exterior.

En lo que se refiere al personal de la SRE, ésta es la única dependencia federal en la que convive personal regido por distintas disposiciones legales y

administrativas, nacionales y extranjeras. México dispone de personal que labora al amparo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como los miembros del Servicio Exterior Mexicano (SEM), que cuentan con su propia normatividad, la Ley del Servicio Exterior Mexicano (LSEM). En las representaciones del exterior —además de los miembros del SEM— trabaja personal local regido por las leyes laborales de cada país; este conjunto de trabajadores compone los recursos humanos de la Cancillería, dedicados a la ejecución de la política exterior.

El Informe de rendición de cuentas de la Administración Pública Federal, 2006-2012, presentado al final del gobierno de Calderón, hizo un recuento detallado de los recursos humanos de la cancillería por categoría de plazas (SRE, 2012). En la Tabla 2 se presenta la situación de esas plazas, al 30 de noviembre de 2012 y al 30 de noviembre de 2018 (SRE, 2018). La única información ausente es la del personal local en el exterior.

Existe una estrecha relación entre el tamaño de las economías del mundo y la dimensión de sus redes diplomáticas. De acuerdo con *Global Diplomacy Index* (GDI), elaborado por el Lowy Institute (2018) de Australia, las diez redes diplomáticas más grandes del mundo (sólo embajadas), corresponden a nueve de las diez principales economías globales

TABLA 2: Recursos humanos de la SRE por categoría de plazas

Tipo de plaza	30 de enero de 2012	3 de noviembre de 2018	Diferencia	%
Estructura	2135	1915	-220	-10.31%
Contratos por honorarios	105	35	-70	-66.67%
Eventuales	993	610	-383	-38.57%
Eventuales financiadas por plazas de estructura	148	0	-148	-100%
Subtotal sin SEM	3381	560	-821	-24.28%
Plazas del SEM autorizadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)	1430	1487	+57	+3.99%
Total con SEM	4811	4047	-764	-15.88%

Fuente: Secretaría de Relaciones Exteriores ([SRE], 2012 y 2018).

Se pueden derivar varias conclusiones de la Tabla 2. Primero, con respecto a la plantilla laboral, excluyendo al SEM, durante la administración de Peña Nieto, la SRE perdió 821 trabajadores y funcionarios. El informe de labores de esta administración da cuenta, año con año, de manera sistemática, de la aplicación de distintas medidas de austeridad y disciplina fiscal que generaron la reducción del personal; estas reducciones son, por categoría: estructura (-10.31%); contratos por honorarios (-66.67%), eventuales (-38.57%) y eventuales financiadas por plazas de estructura (-100%). En conjunto, esta reducción equivale a 24.28% del personal que no forma parte del SEM. Lo anterior tiene un impacto importante en las capacidades para realizar las funciones administrativas, ya que hay áreas donde no es fácil incrementar la productividad. La

informática puede ayudar a compensar la pérdida de una secretaria, pero la cancelación de un puesto de responsabilidad obliga a que otro funcionario asuma las tareas de quien se ha ido, incrementando su carga de trabajo sustancialmente.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) accedió, en cambio, a un incremento de 57 plazas para el SEM, pasando de 1430 a 1487, entre 2012 y 2018, lo cual representa un aumento de 3.99%. Éstas las ocupan tanto los miembros del SEM de carrera, como algunos que no lo son. Los miembros del SEM de carrera pueden trabajar en México con su propia plaza, por lo que muchas veces estas plazas del SEM sirven para llenar los huecos dejados por una reducción de otro tipo de plazas.

A lo largo del presente siglo, el personal del SEM de carrera ha ido disminuyendo paulatinamente: de 1367 (diciembre de 2001), bajó a 1129 (diciembre de 2006) y disminuyó ligeramente a 1123 (diciembre de 2012) cuando asumió la presidencia Peña Nieto

A lo largo del presente siglo, el personal del SEM de carrera ha ido disminuyendo paulatinamente: de 1367 (diciembre de 2001), bajó a 1129 (diciembre de 2006) y disminuyó ligeramente a 1123 (diciembre de 2012) cuando asumió la presidencia Peña Nieto. La última cifra publicada (junio de 2018) es de 1128 miembros, cinco más que al inicio de la administración.⁴ En relación con su población, México tiene hoy aproximadamente un diplomático profesional por cada 100,000 habitantes; en comparación, en 1975 había uno por cada 50,000. Es paradójico que hoy México tenga, relativo a su población, 50% menos diplomáticos de carrera que los que tenía hace casi medio siglo (Schiavon y Figueroa, 2019c).

La reforma a la LSEM aprobada en abril de 2018, así como su Reglamento, expedido en noviembre del mismo año, son de gran relevancia para mejorar las condiciones laborales del personal de carrera del SEM. Estas reformas fueron calificadas por uno de los diplomáticos de mayor rango y experiencia como “las de mayor calado en la última generación” (De Icaza, 2018), y buscaron fortalecer las tres etapas de la carrera de los diplomáticos:

ingreso, desarrollo profesional y jubilación. Además, introducen el concepto de “Plan de carrera” como herramienta para ofrecer certidumbre en la planeación de los desarrollos profesionales individuales, tomando en cuenta, a la vez, las necesidades de la Cancillería. La nueva ley fortalece, entre otros, la equidad de género, el ascenso meritocrático, permite laborar hasta los 70 años y asegura condiciones de retiro más dignas.

En suma, históricamente los recursos y capacidades de la SRE han sido limitados. A partir de la administración del presidente López Obrador, Relaciones Exteriores adquirió importantes facultades de coordinación y ejecución en materia de promoción internacional del país, particularmente en temas comerciales, de inversiones, turísticos y culturales. Sin embargo, es necesario que estas nuevas responsabilidades sean sustentadas jurídicamente, modificando no sólo el Reglamento Interior de la SRE, sino también la LOAFP. Asimismo, es fundamental que el incremento de funcionales vaya acompañado de los recursos presupuestales y humanos necesarios para llevarlas a cabo de manera efectiva. Al contar la Cancillería con más responsabilidades y menos recursos presupuestales y humanos, la capacidad de acción de México en el mundo se verá seriamente limitada.

México tiene hoy aproximadamente un diplomático profesional por cada 100,000 habitantes; en comparación, en 1975 había uno por cada 50,000

⁴ Son diferencias marginales debido a las renunciaciones, fallecimientos o jubilaciones en el momento del recuento.

■ III. La política exterior de México en la práctica

Fotografía: Posta

Como consecuencia de las prioridades de la política exterior y la restricción en sus recursos y capacidades en la materia, México ha seguido una estrategia de política externa en la que busca maximizar sus limitadas capacidades y las restricciones que impone la vecindad con los Estados Unidos. Desde la década de 1970, los gobiernos mexicanos han buscado proyectar el país a nivel global como una potencia media, emergente, regional o constructiva, utilizando estos conceptos de manera indistinta y sin definirlos claramente. Para justificar la calidad de potencia intermedia, estos gobiernos utilizan indicadores objetivos sobre la importancia del país, como su PIB, territorio, población, exportaciones, membresía de organismos internacionales, entre otros. El objetivo central de esta estrategia ha sido presentar a México como un país relevante o con influencia en el sistema internacional. La administración Peña Nieto usó el concepto de país con responsabilidad global.

Aun cuando México quiera presentarse ante el mundo como un país con influencia en asuntos globales, más allá de la máxima prioridad de su política exterior —contener a los Estados Unidos para garantizar su sobrevivencia y seguridad, así como beneficiarse de la vecindad con este país para generar desarrollo y bienestar a nivel nacional—, la realidad es que el país no cuenta con una gran estrategia, de largo plazo, en materia de política exterior

Aun cuando México quiera presentarse ante el mundo como un país con influencia en asuntos globales, más allá de la máxima prioridad de su política exterior —contener a los Estados Unidos para garantizar su sobrevivencia y seguridad, así como beneficiarse de la vecindad con este país para generar desarrollo y bienestar a nivel nacional—, la realidad es que el país no cuenta con una gran estrategia, de largo plazo, en materia de política exterior. Siendo así, ante la baja inversión de recursos en capacidades de política exterior y las restricciones establecidas por la relación con Estados Unidos, históricamente, como se analizó previamente, el país ha ejecutado una agenda de política exterior limitada para atender las prioridades nacionales de la administración presidencial en turno, pero buscando obtener cierto reconocimiento internacional como un país que es un actor global relevante, con influencia en los asuntos mundiales (Covarrubias y Schiavon, 2018).

Una de las estrategias utilizadas ha sido la creación de coaliciones con países que comparten sus intereses, preferencias o ideas para, a través de la acción colectiva, maximizar su relevancia e impacto internacional

En las últimas décadas, este activismo internacional se ha hecho evidente en el ámbito multilateral y regional. Por ejemplo, sus acciones al interior de

organismos internacionales como la ONU, formando parte de su Consejo de Seguridad en dos ocasiones (2002-03 y 2009-10) en los últimos veinte años, y promoviendo la codificación del derecho internacional y la cooperación global en materias como no proliferación nuclear, desarme, derechos humanos y cambio climático, entre otros. Asimismo, promueve la creación y funcionamiento de mecanismos multilaterales, como MIKTA (Schiavon y Domínguez, 2016), regionales (como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, CELAC) y subregionales (como Contadora) de diálogo y concertación política, a la vez que ha creado una de las redes más amplias de acuerdos de libre comercio a nivel mundial, contando con tratados con América del Norte, la Unión Europea, Japón, Israel y la gran mayoría de los países de América Latina (destacando la Alianza del Pacífico) y la Cuenca del Pacífico (con el TPP-11).

Una de las estrategias utilizadas ha sido la creación de coaliciones con países que comparten sus intereses, preferencias o ideas para, a través de la acción colectiva, maximizar su relevancia e impacto internacional. Asimismo, ha promovido objetivos globales que son limitados a nivel internacional, pero que tienen un alto impacto en la política mexicana, usando a la política exterior como una palanca para el avance de las prioridades nacionales. El éxito en esta política ha sido relativo dado que, aun cuando la mayoría de las veces los resultados obtenidos no han sido conseguidos,⁵ cuando menos, ha logrado evitar los resultados menos deseables⁶ (Covarrubias y Schiavon, 2018).

⁵ Por ejemplo: un acuerdo migratorio con Estados Unidos, la no proliferación nuclear, la contención del tráfico de armas, evitar una intervención sin el respaldo del Consejo de Seguridad en Irak, la creación de asientos semipermanentes en el Consejo de Seguridad, la aplicación del Estatuto de Roma a todas las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz (OMPs), un acuerdo integral en materia de cambio climático, un mecanismo funcional de diálogo y concertación política en América Latina, y la solución de crisis institucionales en América Central y Venezuela, entre muchos otros.

⁶ Por ejemplo: la inexistencia de normatividad internacional en materia migratoria con la firma del Pacto Mundial sobre Migración, la proliferación nuclear sin control con la creación de zonas y regiones desnuclearizadas como América Latina, la falta de regulación en materia de tráfico mundial de armas convencionales, que Brasil obtenga un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, la no participación de Estados Unidos en OMPs, el retroceso o desaparición de las negociaciones en cambio climático, la intervención abierta de Estados Unidos en Centroamérica, la dominación de UNASUR o ALBA en la concertación política latinoamericana, etcétera.



■ IV. La política exterior hacia las regiones del mundo

Fotografía: Forbes México

En particular, ¿cómo ha sido la política exterior de México hacia las principales regiones del mundo y en los temas prioritarios de la agenda internacional? Como se mencionó previamente, la relación internacional más importante para México siempre ha sido con Estados Unidos. Ésta es extremadamente compleja por las muchas áreas de la agenda bilateral, y los múltiples actores que participan en la toma de decisiones.

En términos de su vínculo con Estados Unidos, México ha cambiado su rol en las últimas décadas; ya no es un vecino distante, sino un socio cercano. En cuestiones de seguridad, México está destinado a cooperar con Estados Unidos, especialmente tras los ataques del 11 de septiembre de 2001, que pusieron a la seguridad como primer lugar en la política exterior de Estados Unidos, al tiempo que asuntos relacionados —terrorismo, crimen organizado, migración irregular— adquirieron mayor importancia. México se ha visto obligado a ajustarse a esta realidad y, la única manera de hacerlo, fue crear y consolidar mecanismos de cooperación como la Iniciativa Mérida (Santa Cruz,

2018). El problema del narcotráfico daña hondamente a ambas naciones. Mientras Estados Unidos siga siendo el mayor consumidor de drogas del mundo, México seguirá produciendo y traficando drogas (aunque el consumo dentro del país vaya en aumento y ahora sea un problema de salud pública). Así las cosas, ambos países necesitan cooperar para atacar el narcotráfico mediante estrategias que respeten la soberanía y dignidad de ambos. La Iniciativa Mérida se mantiene porque es esencial para intensificar la cooperación entre vecinos a fin de controlar este flagelo común (Santa Cruz, 2019).

La migración es otra constante fuente de conflicto en la relación bilateral. Un objetivo primordial de Fox fue firmar un tratado sobre este tema, pero esto nunca fue una posibilidad real, porque la política migratoria en Estados Unidos es prerrogativa del Congreso. Aunque el gobierno de Calderón redujo la importancia de la migración en la agenda bilateral, ésta sigue siendo controversial por la construcción del muro sobre la frontera binacional y las leyes que ahora clasifican a los migrantes indo-

cumentados como criminales. México ha agregado mecanismos de protección consular para los mexicanos en Estados Unidos, y está trabajando con el Departamento de Justicia para desafiar la constitucionalidad de leyes que socavan los derechos humanos de los migrantes. México cuenta con varios instrumentos y canales que le permiten ejercer influencia en Estados Unidos, entre ellos los migrantes documentados que viven y trabajan allí, la red de 50 consulados, y el discreto cabildeo con legisladores estadounidenses que trata de convencerlos de los beneficios que generan los migrantes para la economía de Estados Unidos. La meta es lograr una reforma migratoria comprensiva que promueva los intereses de México y garantice el respeto de los derechos de sus ciudadanos residentes en el extranjero (Durand, 2018 y 2019).

En la segunda mitad del sexenio, otro factor externo afectó la política exterior de Peña Nieto: la participación de Donald Trump en la campaña presidencial en Estados Unidos con una retórica antimexicana y su posterior triunfo en la elección, encendieron focos rojos en la diplomacia mexicana. A partir de entonces, la relación con Estados Unidos se convirtió en la principal preocupación de la política exterior mexicana. En el ámbito externo, los últimos dos años de gobierno (2017-2018) priorizaron enfrentar y atender los retos que implicaba la llegada de Trump a la presidencia de Estados Unidos, y en particular la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Peña Nieto trató de diseñar una cautelosa política exterior hacia Estados Unidos, particularmente con el triunfo de Donald Trump en las elecciones de noviembre de 2016, la cual buscaba maximizar las ventajas y minimizar las desventajas de la vecindad. Intentó aprovechar los elementos que reforzaran su capacidad de negociación, especialmente en cuestiones de seguri-

dad, migración y narcotráfico. El gobierno de Peña Nieto estaba emprendiendo acciones de cooperación predecibles para Estados Unidos a fin de aumentar la confianza en la relación bilateral. Era de suma importancia definir con claridad las reglas de juego, y los dos países debían trabajar juntos para crear instituciones bilaterales y multilaterales que ayudaran a regular su relación (Santa Cruz, 2019).

Ahora bien, la elección del presidente Trump es un síntoma de una realidad mucho más profunda a nivel de la sociedad estadounidense. Una parte sustantiva del electorado está insatisfecha con la situación política, económica y social de los Estados Unidos. Esta inconformidad es mayor entre los sectores que se consideran perdedores de la globalización, quienes creen que la apertura hacia el mundo y la inmigración han afectado su nivel de vida y la cultura estadounidense. Como reflejo de ello, expresan un rechazo hacia lo extranjero y los inmigrantes, que en muchas ocasiones llega al racismo y la xenofobia, particularmente contra los latinos —especialmente mexicanos y centroamericanos—, asiáticos, árabes y musulmanes. Además, las declaraciones de Trump como candidato, y posteriormente como presidente, han hecho políticamente aceptable lo que hasta hace muy poco era incorrecto y mal visto: hacer declaraciones públicas con tintes racistas, xenófobos o misóginos.⁷

Dada la importancia para México de mantener una buena relación con Estados Unidos, particularmente con el triunfo de Trump, este cambio en la realidad estadounidense obliga al gobierno mexicano a actuar de manera inmediata y efectiva para contener el sentimiento antimexicano y para garantizar una relación funcional en materia política, económica, comercial y financiera con Estados Unidos

⁷ Los siguientes párrafos retoman, sintetizan y actualizan la información en Schiavon (2018).

Conocer y entender los poderes, capacidades y preferencias de las autoridades gubernamentales de los tres órdenes es fundamental para llevar a cabo una buena representación y protección consular

Lo que necesitan los mexicanos en Chicago, Illinois, puede ser muy diferente a lo que se requiera en Boise, Idaho

Dada la importancia para México de mantener una buena relación con Estados Unidos, particularmente con el triunfo de Trump, este cambio en la realidad estadounidense obliga al gobierno mexicano a actuar de manera inmediata y efectiva para contener el sentimiento antimexicano y para garantizar una relación funcional en materia política, económica, comercial y financiera con Estados Unidos. Siendo así, la amenaza que implica la elección de Trump para México y para los mexicanos puede verse como una oportunidad para fortalecer las capacidades de política exterior para atender la coyuntura de la actual administración, pero también para contar con una infraestructura de política exterior en los Estados Unidos que permita atender de manera permanente los cambios políticos, económicos y sociales en ese país para promover y defender los intereses de México y los mexicanos.

Para perfeccionar la infraestructura de política exterior a nivel consular en los Estados Unidos, existen importantes bases institucionales sobre las que se debe construir, particularmente la existencia de la red consular más amplia que tiene un país en otro (existen 50 consulados mexicanos en los Estados Unidos), una política de protección consular con alto nivel de reconocimiento a nivel mundial, un SEM muy profesional y con una fuerte vocación hacia el trabajo consular, así como una

diáspora de más de 35 millones de personas de origen mexicano viviendo en los Estados Unidos. Otra condición favorable es la creciente integración en el ámbito económico, institucional y social entre México y Estados Unidos; resultado de la migración y el creciente intercambio comercial y financiero entre ambos países, que ha generado redes transnacionales en todos estos ámbitos.

Las grandes diferencias en las preferencias entre las autoridades federales, estatales y locales en materia de la política migratoria pueden tener un impacto sustantivo en varias regiones de Estados Unidos, particularmente entre los migrantes indocumentados y las familias mixtas. Conocer y entender los poderes, capacidades y preferencias de las autoridades gubernamentales de los tres órdenes es fundamental para llevar a cabo una buena representación y protección consular. Lo que necesitan los mexicanos en Chicago, Illinois, puede ser muy diferente a lo que se requiera en Boise, Idaho.

Considerando que el sistema político estadounidense es uno de los que presenta mayores niveles institucionales de división de poderes —tanto entre los poderes federales como entre los órdenes de gobierno federal, estatal y local— la penetración diplomática del mismo puede darse en

una estrategia multinivel, especialmente donde se concentra la base de la actividad económica, política y social, en las localidades. Esto se condensa en la frase atribuida a Tip O'Neill, expresidente de la Cámara de Representantes, en el sentido de que "Toda la política es local" (*"All politics is local"*). Con un sistema político, económico y social muy poroso, lleno de pesos y contrapesos, en el cual convive una sociedad muy diversa, la mejor estrategia para promover y defender los intereses de México y los mexicanos en Estados Unidos es una diplomacia multinivel, con penetración desde lo local, empezando con el fortaleciendo la red de 50 consulados mexicanos en Estados Unidos, priorizando la diplomacia consular y reorientando la actividad consular hacia un rol más proactivo y de vinculación orgánica con los posibles aliados de México y los mexicanos a nivel local en Estados Unidos.

La diplomacia multinivel debe ser la suma de varias estrategias: 1) Diplomacia ejecutiva (a nivel presidencial, con la Casa Blanca y su personal); 2) Diplomacia administrativa (con cada una de las secretarías de Estado, ejecutada a través de la secretaría homóloga en México); 3) Diplomacia parlamentaria (con ambas Cámaras del Congreso federal), judicial (ante la Suprema Corte) (Velázquez y Monjaraz, 2018); 4) Diplomacia local (con autoridades gubernamentales a nivel estatal y municipal) (Schiavon, 2019); 5) Diplomacia regional (aprovechando la Cumbre de Jefes de Estado de América del Norte); 6) Diplomacia ciudadana y pública (fortaleciendo relaciones con empresas transnacionales, ONG, universidades, medios de comunicación, y organizaciones sindicales y religiosas) (Cárdenas, 2018; Velázquez y Farfán, 2018; Villanueva, 2018 y 2019); y, Diplomacia consular y con la diáspora (a través de la red consular y los representantes del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) (Cárdenas, 2019). Esta diplomacia multinivel implica fortalecer sustantivamente la infraestructura de política exterior en Estados Unidos, tanto a nivel de la embajada como en la red consular, así como

ESQUEMA 4: La diplomacia multinivel debe ser la suma de varias estrategias:

- 1 **Diplomacia ejecutiva, a nivel presidencial, con la Casa Blanca y su personal.**
- 2 **Diplomacia administrativa, con cada una de las secretarías de Estado, ejecutada a través de la secretaría homóloga en México.**
- 3 **Diplomacia parlamentaria, con ambas Cámaras del Congreso federal, judicial ante la Suprema Corte.**
- 4 **Diplomacia local, con autoridades gubernamentales a nivel estatal y municipal.**
- 5 **Diplomacia regional, aprovechando la Cumbre de Jefes de Estado de América del Norte.**
- 6 **Diplomacia ciudadana y pública, fortaleciendo relaciones con empresas transnacionales, ONG, universidades, medios de comunicación, y organizaciones sindicales y religiosas.**

estableciendo alianzas estratégicas con aquellos actores políticos, económicos y sociales cuyos intereses y preferencias se encuentran alineados con los de México y los mexicanos.

En términos de la red consular, además de llevar a cabo las funciones tradicionales de esta rama, como documentación, protección y atención a comunidades, los consulados también deben participar en la diplomacia multinivel, que no es otra cosa que el arte y práctica de negociaciones para representar y velar por los intereses nacionales de México ante los diferentes actores relevantes en Estados Unidos, particularmente en el nivel local.

ESQUEMA 5: Recomendaciones para poner en marcha:

- 1 Profundizar en la realización de actividades no tradicionales a nivel de consulados, como promoción comercial, de inversiones, turística, de imagen del país, así como educativa, científica y tecnológica.
- 2 Crear un sistema de inteligencia consular centralizado, en el cual se concentre toda la información relevante de actores y gestiones realizadas en cada uno de los 50 consulados de la red.
- 3 Elaborar protocolos básicos para identificar a los actores relevantes, así como para homogenizar la captura y sistematización de la información sobre éstos y las gestiones y trabajo realizado con ellos.
- 4 Identificar a los principales aliados y detractores de los intereses y derechos de México y los mexicanos en Estados Unidos.
- 5 Centralizar la información generada en la Embajada de México en Estados Unidos y en la Subsecretaría para América del Norte.
- 6 Identificar y documentar las buenas prácticas de consulados específicos para, en la medida de lo posible, sistematizarlas y replicarlas en otros consulados de la red.
- 7 Designar cónsules en Estados Unidos cuyo perfil refleje una clara vocación y conocimiento del trabajo consular y de diplomacia local.
- 8 Institucionalizar el funcionamiento del Comité de Ingresos Consulares para que la cuenta consular no sólo sea reintegrada totalmente a los propios consulados, sino que los recursos lleguen oportunamente para que pueda planearse mejor y más eficientemente su utilización.

Para ello, es recomendable poner en marcha las siguientes acciones: 1) profundizar en la realización de actividades no tradicionales a nivel de consulados, como promoción comercial, de inversiones, turística, de imagen del país, así como educativa, científica y tecnológica, ya que todas abonan a un mejor conocimiento e imagen de

México y los mexicanos en Estados Unidos; 2) crear un sistema de inteligencia consular centralizado, en el cual se concentre toda la información relevante de actores y gestiones realizadas en cada uno de los 50 consulados de la red; 3) elaborar protocolos básicos para identificar a los actores relevantes, así como para homogenizar

la captura y sistematización de la información sobre éstos y las gestiones y trabajo realizado con ellos; 4) identificar a los principales aliados y detractores de los intereses y derechos de México y los mexicanos en Estados Unidos, a nivel de los sectores público, privado, social, académico y de organizaciones religiosas y sindicales a nivel local; la estrategia debe ser fortalecer los lazos y trabajar en conjunción con los aliados, fortaleciendo sus capacidades, generar costos a los detractores en sus eventuales acciones en contra de los intereses de México y los mexicanos para crear incentivos para moderar, matizar o no llevar a cabo sus acciones; e, incrementar la diplomacia pública a nivel consular para informar a quienes no sean aliados ni detractores, sino personas indiferentes, sobre la importancia de México y los mexicanos para el bienestar de Estados Unidos y sus ciudadanos, para eventualmente convertirlos en aliados o, cuando menos, evitar que se transformen en detractores; 5) centralizar la información generada en la Embajada de México en Estados Unidos y en la Subsecretaría para América del Norte, donde es necesario crear un área que la analice y proponga acciones coordinadas y estratégicas de diplomacia consular; 6) identificar y documentar las buenas prácticas de consulados específicos para, en la medida de lo posible, sistematizarlas y replicarlas en otros consulados de la red; 7) designar cónsules en Estados Unidos cuyo perfil refleje una clara vocación y conocimiento del trabajo consular y de diplomacia local; es necesario que conozcan los fundamentos legales e institucionales de la política exterior de México y de su actuación consular, así como el funcionamiento del sistema político, legal, económico y social de Estados Unidos y la región y localidad a la que sean adscritos; 8) institucionalizar el funcionamiento del Comité de Ingresos Consulares para que la cuenta consular no sólo sea reintegrada totalmente a los propios consulados, sino que los recursos lleguen oportunamente para que pueda planearse mejor y más eficientemente su utilización (Schiavon, 2018).

En suma, debe verse el fortalecimiento de la diplomacia consular no como un gasto, sino como una inversión, ya que abonará en un mejor entendimiento de la importancia de México y los mexicanos para los Estados Unidos y su bienestar y, por lo tanto, en un mejor entendimiento y mejores y más productivas relaciones entre los dos países. Una vez que se compruebe la eficacia de la diplomacia multinivel en Estados Unidos, principal relación internacional de México, para avanzar los intereses estratégicos de México, ésta puede replicarse, con la consecuente inversión de recursos humanos y financieros, en otros países centrales para la política exterior de México, como Canadá, China o algunos países latinoamericanos (Guatemala o Brasil) o europeos (Alemania, Francia, España o Gran Bretaña) (Schiavon, 2018).

México debe concretar alianzas con otros países que balanceen su relación bilateral con Estados Unidos. En América Latina, ejercer un liderazgo regional será un factor clave en lograr una posición global; pero, en años recientes, la presencia e influencia de México en la región se ha deteriorado. Al inicio del gobierno de Fox, México emprendió varios proyectos de política exterior en América Latina, pero al final de su período quedó claro que México estaba distanciándose de esa región, como mostraron los conflictos diplomáticos con Argentina, Bolivia, Cuba y Venezuela. Como se mencionó, Calderón logró revertir esta situación, especialmente con Cuba y Venezuela, y desde entonces las relaciones con países latinoamericanos se han mantenido estables y han permitido iniciativas importantes, como CELAC, aunque resultados concretos han sido escasos.

El área natural de influencia mexicana es Centroamérica, porque su estabilidad es muy importante para la seguridad nacional de México ante el creciente influjo de bienes, servicios y personas, tanto legales como ilegales. México debe coadyuvar a resolver los problemas económicos y de seguridad en la región mediante sólidos mecanismos

de cooperación. Concretamente, está invirtiendo en esos países a través del recién creada AMEXCID para impulsar el crecimiento económico y programas sociales. México también ha priorizado sus relaciones con los países de la Alianza del Pacífico (Chile, Colombia y Perú), al mantener fuertes relaciones basadas en cooperación e integración económica. En resumen, pese a la polarización que caracteriza a esta región, México está retomando paulatinamente su posición y rol como líder en América Latina tras casi perderlos debido a disputas diplomáticas y su falta de interés (González y Morales, 2019).

Según González y Morales (2018), es fundamental repensar a la región en toda su complejidad y heterogeneidad, analizándola “no como región bien articulada sino como tres subregiones con dinámicas y prioridades distintas, donde México debe poner acentos temáticos diferentes” (p. 61). Estos expertos recomiendan algunas acciones posibles: 1) en el Caribe, la reducción de la influencia de Venezuela “abre espacios para una mayor presencia mexicana que puede reeditar en una proyección global con perfil solidario para el nuevo gobierno” (p. 61), particularmente en países como Belice, Cuba, Guyana, Jamaica y Santa Lucía, donde también se pueden promover inversiones mexicanas; 2) la prioridad regional debe ser Centroamérica, especialmente en temas de seguridad, migración y cooperación, donde se buscan sinergias con otros actores internacionales como Estados Unidos, Canadá, Alemania y la UE, e instituciones internacionales como el BID, la OEA o la ONU; 3) finalmente, en América del Sur, “México debe aprovechar la densidad material e institucional acumulada por las inversiones mexicanas, los acuerdos comerciales y de complementación, las asociaciones estratégicas” (p. 63), en particular, impulsar a la Alianza del Pacífico (AP), promover los temas de desarrollo incluyente y sustentable más allá del aspecto económico fortalecer y reactivar a la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC),

ESQUEMA 6: Recomendaciones

1) En el Caribe, la reducción de la influencia de Venezuela “abre espacios para una mayor presencia mexicana que puede reeditar en una proyección global con perfil solidario para el nuevo gobierno”, particularmente en países como Belice, Cuba, Guyana, Jamaica y Santa Lucía, donde también se pueden promover inversiones mexicanas.

2) La prioridad regional debe ser Centroamérica, especialmente en temas de seguridad, migración y cooperación, donde se buscan sinergias con otros actores internacionales como Estados Unidos, Canadá, Alemania y la UE, e instituciones internacionales como el BID, la OEA o la ONU.

3) En América del Sur, “México debe aprovechar la densidad material e institucional acumulada por las inversiones mexicanas, los acuerdos comerciales y de complementación, las asociaciones estratégicas”, en particular, impulsar a la Alianza del Pacífico (AP), promover los temas de desarrollo incluyente y sustentable más allá del aspecto económico, fortalecer y reactivar a la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

asumir “una posición firme, proactiva y constructiva frente a situaciones de crisis en la región con costos humanitarios” (p. 64) como Bolivia y Venezuela, entre otros.

En cuanto a sus relaciones con el resto del mundo (África, Asia, Europa), México procura el papel de promotor de libre comercio, inversiones, y cooperación internacional. Las relaciones con Europa se basan en una estrategia que pretende diversificar el comercio mexicano. Aunado a esto, Europa es una fuente clave de inversión extranjera y un mercado tanto real como potencial para sus productos (Ruano, 2019). Para Lorena Ruano (2018), los principales retos para el México serán: 1) Concluir los detalles que faltan de la negociación del Acuerdo Global con la Unión Europea (UE), asegurando su compatibilidad con el T-MEC; 2) Posteriormente, gestionar la ratificación de dicho acuerdo en Europa y México; 3) Ejecutar una política industrial en México para aprovechar el Acuerdo; y 4) No permitir que la renegociación con Bruselas haga a un lado las relaciones con los Estados miembros (p. 69) muchos de ellos importantes aliados políticos de México (Alemania, España, Francia, Países Bajos, Reino Unido y Suecia).

La región Asia-Pacífico es ahora la zona comercial y financiera más dinámica del mundo y, así, un área estratégica para las relaciones económicas de México. Allí, la política exterior mexicana busca fortalecer vínculos comerciales, aprovechar los acuerdos comerciales firmados con algunos países, promover sus exportaciones y atraer inversiones. Pretende, además, fortalecer su posición a través de varios mecanismos que ahora incluyen: el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC por sus siglas en inglés), el Consejo Pacífico de Cooperación Económica, el Foro Parlamentario Asia-Pacífico, y el Foro Parlamentario de Líderes Asia-Pacífico. Las metas son diversificar sus relaciones económicas y lograr una mejor posición en el continente (Cornejo, 2019).

La relación de México con la región Asia Pacífico debe verse como un espacio potencial para la diversificación de sus relaciones económicas. Sin embargo, México se ha quedado corto en aprovechar mayores oportunidades de negocios y en

profundizar sus nexos diplomáticos con la zona (Uscanga, 2018). Según Uscanga, “la agenda que involucra a México y Asia-Pacífico en materia económica, cultural, diplomática, financiera, etcétera, es cada vez más comprehensiva y con múltiples actores (en particular, no gubernamentales)” (p. 74). El experto recomienda hacer de México un actor visible en la región, mediante las siguientes acciones: contribuir a la reforma institucional de APEC; ampliar los espacios de diálogo y concertación política regionales y globales en el marco de MIFTA; ampliar las acciones de cooperación y diplomacia cultural; forjar nuevas alianzas estratégicas para “aprovechar las nuevas oportunidades de acceso de mercado e inversión, manteniendo un clima interno de seguridad y confianza ante sus socios comerciales” (p. 75); promover, la ampliación de contrapartes asiáticas como miembros asociados en la AP.

Para el caso particular de China, Cornejo (2018 y 2019) plantea que las relaciones entre China y México se deterioraron con la cancelación del tren México-Querétaro y otros grandes proyectos económicos de China en México durante la administración Peña Nieto. El experto recomienda recomponer las relaciones con este país y aprovechar su capacidad en materia de ciencia y tecnología, así como su disponibilidad financiera para la inversión en proyectos de infraestructura en México y la exportación de productos agrícolas y minerales.

Las relaciones con África, Medio Oriente y Asia Central no han sido una prioridad para la política exterior de México. Frente a los múltiples conflictos económicos, políticos y sociales en estas regiones, el país debe reevaluar sus relaciones con estos países, al tiempo que trata de coadyuvar en lograr la paz y la seguridad internacionales. Generalmente ha buscado asegurar su presencia en estas regiones mediante foros multilaterales que promueven y apoyan iniciativas para mitigar el conflicto. En particular, en Marta Tawil (2018) con-

ESQUEMA 7: México debe asumir un papel más coherente y proactivo en Medio Oriente y África, recomendaciones:

- 1 Aumentar el presupuesto de la Dirección General de África y Medio Oriente.
- 2 Incrementar la presencia en foros multilaterales para avanzar sus iniciativas y conseguir el apoyo de los países de la región.
- 3 Ampliar la presencia de México en países árabes más allá del Golfo y del nivel gubernamental.
- 4 Promover los intercambios culturales.
- 5 Atender el tema palestino como un problema regional.

sidera que los factores internos determinaron el discurso y la práctica de la política exterior hacia esa región y que se ha observado continuidad en las líneas y los objetivos de política exterior en la última década. La experta argumenta que el “reordenamiento del sistema internacional, así como la agravación de las crisis políticas y de la tragedia humana en Medio Oriente, representan una oportunidad para que México asuma un papel más coherente y proactivo en esa región” (p. 91). Para ello, presenta algunas recomendaciones: 1) Aumentar el presupuesto de la Dirección General de África y Medio Oriente; 2) Incrementar la presencia en foros multilaterales para avanzar sus iniciativas y conseguir el apoyo de los países de la región; 3) Ampliar la presencia de México en países árabes más allá del Golfo y del nivel gubernamental; 4) Promover los intercambios culturales; y, 5) Atender el tema palestino como un problema regional. En suma, es necesario “entender y mirar a Medio Oriente, sin prejuicios o lecturas sin matices que reducen la realidad compleja de las sociedades árabes y musulmanas a una imagen imprecisa y en ocasiones negativa” (p. 92), desarrollando una estrategia integral que vaya más allá de lo económico y gubernamental.

Por su parte, África ha mostrado cierto potencial de crecimiento económico, por lo que México abrió dos embajadas más en la última década, con un total de siete en la región, para fomentar la cooperación, el comercio y los acuerdos financieros, así como para proteger los intereses de sus ciudadanos. Relaciones más cercanas con países en esos lugares podrían generar el apoyo que México necesita para promover el derecho internacional en organizaciones globales (Varela, 2018). Sin embargo, Varela, subraya la notable ausencia de ese continente en la agenda de la política exterior y en la opinión pública mexicanas. La autora registra una continuidad del patrón de conducta de México hacia el continente, siempre teniendo un bajo perfil. Argumenta que, en las últimas seis décadas, la política exterior hacia África “ha sido reactiva, errática y sin planeación” (p. 95). En la administración Peña Nieto, no hubo ningún contacto de alto nivel entre México y sus principales aliados africanos: (Argelia, Egipto, Etiopía, Kenia, Marruecos, Nigeria y Sudáfrica, entre otros). Así, la experta argumenta que, aun cuando África no sea una región prioritaria para México, tampoco puede ser ignorada. Por ello, recomienda que México sea “un socio confiable y no simplemente coyuntural, en foros multila-

terales y en relaciones bilaterales” (p. 96) y que la ampliación de la red diplomática en la región se haga mediante representaciones compartidas con otros gobiernos latinoamericanos.

Finalmente, en términos de organizaciones internacionales, México ha sido defensor activo del derecho internacional desde el final de la Segunda Guerra Mundial. En los últimos años, ocupó dos veces (2002-03 y 2009-10) un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, y fue sede de varias cumbres mundiales. Dos exsecretarios de Relaciones Exteriores han tenido importantes puestos en la arena internacional: Bernardo Sepúlveda, nombrado juez y vicepresidente de la Corte Internacional de Justicia, y José Ángel Gurría, actualmente el secretario general de la OCDE.

El gobierno de Peña Nieto fortaleció marginalmente la presencia de México en foros multilaterales. En el marco de la ONU, México recuperó su liderazgo y promovió la codificación del derecho internacional en campos estratégicos como migración, cambio climático, tráfico de armas, y lavado de dinero, importantes temas en la agenda nacional. Además, participó activamente en agencias especializadas de la ONU (UNESCO, FAO, UNICEF, UNTAC, entre otras) (Pellicer, 2019). Según Covarrubias (2019), México busca con esta participación en la ONU y OEA influir en la construcción de la gobernanza mundial, en congruencia con el objetivo de hacer de México un actor con responsabilidad global. Sin embargo, considera que existieron limitaciones en la capacidad de México para incidir en algunos temas a nivel global como resultado de los problemas internos en dichas materias, como derechos humanos, corrupción, estado de derecho y democracia.

Con la excepción de la administración López Obrador, México ha participado activamente en el G20, pues ha fungido como una potencia emergente que defiende los intereses de los países en desarrollo y, al mismo tiempo, promueve acuerdos in-

ternacionales para aminorar los efectos de las crisis financieras mundiales. Además, con la creación de MIKTA en la administración Peña Nieto se buscó presentarse como una potencia constructiva que fomenta la gobernanza global con otros países con prioridades similares, como Indonesia, Corea del Sur, Turquía y Australia. México también ha sido un país activo en la Organización Mundial de Comercio (OMC), para mantener el régimen internacional de comercio abierto. Según Zamudio (2018), una política exterior multilateral estratégica implica: 1) Elegir a cuáles organizaciones pertenecer y definir las estrategias y acciones que conviene al país desplegar en ellas; 2) Avanzar en la adopción y cumplimiento de las regulaciones internacionales, reduciendo la “brecha discordante entre la elaboración de marcos jurídicos que regulan la acción internacional y su aplicación” (p. 47) en México.

Siendo así, México busca jugar diferentes roles vis-à-vis distintas regiones del mundo: socio de Estados Unidos, líder en América Latina, defensor del libre comercio (De la Mora, 2018 y 2019), de las inversiones, de la cooperación internacional (Prado, 2018), y de la paz y seguridad (Chabat, 2018 y 2019), del medio ambiente (López Vallejo, 2018; Torres, 2019), y de los derechos humanos (Anaya, 2018 y 2019) en Europa, Asia y África, así como promotor del derecho internacional, y miembro que quiere fortalecer organismos internacionales. Pero hay una brecha entre la imagen y el rol que proyecta al mundo y su realidad doméstica, porque su defensa del derecho internacional, de la paz y seguridad, de los derechos humanos, y del estado de derecho choca con profundos retos nacionales en estas mismas áreas.

En suma, no ha sido la falta de voluntad lo que ha restringido la relevancia e influencia de México en asuntos globales, sino las limitaciones en la inversión de recursos para generar mayores capacidades de política exterior, las restricciones impuestas por la vecindad con los Estados Unidos y la ausencia de un proyecto estratégico y de lar-

go plazo en materia de política externa. Con sus recursos y capacidades limitadas, alcanzó los objetivos de: contener la hegemonía de los Estados Unidos en los asuntos internos mexicanos, pero no de reducir las restricciones impuestas por la vecindad; administrar las crisis políticas en América Central y Venezuela, pero no de conseguir soluciones duraderas y de largo plazo; evitar la dominación diplomática de Brasil en América Latina, pero no de establecerse como un líder regional; adquirir presencia global a través de sus acciones en Naciones Unidas, pero sin tener el poder para conseguir grandes cambios estructurales; obtener reconocimiento como una potencia constructiva mediante MICTA, pero sin ejecutar ninguna acción

colectiva de gran impacto a través de este mecanismo; ser un facilitador en las negociaciones de no proliferación nuclear, control de tráfico de armas convencionales y cambio climático, pero sin tener la capacidad de concretar un gran acuerdo global. Siendo así, utilizando estas estrategias de política exterior, México ha logrado tener una mayor, aunque limitada, relevancia e impacto en los asuntos regionales y mundiales que son de importancia para las prioridades nacionales, que si hubiera actuado individualmente; asimismo, ha provisto al país de una reputación como un socio confiable para avanzar aquellos temas que son prioritarios desde la lógica de las prioridades nacionales de la administración en turno.

No ha sido la falta de voluntad lo que ha restringido la relevancia e influencia de México en asuntos globales, sino las limitaciones en la inversión de recursos para generar mayores capacidades de política exterior, las restricciones impuestas por la vecindad con los Estados Unidos y la ausencia de un proyecto estratégico y de largo plazo en materia de política externa



■ V. Recomendaciones de política pública para una mejor política exterior

Fotografía: Protocolo, Foreign Affairs & Lifestyle

En una coyuntura internacional compleja, donde las tendencias proteccionistas se refuerzan en el mundo, las opciones populistas de izquierda y derecha ganan terreno a nivel internacional, la confianza hacia las instituciones multilaterales se ha reducido, el antimexicanismo no cede en sectores importantes de Estados Unidos y los desafíos en sus fronteras no son menores. México requiere fortalecer sus capacidades y estrategias de política exterior para que sus acciones tengan un mayor impacto. El país cuenta con cierta importancia relativa en el sistema internacional, como resultado del tra-

bajo de sus diplomáticos profesionales, un gran potencial derivado de un prestigio histórico y una imagen país positiva en muchos aspectos, por lo que incrementar los recursos y capacidades de la política exterior redundará en un creciente y mayor impacto en el ámbito mundial para avanzar el interés nacional mexicano: en orden de prioridad, seguridad, prosperidad y promoción de sus principios. Por ello, los recursos asignados a la política exterior deben ser tratados como una inversión — no un gasto— para promover el desarrollo nacional y el bienestar de todos los mexicanos.

México requiere fortalecer sus capacidades y estrategias de política exterior para que sus acciones tengan un mayor impacto

Siendo así, con base en el análisis anterior, se recomienda ampliamente la ejecución de las siguientes quince acciones para fortalecer a la política exterior de México:

Los recursos asignados a la política exterior deben ser tratados como una inversión —no un gasto— para promover el desarrollo nacional y el bienestar de todos los mexicanos

- 1** aumentar sustantivamente los recursos presupuestales de la Cancillería, así como la certidumbre sobre su ejercicio;
- 2** fortalecer los poderes de coordinación de la SRE en las acciones internacionales de otras dependencias, para desplegar una política exterior integral, coherente y consistente a nivel global, en particular para el manejo de la compleja relación con Estados Unidos, así como consolidar legalmente estos poderes de coordinación en la LOAPF en materia de promoción comercial y financiera, turística, cultural y de imagen internacional;
- 3** incrementar el número de miembros del SEM, duplicando su número actual para recuperar el nivel que había hace casi 50 años, al inicio de la década de 1970, de un diplomático de carrera por cada 50 mil habitantes;
- 4** ampliar la cobertura diplomática de México en el mundo, incrementando el número de embajadas al nivel de otros países emergentes (como Brasil, Corea del Sur, India o Turquía) y diversificando geográficamente su ubicación; con la apertura de cinco nuevas embajadas al año, se alcanzarían los niveles de Sudáfrica en seis años, Turquía y Corea del Sur en ocho, India en diez y Brasil en doce;
- 5** fortalecer la red consular en Estados Unidos, en una coyuntura bilateral difícil, para incrementar la diplomacia multinivel que permita ampliar y profundizar las alianzas estratégicas, en todos los sectores y niveles de gobierno;
- 6** ante América Latina, repensar a la región en toda su complejidad y heterogeneidad, analizándola como tres subregiones con dinámicas y prioridades diferentes;
- 7** hay que concluir la negociación del Acuerdo Global con la Unión Europea (UE), asegurando su compatibilidad con el T-MEC y gestionando su ratificación en Europa y México, cuidando que las relaciones con la UE no desplacen las relaciones bilaterales estratégicas con los sus países miembros;
- 8** en Asia-Pacífico, es necesario contribuir a la reforma institucional de APEC y ampliar los espacios de diálogo y concertación política regionales, ampliando las acciones de cooperación y diplomacia cultural para forjar nuevas alianzas estratégicas en materia comercial y financiera; en particular, con China, se deben recomponer las relaciones bilaterales, así como aprovechar su capacidad en materia de ciencia y tecnología, su disponibilidad financiera para la inversión en proyec-

tos de infraestructura en México y sus necesidades de productos agrícolas y minerales;

- 9 ante Medio Oriente y África, es recomendable ampliar la presencia de México en estas regiones, ampliándolas más allá del nivel gubernamental, así como promoviendo los intercambios culturales y la concertación en organismos internacionales con los países de la región;
- 10 en organismos internacionales, es urgente definir las estrategias y acciones que conviene al país desplegar en ellas, así como avanzar en la adopción y cumplimiento de las regulaciones internacionales, para reducir la enorme brecha entre los compromisos internacionales y la realidad nacional;
- 11 en la SRE, crear o consolidar áreas especializadas en temáticas de alta relevancia internacional en la cancillería (consolidar: cultura, comercio, inversiones y turismo; crear: ciencia y tecnología, energía y medio ambiente) para coordinar mejor las acciones de otras secretarías en el ámbito mundial;
- 12 asignar por parte de la Cámara de Diputados un presupuesto para la AMEXCID, al igual que para su fondo de cooperación (FONCID); asimismo, el Fondo México requiere ser recapitalizado para fortalecer la cooperación internacional, particularmente con Centroamérica;
- 13 en el ámbito administrativo, la SRE no puede ser tratada como las demás secretarías de Estado; es necesario crear un mecanismo para compensar las variaciones cambiarias del peso frente a las divisas extranjeras en el presupuesto (con las que tiene comprometido el 70% de su presupuesto);
- 14 reconstituir el Gabinete de Política Exterior, presidido por la SRE, para definir una estrategia de política exterior, de mediano y largo plazo, compartida por todas las dependencias del gobierno federal y con el apoyo de los principales actores políticos, económicos y sociales del país;
- 15 ver a la política exterior como una inversión y no un gasto, que funciona como palanca del desarrollo nacional, prioridad compartida por todos los gobiernos anteriores, sin importar su color político, que debe ser emulada por la administración del presidente López Obrador.

■ Acrónimos y siglas

Fotografía: Protocolo, Foreign Affairs & Lifestyle

ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
AMEXCID	Agencia Mexicana de Cooperación Internacional
AP	Alianza del Pacífico
APEC	Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (por sus siglas en inglés)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BUAP	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
CDT	Consejo de la Diplomacia Turística
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
COMCE	Consejo Mexicano de Comercio Exterior
CONACULTA	Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, conaculta
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

CPTM	Consejo de Promoción Turística de México
FONCID	Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo
G-20	Grupo de los 20 (Países industrializados y emergentes)
IED	Inversión extranjera directa
IME	Instituto de los Mexicanos en el Exterior
ITAM	Instituto Tecnológico Autónomo de México
KAS	Fundación Konrad Adenauer-México
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
LSEM	Ley del Servicio Exterior Mexicano
MIKTA	Asociación informal entre México, Indonesia, Corea del Sur, Turquía y Australia (por sus siglas en inglés)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

■ Acrónimos y siglas

OEA	Organización de los Estados Americanos	SECTUR	Secretaría de Turismo
OMC	Organización Mundial de Comercio	SEM	Servicio Exterior Mexicano
OMPS	Operaciones para el Mantenimiento de la Paz	SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
ONU	Organización de las Naciones Unidas	SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación	TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
PIB	Producto Interno Bruto	T-MEC	Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá
PRI	Partido Revolucionario Institucional	UABC	Universidad Autónoma de Baja California
SC	Secretaría de Cultura	UE	Unión europea
SE	Secretaría de Economía	UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas

■ Bibliografía

- Anaya Muñoz, A. (2018). "Política exterior de derechos humanos: ¿de la apertura, el activismo y el reformismo táctico a una convergencia auténtica con las normas y órganos internacionales?", en Jorge A. Schiavon, Rafael Velázquez Flores y Humberto Garza Elizondo. (eds.). *La Política Exterior de México 2018-2024: Diagnóstico y Propuestas*. México: CIDE, UABC y UANL, pp. 107-110.
- Anaya Muñoz, A. (2019). "Política exterior y derechos humanos durante el sexenio de Enrique Peña Nieto", en *Foro Internacional*, LIX(237-238, julio-diciembre), pp. 1049-1075.
- The World Bank [Banco Mundial]. (2018). "World Development Indicators". <http://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/> (consultado el 15 de noviembre de 2018).
- Cárdenas Suárez, H. (2019). "La política consular en Estados Unidos: protección, documentación y vinculación con las comunidades mexicanas en el exterior", en *Foro Internacional*, LIX(237-238, julio-diciembre), pp. 1077-1113.
- Cárdenas, H. (2018). "Recomendaciones para la política consular de México (2018-2024)", en Jorge A. Schiavon, Rafael Velázquez Flores y Humberto Garza Elizondo. (eds.). *La Política Exterior de México 2018-2024: Diagnóstico y Propuestas*. México: CIDE, UABC y UANL, pp. 115-120.
- Chabat, J. (2018). "Seguridad y narcotráfico en la política exterior mexicana: diagnóstico y propuestas", en Schiavon, J., Velázquez Flores, R. y Garza Elizondo, H. (eds.). *La Política Exterior de México 2018-2024: Diagnóstico y Propuestas*. México: CIDE, UABC y UANL, pp. 99-101.
- Chabat, J. (2019). "La seguridad en la política exterior de Peña Nieto: el invitado incómodo", *Foro Internacional*, LIX(237-238, julio-diciembre), pp. 989-1020.
- Cooper, A. y Shaw, T. (2009). *The Diplomacies of Small States: Between Vulnerability and Resilience*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [Const.]. (2018). Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf (consultado el 15 de noviembre de 2018).
- Cooper, A., Hocking, B. y Maley, W. (2008). *Global Governance and Diplomacy: Worlds Apart?* Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Cornejo, R. (2019). "China y México 2012-2018, entre el inicio idílico y la realidad", en *Foro Internacional*, LIX(237-238, julio-diciembre), pp. 879-906.
- Cornejo, R. (2018). "Propuestas para una eficaz relación del nuevo gobierno de México con China", en Jorge A. Schiavon, Rafael Velázquez Flores y Humberto Garza Elizondo (eds.). *La Política Exterior de México 2018-2024: Diagnóstico y Propuestas*. México: CIDE, UABC y UANL, pp. 83-87.
- Covarrubias Velasco, A. (2019). "México: ¿actor con responsabilidad multilateral?", en *Foro Internacional*, LIX(237-238, julio-diciembre), pp. 643-669.
- Covarrubias, Ana y Schiavon, J. (2018). "In Search of International Influence: Mexico as an Entrepreneurial Power", en *International Journal: Canada's Journal of Global Policy Analysis*, 73(4), pp. 535-553.
- De Alba Ulloa, J. (2018). "Política interna para la política exterior: acciones prioritarias", en Jorge

- A. Schiavon, Rafael Velázquez Flores y Humberto Garza Elizondo. (eds.). *La Política Exterior de México 2018-2024: Diagnóstico y Propuestas*. México: CIDE, UABC y UANL, pp. 33-39.
- De Icaza, C. (2018). "Discurso pronunciado durante la ceremonia de promulgación de la LSEM", Ciudad de México, 18 de abril (discurso compartido con el autor).
- De la Mora Sánchez, L. (2018). "La política de comercio exterior de México (2018-2024)", en Schiavon, J., Velázquez Flores, R. y Garza Elizondo, H. (eds.). *La Política Exterior de México 2018-2024: Diagnóstico y Propuestas*. México: CIDE, UABC y UANL, pp. 121-124.
- De la Mora Sánchez, L. (2019). "La política comercial de México durante el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto", en *Foro Internacional*, LIX(237-238, julio-diciembre), pp. 959-987.
- Durand, J. (2018). "Política migratoria: diagnóstico y pronóstico", en Schiavon, J., Velázquez Flores, R. y Garza Elizondo, H. (eds.). *La Política Exterior de México 2018-2024: Diagnóstico y Propuestas*. México: CIDE, UABC y UANL, pp. 111-114.
- Durand, J. (2019). "Política migratoria: entre el discurso, la práctica y la coyuntura", en *Foro Internacional*, LIX(237-238, julio-diciembre), pp. 1021-1047.
- Forbes México. (19 de noviembre de 2019). "Gobierno suma 11,000 mdp ahorrados por reducción de salarios y plazas". www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf (consultado el 20 de noviembre de 2019).
- Garza Elizondo, H., Schiavon, J. y Velázquez Flores, R. (eds.). (2010). *Paradigmas y Paradojas de la política exterior de México 2000-2006*. México: El Colegio de México y CIDE.
- Garza Elizondo, H., Schiavon J. y Velázquez Flores, R. (eds.). (2014). *Balance y Perspectivas de la política exterior de México 2006-2012*. México: El Colegio de México y CIDE.
- González González, G. y Morales Castillo, R. (2018). "La agenda pendiente de México en América Latina y el Caribe. Consideraciones y recomendaciones", en Schiavon, J., Velázquez Flores, R. y Garza Elizondo, H. (eds.). *La Política Exterior de México 2018-2024: Diagnóstico y Propuestas*. México: CIDE, UABC y UANL, pp. 57-64.
- González González, G. y Morales Castillo, R. (2019). "La política exterior del gobierno de Enrique Peña Nieto hacia América Latina y el Caribe en un mundo en transición: una trama en tres actos", en *Foro Internacional*, LIX(237-238, julio-diciembre), pp. 763-808.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* [Ley O.]. (2018). Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_150618.pdf (consultado el 15 de noviembre de 2018).
- López-Vallejo Olvera, Marcela (2018). "Medio ambiente, cambio climático y energía sustentable en la agenda internacional de México: diagnóstico y propuestas", en Jorge A. Schiavon, Rafael Velázquez Flores y Humberto Garza Elizondo. (eds.). *La Política Exterior de México 2018-2024: Diagnóstico y Propuestas*. México: CIDE, UABC y UANL, pp. 129-133.
- Ojeda, M. (1984). *Alcances y límites de la política exterior de México*. México: El Colegio de México.
- Pellicer Silva, O. (2019). "México, el derrumbe de un régimen y la política exterior", en *Foro Internacional*, LIX(237-238, julio-diciembre), pp. 579-607.
- Prado Lallande, J. (2018). "Cooperación internacional para el desarrollo de México: diagnóstico y propuestas prácticas para el sexenio 2018-2024", en Schiavon, J., Velázquez Flores, R y Garza Elizondo, H. (eds.). *La Política Exterior de México 2018-2024: Diagnóstico y Propuestas*. México: CIDE, UABC y UANL, pp. 125-128.
- Ruano, L. (2018). "México y Europa, aliados en un mundo convulso", en Schiavon, J., Velázquez Flores, R. y Garza Elizondo, H. (eds.). *La Política Exterior de México 2018-2024: Diagnóstico*

- y *Propuestas*. México: CIDE, UABC y UANL, pp. 65-69.
- Ruano, L. (2019). "Del *Mexico's Moment* a negociar bajo presión: relaciones México-Europa durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, 2012-2018", en *Foro Internacional*, LIX(237-238, julio-diciembre), pp. 809-849.
- Santa Cruz, A. (2018). "Propuesta de política exterior para América del Norte, 2018-2024", en Schiavon, J., Velázquez Flores, R. y Garza Elizondo, H. (eds.). *La Política Exterior de México 2018-2024: Diagnóstico y Propuestas*. México: CIDE, UABC y UANL, pp. 51-56.
- Santa Cruz, A. (2019). "La política de Enrique Peña Nieto hacia América del Norte: normalización e institucionalización", en *Foro Internacional*, LIX(237-238, julio-diciembre), pp. 703-731.
- Schiavon, J. (2018). "Diplomacia multinivel", en Schiavon, J., Velázquez Flores, R. y Garza Elizondo, H. (eds.). *La Política Exterior de México 2018-2024: Diagnóstico y Propuestas*. México: CIDE, UABC y UANL pp. 137-141.
- Schiavon, J. (2006). "The central-local division of power in the Americas and renewed Mexican federalism: Old institutions, new political realities", en *International Journal of Constitutional Law* (I-CON), 4(2, April), pp. 392-410.
- Schiavon, J. (2019). *Comparative Paradiplomacy*. Nueva York: Routledge.
- Schiavon, J. (2011). *Las relaciones México-Estados Unidos: Prioridades constantes, modelos teóricos variables*. México: BUAP.
- Schiavon, J., Spenser, D. y Vázquez Olivera, M. (eds.). (2006). *En busca de una nación soberana: Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*. México: CIDE y Acervo Histórico Diplomático-SRE.
- Schiavon, J., Velázquez Flores, R. y Garza Elizondo, H. (eds.) (2018). *La Política Exterior de México 2018-2024: Diagnóstico y Propuestas*. México: CIDE, UABC y UANL.
- Schiavon, J. y Figueroa, B. (2019a). "Los recursos y las capacidades de la política exterior de México (2012-2018)", en *Foro Internacional*, LIX(237-238, julio-diciembre), pp. 609-642.
- Schiavon, J. y Figueroa, B. (2019b). "Foreign Policy Capacities, State Foreign Services, and International Influence: Brazil vs. Mexico", en *Diplomacy and Statecraft*, 30(4), pp. 816-828.
- Schiavon, J. y Figueroa, B. (2019c). "La paradoja mexicana: Un país abierto al mundo con pocas capacidades diplomáticas", en *Foreign Affairs Latinoamérica*, 19(1, enero-marzo), pp. 93-102.
- Schiavon, J. y Figueroa, B. (2018). "Las capacidades de la política exterior de México: diagnóstico (2000-18) y propuestas (2018-24)", en Schiavon, J., Velázquez Flores, R. y Garza Elizondo, H. (eds.). *La Política Exterior de México 2018-2024: Diagnóstico y Propuestas*. México: CIDE, UABC y UANL , pp. 17-24.
- Schiavon, Jorge A. y Domínguez, D. (2016). "Mexico, Indonesia, South Korea, Turkey, and Australia (MIKTA): Middle, Regional, and Constructive Powers Providing Global Governance", en *Asia & The Pacific Policy Studies*, 3 (3), pp. 495-504.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP]. (2020). "Cuenta Pública de la SHCP", <http://cuentapublica.hacienda.gob.mx/> (consultado el 20 de enero de 2020).
- Secretaría de Relaciones Exteriores [SRE]. (2012). "Informe de rendición de cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012". <https://sre.gob.mx/images/stories/doctransparencia/transparencia/rc/ic2006-2012.pdf> (consultado el 15 de noviembre de 2018).
- Secretaría de Relaciones Exteriores [SRE]. (2018). "Informe de rendición de cuentas de conclusión de la administración 2012-2018". https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/410264/Informe_de_Rendici_n_de_Cuentas_SRE_firmado_por_Canciller.pdf (consultado el 15 de noviembre de 2018).
- Tawil, M. (2019). "Continuidad y ajustes en la política exterior mexicana hacia el mundo árabe y el Medio Oriente: la agenda económica y

- política”, en *Foro Internacional*, LIX(237-238, julio-diciembre), pp. 907-932.
- Tawil, M. (2018). “Propuesta de política exterior para Medio Oriente”, en Schiavon, J., Velázquez Flores, R. y Garza Elizondo, H. (eds.). *La Política Exterior de México 2018-2024: Diagnóstico y Propuestas*. México: CIDE, UABC y UANL, pp. 89-92.
- Torres Ramírez, B. (2019). “La participación de México en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”, en *Foro Internacional*, LIX(237-238, julio-diciembre), pp. 1179-1219.
- Uscanga, C. (2018). “Los retos de una política exterior de Estado hacia el Pacífico asiático”, en Schiavon, J., Velázquez Flores, R. y Garza Elizondo, H. (eds.). *La Política Exterior de México 2018-2024: Diagnóstico y Propuestas*. México: CIDE, UABC y UANL, pp. 71-76.
- Uscanga, C. (2019). “La política exterior del gobierno mexicano en el Pacífico asiático (2012-2018)”, en *Foro Internacional*, LIX(237-238, julio-diciembre), pp. 851-877.
- Varela Barraza, H. (2018). “La política exterior de México para África”, en Schiavon, J., Velázquez Flores, R. y Garza Elizondo, H. (eds.). *La Política Exterior de México 2018-2024: Diagnóstico y Propuestas*. México: CIDE, UABC y UANL, pp. 93-96.
- Varela Barraza, H. (2019). “Entre el discurso oficial y la realidad: la política exterior de México hacia África, 2012-2018”, en *Foro Internacional*, LIX(237-238, julio-diciembre), pp. 933-957.
- Velázquez Flores, R. y Farfán Mares, G. (2018). “Diplomacia pública: hacia una mejor imagen del país”, en Jorge A. Schiavon, Rafael Velázquez Flores y Humberto Garza Elizondo. (eds.). *La Política Exterior de México 2018-2024: Diagnóstico y Propuestas*. México: CIDE, UABC y UANL, pp. 159-163.
- Velázquez Flores, R. y Monjaraz Sandoval, A. (2018). “Diplomacia parlamentaria: pesos y contrapesos”, en Schiavon, J., Velázquez Flores, R. y Garza Elizondo, H. (eds.). *La Política Exterior de México 2018-2024: Diagnóstico y Propuestas*. México: CIDE, UABC y UANL, pp. 143-147.
- Velázquez Flores, R. y Schiavon, J. (2019). “La política exterior de los Estados”, en Velázquez Flores, R. Schiavon, J., Ochoa Bilbao, L. y García Waldman, D. (eds.). *Introducción al Estudio de las Relaciones Internacionales: 100 años de disciplina*. México: UABC, CIDE, BUAP y UANL, pp. 207-216.
- Velázquez Flores, R., Schiavon, J., Ochoa Bilbao, L. Horacio García Waldman, D. (eds.). (2019). *Introducción al Estudio de las Relaciones Internacionales: 100 años de disciplina*. México: UABC, CIDE, BUAP y UANL.
- Villanueva R., César (2018). “Diplomacia cultural e imagen internacional”, en Schiavon, J. Velázquez Flores, R. y Garza Elizondo, H. (eds.). *La Política Exterior de México 2018-2024: Diagnóstico y Propuestas*. México: CIDE, UABC y UANL, pp. 155-158.
- Villanueva Rivas, C. (2019). “‘Mucho ruido y pocas nueces’: la diplomacia cultural y la imagen-país de México en el sexenio de Enrique Peña Nieto”, en *Foro Internacional*, LIX(237-238, julio-diciembre), pp. 1145-1178.
- Ward, P., Rodríguez, V. y Cabrero, E. (1999). *New Federalism and State Government in Mexico: Bringing the States Back In*. Austin: The University of Texas at Austin.
- Weldon, J. (1997). “The Political Sources of Presidentialism in Mexico”, en Mainwaring, S. y Shugart, M. (eds.). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zamudio González, L. (2018). “Política multilateral: ¿repliegue o reconfiguración”, en Schiavon, J., Velázquez Flores, R. y Garza Elizondo, H. (eds.). *La Política Exterior de México 2018-2024: Diagnóstico y Propuestas*. México: CIDE, BUAP y UANL, pp. 41-48.

La política exterior del México Contemporáneo:
Evaluación y Perspectivas
D.R. Jorge A. Schiavon Uriegas

Primera edición: Agosto 2020
Ciudad de México, Estados Unidos Mexicanos

Fundación Konrad Adenauer A.C., México.
Río Guadiana #3, Col. Cuauhtémoc.
CP 06500, Ciudad de México.
(5255) 5566 4599
www.kas.de/mexiko/es/

Todos los derechos reservados para ediciones en español por:
VERSAPRINT, Servicios Integrales de Impresión.
Río Tonalá 43, Col. Colinas del Lago.
CP 54744 Cuautitlán Izcalli, Edo. de México.
(5255) 5868 6141
www.versaprint.com.mx

ISBN: en trámite

Los textos que se publican son de exclusiva responsabilidad de los autores, y no expresan necesariamente el pensamiento de la KAS.
Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido citando apropiadamente la fuente.

Impreso en México

KAS Paper

