

# MÉXICO ANTE EL MUNDO: TIEMPO DE DEFINICIONES

LUIS HERRERA-LASSO M.  
*(coordinador)*

GUADALUPE GONZÁLEZ G.  
JORGE ALBERTO LOZOYA  
OLGA PELLICER  
FRANCISCO SUÁREZ DÁVILA  
JORGE E. TELLO PEÓN



FONDO DE CULTURA ECONÓMICA

## ÍNDICE

<i>Presentación</i> , Luis Herrera-Lasso M. ....	11
<i>Introducción</i> , Olga Pellicer .....	13

### *Primera Parte*

I. <i>Las relaciones de México con el exterior: un breve diagnóstico</i> , Olga Pellicer, Luis Herrera-Lasso M. y Guadalupe González G. ....	25
Introducción .....	25
Los contextos nacional e internacional: los nuevos escenarios en México .....	26
La relación con los Estados Unidos .....	41
Relaciones con Canadá .....	55
Diversificación a otras regiones .....	61
México en los organismos multilaterales .....	85
Síntesis y conclusión del diagnóstico .....	92
Recomendaciones generadas a partir del diagnóstico .....	101

### *Segunda Parte*

#### PROCESOS DE CAMBIO Y ESTRATEGIA DE POLÍTICA EXTERIOR

II. <i>El mundo al inicio del siglo XXI: un panorama político</i> , Jorge Alberto Lozoya .....	117
La hegemonía estadounidense .....	117

La desaparición de la URSS . . . . .	121
El éxito de la Unión Europea . . . . .	125
La nueva arquitectura internacional . . . . .	128
La reconformación asiática . . . . .	130
La incógnita latinoamericana . . . . .	133
La gobernabilidad internacional en juego . . . . .	136
Crecimiento económico e igualdad social . . . . .	142
Nuevo tiempo, nuevo espacio . . . . .	145
Misericordia física y espiritual . . . . .	148
III. <i>Las bases internas de la política exterior: realidades y retos de la apertura económica y la democracia,</i>	
Guadalupe González G. . . . .	155
La política exterior a debate . . . . .	155
Una mirada al presente: entre el cambio y la continuidad . . . . .	159
Alcances y límites del modelo de apertura económica . . . . .	173
Democratización y política exterior . . . . .	190
La agenda de decisiones estratégicas pendientes . . . . .	224
Bibliografía . . . . .	229
IV. <i>Estrategia de política exterior: necesidad de un nuevo rumbo,</i> Luis Herrera-Lasso M. . . . .	
Introducción . . . . .	236
De la posguerra a 1970 . . . . .	241
De 1970 a 1982 . . . . .	248
De 1982 a 2000 . . . . .	254
El momento actual: 2000-2005 . . . . .	270
Necesidad de una nueva estrategia de política exterior: tiempo de definiciones . . . . .	275

*Tercera Parte*

## GRANDES TEMAS DE POLÍTICA EXTERIOR

V. <i>Política económica y política exterior: hacia una política económica internacional</i> , Francisco Suárez	
Dávila . . . . .	301
Introducción . . . . .	301
México en el entorno económico internacional: claros y oscuros, fortalezas y debilidades . . . .	303
Cambios en el entorno económico mundial adversos a México: “remar contra la corriente” . . . .	306
México: rezago económico interno y política económica internacional cosmética (2000-2005) . . .	308
La política económica internacional “cosmética” . . . . .	311
La nueva coyuntura política de 2006: el debate sobre la visión y la estrategia futura del país: “retroceso mayor o reencuentro de rumbo” . . . .	314
Política económica internacional: hacia las regiones y los países . . . . .	328
Los organismos financieros internacionales y los cambios de su estructura de gobernación ( <i>governance</i> ) . . . . .	342
Coordinación entre la Secretaría de Relaciones Exteriores y las otras secretarías de Estado en materia de política económica internacional . . . . .	352
Síntesis y conclusiones . . . . .	355
Bibliografía . . . . .	361
VI. <i>Seguridad nacional y política exterior: espacios para la acción</i> , Jorge E. Tello Peón . . . . .	363
“Seguridad nacional”: la permanente construcción de un concepto . . . . .	363

La seguridad nacional como política de Estado . . .	367
Seguridad y fronteras . . . . .	375
La contención migratoria y las paradojas de la relación . . . . .	377
La relación con los Estados Unidos: paréntesis sobre percepciones mutuas . . . . .	383
Los márgenes de cooperación . . . . .	385
El imperativo de construir una relación institu- cional para la seguridad . . . . .	387
La seguridad pública como componente esencial de la seguridad de fronteras . . . . .	389
Ideas para la construcción de un modelo de segu- ridad de fronteras . . . . .	392
La "cuadrícula mexicana": algunas consideracio- nes de estructura política y la reiteración de una propuesta . . . . .	397
Epílogo . . . . .	400

## PRESENTACIÓN

*México ante el mundo: tiempo de definiciones* es resultado del ejercicio de un grupo de especialistas, a quienes convocó el interés por el futuro de las relaciones internacionales de México.

Los autores de este libro combinan una interesante mezcla de habilidades y experiencias. Algunos se han consagrado siempre a la vida académica, otros han sido representantes diplomáticos de México en el exterior y casi todos han ocupado posiciones importantes relacionadas con el quehacer internacional del país. Sin embargo, la coincidencia más valiosa entre ellos es su proclividad a la reflexión y al trabajo prospectivo en sus campos de especialización.

A diferencia de obras similares en las que el coordinador invita, compila textos y prepara la edición final, este libro es producto de un ejercicio colectivo, pues cada uno de los capítulos fue motivo de intensas discusiones. Esto no significa que todos coincidamos en todo lo que se dice en cada parte de la obra, sino que no hubo un solo tema importante que no haya sido objeto de una reflexión en común. En este sentido, aunque cada artículo lleva la firma de su autor, la obra en su conjunto es ciertamente responsabilidad compartida.

A la complejidad que representa un ejercicio de esta naturaleza, añadimos otra mayor que es presentar, como instrumento de apoyo a esta obra, una extensa colección de láminas con datos, cifras y gráficas sobre los distintos temas de las relaciones de México con el exterior. Este apoyo de información no pretende ser exhaustivo ni abarcar todos los temas que se tratan en la obra. Sin embargo, considera-

mos que puede representar una herramienta muy importante para quienes se dedican a la reflexión y la docencia en este campo, razón por la cual lo presentamos en la forma de disco compacto.

Este libro se gestó y desarrolló dentro del Grupo Coppan, S. C., cuyas actividades se han orientado en una proporción importante al análisis estratégico internacional (*Analítica Internacional GC*), lo que nos ha llevado a un esfuerzo permanente por encontrar respuestas a preguntas de interés en los temas de política exterior, migración y seguridad nacional. Estos ejercicios nos sirven de base para apoyar los trabajos de formulación de políticas públicas, lo que constituye otra de las actividades centrales de Grupo Coppan, S. C.

Sin los coautores, su buena disposición y su apertura al diálogo y la reflexión, esta obra ciertamente no existiría. Va para ellos todo mi reconocimiento. Adicionalmente quisiera agradecer a Gustavo Mohar por su participación en la revisión y discusión de los textos, a Ricardo Nudelman cuyo aliento y apoyo fue decisivo para la publicación de esta obra, así como a nuestros jóvenes investigadores en el Grupo Coppan, en particular a Mónica Carreón, por su trabajo siempre esmerado.

En lo personal, resulta un honor y un privilegio presentar este libro por la calidad profesional y humana de los coautores, todos ellos convencidos de la pertinencia y necesidad de aportar ideas para el debate y la reflexión a fin de que México sea mejor.

LUIS HERRERA-LASSO M.

## INTRODUCCIÓN

OLGA PELLICER\*

Cuando se inició el proyecto para elaborar el presente libro, los autores coincidieron en tres preocupaciones básicas que orientarían los ensayos que lo conforman. La primera, entender mejor el panorama internacional contemporáneo con atención especial al papel que desempeñan los Estados Unidos. La segunda, analizar el comportamiento de México en el mundo a partir de su ubicación geopolítica, su vinculación económica externa y su política hacia el exterior. Finalmente, evaluar las estrategias de política exterior que han guiado al gobierno mexicano en los últimos años y dar elementos para fortalecerlas y, en su caso, mejorarlas.

El primer paso para responder a las preocupaciones anteriores fue la elaboración de un diagnóstico sobre el estado de las relaciones de México con el exterior, enriquecido por un anexo estadístico (disco compacto), que constituye la primera parte de este libro. El primer ejercicio en esta dirección fue realizado por los mismos autores en 2004 en el marco del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales

\* Internacionalista. Ha tenido una larga carrera en el Servicio Exterior Mexicano como embajadora de México en Austria y representante permanente ante organismos internacionales con sede en Viena; embajadora alterna ante las Naciones Unidas en Nueva York; directora general para el Sistema de Naciones Unidas; coordinadora general del Instituto Matías Romero. En el ámbito académico ha sido profesora-investigadora de El Colegio de México; directora del Departamento de Economía y Política Internacional del CIDE; actualmente es profesora-investigadora del Departamento de Estudios Internacionales del ITAM. Ha escrito múltiples libros y artículos sobre política exterior de México, Organización de las Naciones Unidas y relaciones México-Estados Unidos.

(Comexi), que apareció en ese mismo año con el título *Las relaciones de México con el exterior: diagnóstico y propuestas de acción*.

El diagnóstico presenta un cuadro inquietante de las relaciones exteriores de México en el primer lustro del siglo xxi. Se advirtió una agudización de problemas con los Estados Unidos, el interlocutor más importante de dichas relaciones; se observó un deterioro en las relaciones con otros países y regiones, como América Latina; se registró un debilitamiento del prestigio internacional de México en los foros multilaterales; por último, se hizo evidente la ausencia de una línea conductora que orientase los objetivos y la estrategia de la política exterior a corto, mediano y largo plazos. Más que en otros momentos de su historia reciente, México parece haber perdido el rumbo de sus proyectos interno y externo de suerte que, en momentos de transición y redefinición del orden internacional, se encuentra a la deriva comparado con otros países con un peso económico o político similar.

Esos resultados definieron las líneas de investigación que convenía seguir. Era necesaria una mirada más amplia sobre el panorama internacional en que estamos inmersos y una reflexión más cuidadosa sobre la política exterior que permitiera entender por qué no ha sido posible hacer de ella una herramienta más útil para el posicionamiento de México en el ámbito internacional.

Respondiendo a esas preocupaciones, la segunda parte del libro se inicia con el ensayo de Jorge Alberto Lozoya sobre el mundo en el siglo xxi. Se trata de una mirada amplia sobre la política internacional de nuestros días, que se detiene a observar con más detalle algunos fenómenos sobresalientes que van de la hegemonía estadounidense a la reconfiguración de Asia o los problemas de gobernabilidad en un mundo globalizado. El panorama que allí se ofrece sirve de telón de fondo para los ensayos de la segunda parte.

El ensayo escrito por Guadalupe González González estudia los efectos de la apertura económica y la transición democrática en México sobre su política exterior. La autora señala que ambos fenómenos han modificado el modelo de desarrollo y la naturaleza del régimen político del país, lo cual ha afectado, sin duda, a la política exterior; basta referirse, por ejemplo, a la influencia de una mayor democracia sobre el comportamiento del Congreso o los gobernadores en esa materia. Sin embargo, tal efecto no llega a producir un verdadero golpe de timón en dicha política, la cual, a pesar de la presencia de nuevas situaciones y nuevas voces, se mantiene notablemente anclada en formulaciones y objetivos pertenecientes a otros momentos de la vida nacional.

El trabajo de Luis Herrera-Lasso traza, a lo largo de un periodo que va de 1945 a nuestros días, las circunstancias estructurales y coyunturales que han influido sobre la política exterior. Entre las primeras se encuentran la ubicación geopolítica de México, el grado de desarrollo y la solidez, o no, de sus instituciones gubernamentales. Entre las segundas destacan las prioridades cambiantes de la agenda internacional, las relaciones de poder internas y los vaivenes de la economía internacional. La manera en que los gobiernos en turno han ido utilizando el margen de maniobra que permiten las circunstancias anteriores constituye el hilo conductor del ensayo. Por lo que se refiere al momento actual, el autor hace una larga reflexión sobre las diversas circunstancias que explican la debilidad o casi ausencia de objetivos y estrategias de política exterior, y termina con una serie de propuestas para construir dichas estrategias en el futuro próximo.

La tercera parte contiene dos estudios sobre temas específicos: la ubicación de México en la economía internacional y el tema de la seguridad en las relaciones exteriores de México después de los ataques terroristas en Nueva York. El ensayo de Francisco Suárez Dávila ofrece datos funda-