

NÚMERO 159

JORGE A. SCHIAVON

Política exterior y opinión pública:
México ante el mundo

AGOSTO 2007



www.cide.edu

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

• D.R. © 2007. Centro de Investigación y Docencia Económicas, carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F.
Fax: 5727•9800 ext.6314
Correo electrónico: publicaciones@cide.edu
www.cide.edu

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

Agradecimientos

Agradezco a Brisna Beltrán su invaluable apoyo como asistente de investigación para la realización del presente documento.

Resumen

Este documento de trabajo analiza, con base en los resultados de las encuestas México y el Mundo 2004 y 2006, cuáles eran las preferencias e intereses de los mexicanos en materia internacional durante la administración del presidente Vicente Fox. Presenta un diagnóstico sobre los patrones de preferencias sobre asuntos externos en México en este periodo. Además, argumenta que en años recientes ha habido un aumento en el número de actores nacionales con intereses en asuntos internacionales, los cuales requieren ser efectiva y eficientemente representados por la Secretaría de Relaciones Exteriores. Asimismo, sostiene que la información provista por estas encuestas puede servir para generar, conducir y ejecutar una política exterior única y armónica de México hacia el mundo. Finalmente, se proponen algunas transformaciones institucionales para garantizar la representación y coordinación de los intereses de dichos actores en la agenda internacional mexicana y para generar una política exterior que refleje las preferencias e intereses de la población mexicana.

Palabras clave: México, política exterior, opinión pública, preferencias, México y el Mundo

Abstract

This working paper analyzes, based on the results of the Mexico and the World surveys of 2004 and 2006, which were the preferences and interests of the Mexican population in terms of international affairs during the administration of President Vicente Fox. It presents a diagnosis of the patterns of preferences on international issues in Mexico in that period. It also argues that, in recent years, there has been an increase in the number of national actors with interests in external affairs, and that these must be effectively and efficiently represented by the Ministry of Foreign Affairs. It sustains too, that the information provided by these surveys can be helpful to generate, conduct, and implement a harmonic and unified Mexican foreign policy. Finally, some institutional reforms are suggested in order to promote the representation and coordination of the interests of national actors in the Mexican international agenda, and in order to develop a foreign policy reflects the preferences and interests of the Mexican population.

Key words: Mexico, foreign policy, public opinion, preferences, Mexico and the World

Introducción

En materia de política exterior, si los Estados fueran racionales, llevarían a cabo sus acciones externas con un propósito definido, analizarían los ambientes nacional e internacional y, dentro de sus capacidades y restricciones internas y externas, elegirían la estrategia que mejor los conduzca a la realización de sus objetivos o intereses nacionales, subjetivamente definidos por ellos. Esta “racionalidad” en la actuación estatal no supone que los Estados siempre consigan sus metas preferidas, pero sí asume que buscarán conseguirlas lo mejor que puedan, tomando en cuenta su poder relativo y las restricciones domésticas y sistémicas que enfrentan. Siendo así, la racionalidad únicamente significa que los Estados tienen intereses o preferencias, que no son otra cosa que la forma en que ordenan los posibles resultados que se desprenden del ambiente estratégico en que se encuentran inmersos;¹ dichas preferencias deben ser completas y transitivas.²

La política exterior de un Estado democrático, como el mexicano, teóricamente debe representar, coordinar y defender los intereses o preferencias nacionales; idealmente, éstos deben reflejar aquéllos de la mayoría de la sociedad.³ En la medida en que se tenga una idea más clara y precisa de qué piensan los mexicanos sobre cuestiones internacionales, será posible elaborar una política externa más acorde con sus verdaderos intereses o preferencias.

Las preferencias o intereses —ya sean individuales, de un grupo de interés o de un Estado— pueden ser especificadas en, al menos, tres maneras diferentes: a través de supuestos lógicos, deduciéndolas de una teoría, o bien observándolas en la realidad.⁴ Dentro de esta tercera posibilidad, una de las formas más comunes en las que los individuos revelan sus preferencias sobre un tema en particular es a través de encuestas de opinión. En ellas se presenta a los encuestados una gama de opciones posibles sobre un asunto específico, pidiéndoles que indiquen sus preferencias al respecto. De acuerdo con la formulación de la pregunta, en algunos casos, se puede conocer además la intensidad de dichas preferencias.

Hasta mediados de la administración del presidente Vicente Fox (2000-2006), en México no existían datos duros, confiables, públicos y

¹ En la literatura sobre elección estratégica se usan indistintamente los términos intereses y preferencias. Ver Jeffrey A. Frieden, “Actors and Preferences in International Relations”, en David A. Lake y Robert Powell, eds., *Strategic Choice and International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1999, p. 39.

² Que sean completas significa que cubren todos los posibles resultados disponibles de sus acciones y que sean transitivas implica que, si $A > B$ y $B > C$, entonces $A > C$. David A. Lake y Robert Powell, “International Relations: A Strategic-Choice Approach”, en David A. Lake y Robert Powell, *Op. cit.*, pp. 6-13.

³ Jorge A. Schiavon, “México ante Estados Unidos, América Latina y el Mundo: Percepciones y Realidades”, en Consuelo Dávila y Rafael Velázquez Flores, coords., *Perspectivas de la Política Exterior de México 2006-2012*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, 2006, pp. 47-48.

⁴ Jeffrey A. Frieden, *Op. cit.*, pp. 53-66.

representativos que establecieran, de manera fidedigna, cuáles son las preferencias y percepciones de los mexicanos en materia de política exterior y sobre la posición de México en el sistema internacional. Con la finalidad de llenar este importante vacío, en 2004 y 2006 se levantaron las encuestas *México y el mundo*.⁵ Dada la solidez metodológica y el alto grado de representatividad de la población mexicana en estas encuestas,⁶ sus resultados pueden servir como un indicador confiable de los intereses o preferencias de la mayoría de los mexicanos en materia de política externa y fungir como base para guiar la política exterior.

Este artículo analiza las percepciones y preferencias de los mexicanos en materia internacional durante la administración del presidente Fox, tomando como base la información que se desprende de estas encuestas. Además, presenta un diagnóstico sobre algunos patrones de percepciones existentes en México durante la segunda mitad de esta administración. En particular, busca responder seis preguntas centrales respecto a la relación de México con el mundo. 1) ¿Qué tan nacionalistas o internacionalistas son los mexicanos? 2) ¿Consideran éstos que su país es parte de América del Norte o de América Latina y, en consecuencia, con cuál región creen que México debería profundizar sus vínculos y relaciones? 3) ¿Qué tipo de sentimientos imperan hacia Estados Unidos, principal relación bilateral de México? 4) ¿Existe homogeneidad entre las diferentes regiones del país en cuestiones internacionales? 5) Respecto a las prioridades de política exterior mexicana, ¿dominan las cuestiones económicas, políticas, diplomáticas, culturales o de otra índole? Finalmente, 6) ¿las preferencias de los líderes mexicanos sobre asuntos externos coinciden con aquéllas de la población general?

Las respuestas tentativas a cada una de estas preguntas se someterán al escrutinio empírico con base en los resultados de las encuestas, con el objeto de evaluar si dichas hipótesis encuentran sustento en las percepciones y preferencias de los mexicanos. En este sentido, se argumentará que: 1) Aun cuando existe un fuerte sentido de identidad nacional, los mexicanos están bastante interesados en cuestiones internacionales y son muy pragmáticos en la forma de conducir sus relaciones externas. 2) Los mexicanos se consideran

⁵ Levantadas conjuntamente por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI); los resultados de ambas encuestas se encuentran públicamente disponibles en: <http://mexicoyel mundo.cide.edu>. Para los reportes sobre México, véase Guadalupe González, Susan Minushkin y Robert Y. Shapiro, eds., *México y el mundo: visiones globales 2004/ Opinión pública y política exterior en México*, México, CIDE-COMEXI, 2004 (en adelante MM-2004); Guadalupe González, Susan Minushkin y Robert Y. Shapiro, eds., *México y el mundo: visiones globales 2004/ Opinión pública y política exterior en México y Estados Unidos: un estudio comparado*, México, CIDE-COMEXI, 2004 (en adelante MM-2004-EC); Guadalupe González y Susan Minushkin, eds., *México y el mundo 2006: opinión pública y política exterior en México*, México, CIDE-COMEXI, 2006 (en adelante MM-2006), y Guadalupe González y Susan Minushkin, eds., *México y el mundo 2006: líderes, opinión pública y política exterior en México, Estados Unidos y Asia: un estudio comparativo*, México, CIDE-COMEXI, 2006 (en adelante MM-2006-EC).

⁶ La encuesta usa como base una muestra aleatoria representativa de la población mexicana adulta (18 años o mayor), con un nivel de confianza de los resultados en ambas encuestas de 95% y con un margen de error muestral de +/- 4%.

geográfica y económicamente parte de América del Norte, pero histórica y culturalmente parte de América Latina; además, entre los líderes y la población general, existe la aspiración de servir como puente entre estas dos regiones. 3) Respecto a la relación con Estados Unidos, los mexicanos tienen sentimientos ambivalentes: existe una gran afinidad hacia este país y, al mismo tiempo, impera la desconfianza y resentimiento hacia él. 4) Hay una considerable diferencia regional en las percepciones y preferencias de los mexicanos; prácticamente se puede hablar de dos Méxicos: el norte tiende a ser más moderno, internacionalista y afín al mundo capitalista desarrollado, mientras que el centro, sur y sureste tienden a ser más tradicionales, nacionalistas y afines al mundo proteccionista y en vías de desarrollo. 5) Dentro de las prioridades de política exterior, dominan, en primer lugar, las relacionadas con la protección económica y diplomática de los intereses externos de México, en particular la defensa de los mexicanos en el extranjero y la promoción de las exportaciones; en segundo nivel aparecen las relativas a la seguridad (narcotráfico y terrorismo) y, finalmente, en tercera instancia, las políticas y culturales. Por último, 6) entre los líderes y la población general hay convergencias considerables (prioridades de política exterior, cuestiones económicas y de comercio internacional, asuntos de seguridad, pesimismo respecto a la dirección en la que va el mundo, y el deseo de que México funja como puente entre América del Norte y Latinoamérica), pero también existen divergencias sustanciales (inversión extranjera, beneficios de la globalización y tendencias hacia la integración regional).

Con base en las preguntas e hipótesis anteriores, a lo largo del artículo se analizan críticamente las relaciones de México con el mundo. Además, se sugieren algunas transformaciones que serían necesarias en las relaciones exteriores del país, en caso de considerarse que las percepciones y preferencias de los mexicanos en esta materia pueden servir como parámetro para la elaboración y ejecución de la política exterior.

En términos de estructura, además de la presente introducción y las conclusiones, el trabajo se divide en cinco secciones. La primera presenta el perfil de los mexicanos y sus percepciones generales en materia internacional. La segunda analiza la política exterior mexicana hacia las dos regiones históricamente más trascendentes para el país: América del Norte y América Latina. La tercera discute las amenazas internacionales y las prioridades de política exterior que identifican los mexicanos, haciendo énfasis particular en dos temas: migración y narcotráfico. La cuarta describe la posición de los mexicanos respecto a los organismos internacionales y a la cooperación multilateral. Por último, la quinta esboza los elementos a través de los cuales se puede alcanzar una política exterior armónicamente coordinada y que sea representativa de la diversidad de intereses de los diferentes actores internos

en México. Finalmente, en las conclusiones se resumen los principales hallazgos del presente artículo.

1. El perfil de la población mexicana en materia internacional

En México existe un fuerte sentido de identidad nacional. De manera consistente, en las encuestas de 2004 y 2006, 64% de la población se identificó a sí misma como mexicana, por encima de otras identidades supranacionales o subnacionales (de los encuestados, sólo 30% en 2004 y 34% en 2006 revelaron tener una identificación regional, estatal o local más intensa).⁷

La fuerte identidad nacional podría sugerir que la población mexicana es más proclive a apoyar una política exterior de alejamiento del país frente al mundo. Sin embargo, contrario a lo que se podría suponer, los mexicanos no son aislacionistas. De hecho, la población mexicana tiene un elevado interés en materia de política exterior. Una inmensa mayoría de mexicanos (87% en 2004, 83% en 2006)⁸ reportó estar muy o algo interesada en asuntos internacionales. Además, 56% de la población considera que la política exterior de México debe ser proactiva en aquellos asuntos internacionales que afectan al país, porcentaje que sólo varió un punto porcentual entre 2004 y 2006 (57% y 56% respectivamente).⁹ Con base en lo anterior, se puede afirmar que el mexicano promedio no sólo no es parroquial, sino que tiene un considerable interés en asuntos internacionales y espera, además, que la política exterior de su país sea proactiva y no reactiva.

Respecto a la identidad internacional, impera la identificación cultural sobre la realidad geográfica: la mayoría de los mexicanos (62%) se define como latinoamericano, mientras que 22% como ciudadano del mundo y sólo 7% se ve a sí mismo como norteamericano.¹⁰ Esta fuerte identidad latinoamericana es resultado de la historia que México tiene en común con los países de la región, con los que comparte un pasado colonial, religión e idioma. Así, aunque geográfica y económicamente México es parte de América del Norte, cuestiones históricas y culturales inducen al mexicano a percibirse a sí mismo como latinoamericano.

⁷ MM-2004, p. 17 y MM-2006, p. 23.

⁸ MM-2004, p. 15 y MM-2006, p. 21.

⁹ MM-2004, p. 22 y MM-2006, p. 27.

¹⁰ MM-2006, p. 24.

2. Las relaciones externas prioritarias: entre América del Norte y América Latina

2.1. Las afinidades

A pesar de que la población mexicana se siente más identificada culturalmente con América Latina, la afinidad que siente hacia los países pertenecientes a esta región es mucho menor a la que siente por países ubicados en América del Norte. Para conocer los sentimientos que tienen los mexicanos hacia distintos países del mundo, se pidió a los encuestados que clasificaran sus impresiones sobre diversos países en una *escala termométrica* de 0° a 100°, donde 100° (grados) representa sentimientos muy favorables, 50° neutros y 0° muy desfavorables.

En contraposición a sus raíces históricas y culturales latinoamericanas, los datos de la encuesta revelan que los mexicanos sienten mayor cercanía con América del Norte. De acuerdo con las encuestas de 2004 y 2006, los países con los cuales los mexicanos poseen sentimientos de mayor afinidad son Estados Unidos, Japón y Canadá. Durante los dos levantamientos, esta terna obtuvo los primeros lugares en nivel de afinidad. En 2004, Estados Unidos y Japón empataron en primer lugar con 68° y Canadá estuvo en el siguiente lugar con 65°. ¹¹ En 2006, Canadá obtuvo el primer lugar (75°), Estados Unidos un cercano segundo lugar (74°) y Japón el tercero (68°). ¹² Es notable que la afinidad con Canadá y Estados Unidos aumentó en 10° y 6° respectivamente, en sólo dos años.

En cambio, en 2004, el único país latinoamericano que obtuvo una afinidad favorable fue Brasil (con 53°), aunque con un nivel muy cercano al de neutralidad. Los sentimientos hacia el resto de los países de la región se ubicaron por debajo del nivel de neutralidad (50°). En el nivel de impresión desfavorable, en 2004, los países que aparecieron primero en la lista fueron Cuba (46°) y Guatemala (45°), ¹³ obteniendo aproximadamente 20° menos que países industrializados como Estados Unidos y Canadá. La baja calificación que obtuvo Cuba es reflejo de la crisis diplomática que México sostuvo con dicho país en ese periodo. Por ello, aunque ese año las demostraciones de apoyo a Cuba en México por parte de algunos sectores de la sociedad civil y medios impresos fueron muy visibles, la realidad es que el mexicano promedio no necesariamente compartía esa visión.

La afinidad hacia los países latinoamericanos mejoró en el levantamiento del 2006. En este año, el primer país de la región que figura en la lista de preferencias de los mexicanos es Cuba, con 59°. Aun cuando obtuvo una calificación 13° superior a la de 2004, aparece hasta el noveno lugar en las

¹¹ MM-2004, p. 37.

¹² MM-2006, p. 44.

¹³ MM-2004, p. 37.

afinidades de los mexicanos. Le siguen, en décimo, onceavo y doceavo lugar, respectivamente, Brasil, Guatemala y Chile, con 57, 54 y 52° cada uno.¹⁴ A pesar de estar muy cerca del nivel de afinidad neutra, mejoraron sustancialmente en su nivel respecto al 2004.

Independientemente de la afinidad que los mexicanos sienten hacia una u otra latitud, perciben que hay un incremento de la intensidad de las relaciones con ambas regiones. Aproximadamente dos terceras partes de los encuestados consideran que, en el futuro, habrá mayor integración económica y política con América del Norte (67 y 61% respectivamente), al igual que con Latinoamérica (72% económica y 64% política).¹⁵ Adicionalmente, y a pesar de la mayor afinidad existente hacia el Norte, los mexicanos no se desentienden de su relación con América Latina. Al preguntarles cuál debe ser la prioridad de integración para México, 32% de la población prefiere que el país se enfoque en la integración con Latinoamérica, en contraposición a sólo 18% que aboga por promoverla con Norteamérica.¹⁶

A pesar de buscar el fortalecimiento de la relación con América Latina, los mexicanos no consideran que México debe intentar convertirse en un líder en esta región. El 41% de la población general y 62% de los líderes encuestados responde que el país debe fungir como puente entre los países de América Latina y del Norte,¹⁷ lo cual resulta ser uno de los mayores y, a la vez, más importantes retos actuales de la política exterior del país.

2.2. América Latina

La menor afinidad con los países latinoamericanos es el resultado del deterioro que ha sufrido la relación de México con los países del área en los últimos años. A pesar de que el alejamiento de México con algunos de estos países fue resultado de los enfrentamientos verbales y coyunturales entre el presidente Fox y sus homólogos de Argentina, Brasil, Bolivia, Cuba y Venezuela,¹⁸ el enfriamiento de la relación responde en mayor medida a cuestiones estructurales.

Tradicionalmente, México ha considerado a Centroamérica su área natural de influencia. Históricamente, la actividad mexicana en la región ha sido inversamente proporcional a la importancia estratégica que Estados Unidos le ha otorgado a la misma y a las limitaciones financieras de México. Tan pronto como Estados Unidos se ha interesado en el área por razones de seguridad o

¹⁴ MM-2006, p. 59.

¹⁵ MM-2006, pp. 58-59.

¹⁶ MM-2006, p. 57.

¹⁷ MM-2006, p. 57 y MM-2006-EC, p. 18.

¹⁸ Rafael Velázquez Flores y Roberto Domínguez, "México contra todos: un análisis del proceso de toma de decisiones en las crisis diplomáticas con Cuba, Argentina y Venezuela", *Nueva Sociedad*, núm. 208 (marzo-abril 2007), pp. 25-38.

ideología, México ha transformado su activismo en la región en pasividad.¹⁹ Sin embargo, actualmente la influencia mexicana en la región se ha visto amenazada, no por Estados Unidos, sino por el fortalecimiento de Brasil, que ejerce una gran influencia en la región, y Venezuela, cuya área de influencia incluye América Central y el Caribe.

El creciente alejamiento entre México y América Latina y, en particular, el desplazamiento en el liderazgo regional del que ha sido objeto por parte de Brasil y Venezuela, se debe a la combinación de varios factores. El proceso de integración mexicano con América del Norte ha distanciado al país del resto del continente.²⁰ Además, el viraje hacia la izquierda de los principales países del hemisferio (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Nicaragua, Uruguay y Venezuela) generó enfrentamientos de carácter ideológico con el gobierno del presidente Fox. Asimismo, el desinterés de Estados Unidos en la región y la crisis económica de Argentina han abierto vacíos de poder, los cuales han sido llenados por Brasil como resultado del renovado activismo internacional del gobierno del presidente Lula. Finalmente, los altos precios internacionales del petróleo han permitido que Venezuela —realmente su presidente Hugo Chávez— ejerza un considerable activismo regional a través de sus petrodólares,²¹ los cuales son particularmente eficaces en las pequeñas economías del Caribe y Centroamérica, siempre sedientas de recursos externos etiquetados como cooperación para el desarrollo.

Si bien se ha intentado, desde hace más de 10 años, impulsar la integración con América Latina a través del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), iniciativa de la que Vicente Fox fue promotor durante su administración, dicho proyecto ha estado destinado al fracaso por diversas razones. Primero, el proyecto es visto como una iniciativa estadounidense que representa primordialmente los intereses de Estados Unidos, lo cual inmediatamente genera reacciones de tipo nacionalista en América Latina. Segundo, las disímiles características de los procesos de integración subregionales hacen complicada su reconciliación en un acuerdo hemisférico. Tercero, las disparidades de los distintos países respecto al avance de sus procesos internos de reforma estructural hacen que no haya un piso común en términos de liberalización económica y comercial. Cuarto, la propuesta se restringe al libre comercio de bienes, servicios y capitales, excluyendo el libre tránsito de personas y la creación de fondos estructurales para apoyar el desarrollo de las regiones más pobres del continente; es decir, no contempla las principales preocupaciones latinoamericanas. Quinto, la dependencia

¹⁹ Guadalupe González González, "México ante América Latina: mirando de reojo a Estados Unidos", en Jorge A. Schiavon, Daniela Spenser y Mario Vázquez, eds., *En busca de una nación soberana: relaciones internacionales de México, Siglos XIX y XX*, México, CIDE-SRE, 2006, pp. 485-504.

²⁰ Ninfa Fuentes y Jorge A. Schiavon, "Reforma estructural e integración regional en América Latina", México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Estudios Internacionales, 2004 (Documento de Trabajo, DEI-105), pp. 1-5.

²¹ Rafael Velázquez Flores y Roberto Domínguez, *Op. cit.*, pp. 32-36.

económica de los países del continente respecto al mercado estadounidense es inversamente proporcional a su distancia geográfica de Estados Unidos; por ello, el incentivo para negociar el acceso a dicho mercado es decreciente conforme más hacia el sur se esté. Finalmente, y más importante, más allá de la retórica, ninguno de los países de mayor relevancia en la región está interesado en el ALCA. Estados Unidos está más preocupado por cuestiones de seguridad; a México, Canadá y Chile no les conviene compartir con todo el continente el acceso privilegiado que tienen al mercado estadounidense y Brasil prefiere una integración bajo su liderazgo, a través del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Siendo así, México debe buscar otros mecanismos para integrarse con América Latina, que sean más viables y convenientes.²²

Para recomponer la relación entre México y la región, es necesario que el país esté dispuesto a invertir capital diplomático, político y financiero para asumir nuevamente su posición de influencia en la región. Este esfuerzo podría iniciarse con un trabajo de reinserción en América de Sur, fortaleciendo las relaciones bilaterales con determinados países de la región. Una mayor participación mexicana en el área que equilibre a Brasil sería bienvenida por Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. En lo relativo al Caribe y Centroamérica, la competencia con los petrodólares de Venezuela sólo se puede dar a través de la cooperación económica, técnica, educativa y tecnológica para el desarrollo y mediante la promoción de inversiones mexicanas en el área.

Finalmente, es inevitable que México y Brasil sigan compitiendo como potencias regionales al interior de América Latina. Sin embargo, el diálogo y la cooperación entre ambos para contener a Estados Unidos en el hemisferio y para consensuar posiciones regionales sobre temas globales en foros multilaterales siempre han sido relativamente fluidas. Siendo así, México tiene que reencontrar el equilibrio para competir con Brasil al interior de la región, pero cooperar fuera de ésta y, además, fungir como interlocutor y puente entre América Latina y América del Norte.

2.3. América del Norte

Existe un proceso constante, aunque lento, de integración de México con América del Norte. La Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN) acordada en Waco, Texas, en marzo del 2005, reinició el proceso formal de institucionalización incremental de la integración con Norteamérica. Los dos puntos centrales de la ASPAN, como su nombre lo indica, son promover la seguridad y la prosperidad en la región, por lo que ésta representa una oportunidad más para anclar el modelo de desarrollo económico y mejorar la situación económica de la población mexicana. Contrario a lo que podría suponerse, la población mexicana estaría de acuerdo

²² Ninfa Fuentes y Jorge A. Schiavon, *Op. cit.*, pp. 1-10.

con una mayor integración con Norteamérica, lo cual se discutirá más adelante.

A pesar de los avances de la ASPAN, es poco probable que la integración se dé en temas que impacten en el bienestar económico nacional mexicano en el corto plazo (mejores mecanismos de solución de controversias comerciales, establecimiento de fondos estructurales para el desarrollo, apertura de las fronteras al libre tránsito de personas, entre otros), debido a la preponderancia de los temas de seguridad, reflejo de las prioridades estadounidenses tras los ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001. Sin embargo, cooperando en temas de seguridad, se blinda a la región hacia el exterior, lo cual facilita la apertura hacia el interior de América del Norte, permitiendo así que se establezcan las condiciones necesarias para promover una mayor cooperación bilateral. Esto posibilitaría el avance en los temas prioritarios para México en el mediano plazo.²³

México requiere negociar la formalización e institucionalización de su integración silenciosa con América del Norte para dar mayor certidumbre a sus relaciones comerciales, financieras y de seguridad. Sin embargo, no puede confiar en que las soluciones a su desarrollo y estabilidad están únicamente en la integración con el norte. México debe resolver sus principales problemas internos para sentar las bases de su propia estabilidad y crecimiento y, así, por añadidura, aumentar su confiabilidad ante sus socios regionales. Esto implica crear un verdadero Estado de derecho, impulsar las reformas estructurales, donde el Estado garantice el respeto a la ley, la vida, la seguridad, la propiedad y el bienestar de todos los que viven en el territorio nacional.

Respecto a la relación con Estados Unidos, contrario a la tradicional frase imputada a varios políticos mexicanos como Benito Juárez o Porfirio Díaz: "pobre México, tan lejos de Dios y tan cerca de los Estados Unidos", la mayoría de los mexicanos piensa que la vecindad con Estados Unidos es más una ventaja (52%) que un problema (39%) para el país, siendo mayor la proporción de personas que opinan esto en el norte (72%) que en el sureste (40%).²⁴ Este optimismo puede ser visto como la consecuencia lógica de la estrecha relación que sostienen México y Estados Unidos, particularmente los estados fronterizos. Basta señalar que en Estados Unidos viven alrededor de 10 millones de personas nacidas en México (se calcula que la mitad de éstas ilegalmente) y casi 25 millones de personas con ascendencia mexicana. Aunado a esto, casi 90% de las exportaciones y 65% de las importaciones mexicanas se concentran en Estados Unidos, mientras que más

²³ Jorge A. Schiavon, "México-Estados Unidos: estabilidad y seguridad a cambio de autonomía", en Jorge A. Schiavon, Daniela Spenser y Mario Vázquez, eds., *Op. cit.*, pp. 459-462.

²⁴ MM-2006, p. 68.

de dos terceras partes de la inversión extranjera en México proviene de América del Norte.²⁵

Además de poseer los mayores niveles de afinidad con su vecino del norte, existe un mayor número de mexicanos que siente admiración (29% en 2004, 34% en 2006), en vez de desprecio (20% en 2004, 32% en 2006) por Estados Unidos.²⁶ Este sentimiento de admiración aumenta conforme más cerca de la frontera norte se esté (en 2004, 38% en el norte, contra 27 y 26% en el centro y sur/sureste respectivamente; en 2006, 36% en el norte y 34% en el centro y sur/sureste).²⁷

Sin embargo, ni el optimismo respecto a la vecindad con Estados Unidos ni la admiración que los mexicanos puedan sentir hacia tal país se traducen en confianza plena. Entre 2004 y 2006, el porcentaje de encuestados que reportó sentir desconfianza hacia Estados Unidos aumentó de 43 a 53%,²⁸ es decir, diez puntos en sólo dos años. Además, aunque el nivel de afinidad promedio con Estados Unidos aumentó en 6°, su posicionamiento en las preferencias de los mexicanos cayó del primero al segundo lugar. A pesar de que impera la desconfianza, es importante hacer notar que existe una gran diferencia regional respecto a los niveles de confianza, siendo considerablemente superior en el norte del país (38% en 2004 y 37% en 2006) que en el centro (16% en 2004 y 23% en 2006) y en el sur/sureste (18% en 2004 y 24% en 2006).²⁹

Ahora bien, aun ante los elevados niveles de nacionalismo descritos anteriormente, el pragmatismo desbordado de los mexicanos llevó a que, en el levantamiento del 2006, 54% de los encuestados respondiera estar muy o algo de acuerdo en que México y Estados Unidos formaran un solo país, si esto mejorara su nivel de vida. Este porcentaje aumentó 16 puntos porcentuales en relación a 2004.³⁰ En pocas palabras, contrario al tradicional nacionalismo mexicano, pareciera que una mayoría estaría dispuesta a canjear soberanía nacional por bienestar individual y familiar.

Sin embargo, el nacionalismo mexicano sigue fuertemente vigente en algunos aspectos, como en mantener las restricciones a la inversión extranjera en sectores estratégicos y en acotar la participación de extranjeros nacionalizados mexicanos en la vida pública del país. Se rechaza ampliamente la participación de mexicanos por naturalización (niveles superiores a 70%) en puestos públicos (como diputaciones), académicos (rectores de universidades) y, aun, deportivos (formar parte de la selección nacional de fútbol).³¹

²⁵ Sergio Aguayo Quezada, *Almanaque México-Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica e Ideas y Palabras, 2005, pp. 116, 170 y 213-219.

²⁶ MM-2004, p. 40 y MM-2006, p. 67.

²⁷ MM-2004, p. 40 y MM-2006, p. 67.

²⁸ MM-2004, p. 40 y MM-2006, p. 67.

²⁹ MM-2004, p. 40 y MM-2006, p. 67.

³⁰ MM-2004, p. 18 y MM-2006, p. 26.

³¹ MM-2006, p. 25.

Asimismo, la inmensa mayoría se opone a la apertura a la inversión externa en los sectores de petróleo (76%), gas (70%) y electricidad (68%).³² Así, la gran mayoría de los mexicanos siguen percibiendo a Petróleos Mexicanos (PEMEX) y a la Comisión Federal de Electricidad (CFE) como pilares de la soberanía nacional.

Siendo así, se puede afirmar que el nacionalismo mexicano es pragmático: únicamente se hace patente cuando no afecta directamente a la situación económica o al bienestar inmediato de los individuos o sus familias. Los mexicanos pueden tener altos niveles de afinidad con Estados Unidos y estar de acuerdo en integrarse con éste en un solo país, al mismo tiempo que desconfían de ellos y no están dispuestos a que inviertan en sectores que históricamente han sido considerados como pilares de la soberanía nacional: petróleo, gas y electricidad.

Siguiendo esta misma lógica, a pesar de los sentimientos encontrados hacia los estadounidenses, los mexicanos están conscientes de que la situación geográfica (ser la frontera sur de Estados Unidos), comercial (que sea, contundentemente, el principal socio comercial de México) y financiera (que sea, por mucho, la fuente más importante de inversión extranjera directa) ameritan que México trabaje conjuntamente con Estados Unidos para resolver problemas comunes. En 2006, 42% de los mexicanos (30% en 2004) reportó estar de acuerdo en que ambos países tomaran decisiones conjuntas, aun cuando México tuviera que adoptar políticas que no fueran de su preferencia.³³ Además, en una escala del 0 al 10 (donde 0 significa cooperación nula y 10 cooperación total), los mexicanos consideran que su país debe tener un nivel de cooperación de 7 con Estados Unidos.³⁴

Por otra parte, los mexicanos piensan que su país tiene una mayor responsabilidad de resolver aquellos problemas que se originan en él, mientras que Estados Unidos debe responsabilizarse de aquéllos que se originan de su lado de la frontera. Por ejemplo, 54% de los mexicanos consideran que es responsabilidad de México atender el flujo migratorio de indocumentados mexicanos (mientras que 23% creen que es responsabilidad conjunta, y sólo 21% lo ven como responsabilidad estadounidense), mientras que 44% piensa que el tráfico de armas ilegales, cuyo flujo es de norte a sur, es responsabilidad de Estados Unidos (27% de los mexicanos considera que es responsabilidad de ambos países y sólo 26% que es de México).³⁵

2.4. Percepciones comparadas México-Estados Unidos

Según datos del último lustro, la población estadounidense triplica a la mexicana (293 contra 105 millones de habitantes en números cerrados). El

³² MM-2006, pp. 55-56.

³³ MM-2004, p. 41 y MM-2006, p. 71.

³⁴ MM-2004, p. 40.

³⁵ MM-2004, p. 41.

producto interno bruto de Estados Unidos es más de 17 veces el mexicano (11,735 contra 677 miles de millones de dólares) y su producto *per cápita* corresponde a más de 6 veces el de México (39,961 contra 6,424 dólares anuales).³⁶ En términos militares, las fuerzas armadas en activo de Estados Unidos son alrededor de 1.5 millones de efectivos, mientras que las mexicanas no llegan a 200 mil. Además, su gasto militar es casi 70 veces el de México.³⁷ Contraintuitivamente, a pesar de esto, las poblaciones de ambos países comparten visiones en cuestiones internacionales: identifican retos similares y proponen soluciones parecidas.

Amplias mayorías en ambos países (México 83%, EE.UU. 84%) están muy o algo interesadas en asuntos internacionales, aunque los mexicanos están ligeramente mejor informados que sus vecinos sobre estos temas.³⁸ La mayoría de los encuestados en los dos países (México 56%, EE.UU. 69%) considera que su país debe desempeñar un papel activo en el sistema internacional, aunque es notorio que los mexicanos prefieren que dicha actividad se circunscriba a asuntos que afecten directamente a México.³⁹ Paradójicamente, ambos coinciden en que Estados Unidos debe cooperar con otros países para solucionar los problemas globales (México 59%, EE.UU. 75%), y no fungir como la policía del mundo ni actuar como un líder predominante en la solución de dichos conflictos (sólo 10% y 12% de los estadounidenses y mexicanos, respectivamente, lo quisieran).⁴⁰

Siendo así, mexicanos y estadounidenses perciben el mundo de manera bastante similar, aun cuando las diferencias económicas, políticas y sociales entre sus países sean considerables. Compartir valores y preferencias facilita la cooperación entre sociedades, ya que permite la generación de reglas comunes e instituciones. Esto implica que existen las bases para un mejor entendimiento entre los dos países, a pesar de que, durante mucho tiempo, han privilegiado retóricamente las diferencias por sobre las coincidencias en su relación bilateral.⁴¹

3. Prioridades y amenazas externas

Las principales amenazas de índole externo que perciben los mexicanos son, por una parte, las cuestiones de seguridad, particularmente el narcotráfico (89% lo mencionan en 2004 y 80% en 2006), el terrorismo internacional (81% en 2004 y 70% en 2006) y las armas químico-biológicas (86% en 2004 y 75% en 2006); por la otra, en términos económicos, lo que más les preocupa es que

³⁶ Sergio Aguayo Quezada, *Op. cit.*, pp. 12-14.

³⁷ MM-2004-EC, p. 15.

³⁸ MM-2006-EC, p. 50.

³⁹ MM-2006-EC, p. 50.

⁴⁰ MM-2006-EC, p. 51.

⁴¹ Jorge A. Schiavon, "México-Estados Unidos", *Op. cit.*, pp. 423-428.

una crisis económica internacional pueda afectar sustancialmente al país (86% en 2004 y 70% en 2006).⁴²

Mientras que las preocupaciones por temas de seguridad y económicos disminuyeron entre 2004 y 2006, las menciones sobre calentamiento global y temas del medio ambiente aumentaron en ese mismo periodo (de 65% a 70%). Adicionalmente, surgió como preocupación fundamental: el endurecimiento de la política migratoria de Estados Unidos (66% en 2006).⁴³ Esto último, muy probablemente se debe a la aprobación de la construcción del muro fronterizo por parte de Estados Unidos en 2006.

Asimismo, los mexicanos identifican como las metas más importantes de política exterior: la defensa de los mexicanos en el exterior (primera y segunda prioridades en 2004 y 2006, respectivamente, con 88% y 73% de menciones), la promoción de las exportaciones mexicanas en otros países (segunda y primera prioridades en 2004 y 2006, con 85% y 76%, respectivamente) y el combate al narcotráfico (78% en 2004 y 70% en 2006). En 2006 se identificaron como metas importantes de política exterior: proteger las fronteras (68%) y atraer inversión extranjera (67%).⁴⁴ En vista de esto, se puede afirmar que los mexicanos identifican consistentemente la defensa de los intereses de sus nacionales en el exterior (protección diplomática de emigrantes y acceso a mercados para los productos nacionales) como la máxima prioridad de la política externa.

3.1. Migración

La problemática de la frontera norte ha adquirido gran relevancia en los últimos años debido al dinamismo del movimiento —ya sea legal o ilegal— de bienes, capitales, personas y narcóticos. Como se mencionó anteriormente, en lo referente a la migración, la inmensa mayoría de los mexicanos identifica la protección y defensa de sus connacionales en el extranjero como una prioridad de la política exterior del país. El alto porcentaje de mexicanos que se preocupa por la situación de sus compatriotas en el extranjero no es casual. Casi la mitad de los mexicanos (47%) tiene un familiar fuera del país, de los cuales 97% se encuentra viviendo en los Estados Unidos.⁴⁵

Históricamente, México ha buscado defender los derechos de sus emigrantes, abogando porque Estados Unidos abandone el unilateralismo y acepte una administración bilateral de la migración. Sin embargo, el margen de negociación que tiene el país en este tema es muy limitado. La migración sirve como una válvula de escape al mercado laboral nacional y como fuente de considerables y crecientes flujos de recursos al país a través de las

⁴² MM-2004, p. 20 y MM-2006, p. 39.

⁴³ MM-2004, p. 20 y MM-2006, p. 39.

⁴⁴ MM-2004, p. 24 y MM-2006, p. 29.

⁴⁵ Banco Interamericano del Desarrollo y Bendixen y Asociados, "Encuesta de opinión pública de receptores de remesas en México", México, BID, 2 de febrero de 2007, pp. 9-12.

remesas, por lo que el gobierno mexicano ha hecho pocos esfuerzos por contener la salida de sus nacionales.⁴⁶ Sólo 22% de la población mexicana estaría a favor de que el gobierno mexicano patrullara la frontera para evitar el cruce ilegal de emigrantes hacia Estados Unidos.⁴⁷

De los emigrantes mexicanos, poco más de 36% envía remesas regularmente a sus familias en México. Estas remesas, en 2006, representaron la segunda fuente de ingresos más importante del país, sólo después del petróleo, sumando casi 25 mil millones de dólares.⁴⁸ Estas remesas han servido para financiar el consumo y, en menor medida, la inversión en el país, por lo que impedir el flujo migratorio, sin antes ofrecer alternativas reales de fuentes de ingresos, sería una política muy impopular además de contraproducente económicamente.

Existe un alto porcentaje de mexicanos (71%)⁴⁹ que considera que, en materia migratoria, su gobierno debería implementar, en vez de políticas disuasivas, políticas precautorias. Ejemplos de éstas serían evitar los cruces por los puntos de alto riesgo, ofrecer información sobre los riesgos y brindar provisiones para el trayecto, a fin de evitar la muerte de personas que intentan cruzar la frontera norte. Siendo pragmáticos, la gran mayoría de los mexicanos (70% en 2004 y 71% en 2006)⁵⁰ estaría dispuesta a negociar que México se comprometiera a reducir la migración ilegal y el tráfico de narcóticos hacia Estados Unidos a cambio de que éste brindara mayores oportunidades para que los migrantes nacionales trabajaran y vivieran legalmente en su territorio. Sin embargo, para la consecución de tal fin, los mexicanos no estarían dispuestos a hacer concesiones en temas que se perciben como cimientos de la soberanía nacional: 73% rechaza que México establezca una alianza militar con Estados Unidos a cambio de que éste ofrezca mayores oportunidades de empleo y residencia, y 71% se opone a hacer concesiones en materia energética (mayor acceso a inversiones extranjeras en petróleo, gas y electricidad) para tal fin.⁵¹

3.2. Narcotráfico

Otro de los temas conflictivos en la relación entre México y Estados Unidos es el narcotráfico. Además de ser un problema en la relación bilateral, es una de las principales amenazas percibidas por la población mexicana: 70% de los mexicanos considera al combate al tráfico de drogas como uno de los principales objetivos de la política exterior.⁵² Sin embargo, es un tema de la

⁴⁶ Manuel García y Griego, "Dos tesis sobre seis décadas: la emigración hacia Estados Unidos y la política exterior mexicana", en Jorge A. Schiavon, Daniela Spenser y Mario Vázquez, eds., *Op. cit.*, pp. 551-555.

⁴⁷ MM-2006, p. 63.

⁴⁸ Banco Interamericano del Desarrollo y Bendixen y Asociados, *Op. cit.*, pp. 20-21.

⁴⁹ MM-2006, p. 63.

⁵⁰ MM-2004, p. 43 y MM-2006, p. 71.

⁵¹ MM-2004, pp. 42-43.

⁵² MM-2006, p. 29.

agenda bilateral que se ha abordado incorrectamente al responsabilizar a México, por ser país productor y de tráfico hacia Estados Unidos, de la mayor parte del problema.

La producción y tráfico ilegal de drogas existe por una simple cuestión de mercado: la demanda genera su propia oferta. Mientras haya consumidores de estupefacientes y satisfacer su demanda sea una actividad ilegal tan lucrativa —se calcula que los ingresos anuales del narcotráfico duplican la suma de las ganancias de las 500 empresas más grandes de Estados Unidos, las *Fortune 500*—, seguirá habiendo producción y tráfico de enervantes.⁵³

Desde la década de 1980, el gobierno de los Estados Unidos declaró una “guerra contra las drogas”, y definió al narcotráfico como una amenaza a la seguridad nacional y a la sociedad estadounidense. Este combate al tráfico de narcóticos cuenta con un amplio apoyo político y social; mayorías superiores a 80% lo consideran uno de los problemas más importantes que aquejan a su país.⁵⁴ Sin embargo, la guerra contra el narcotráfico no se puede ganar. La única solución definitiva al problema: la legalización del consumo de estupefacientes, es políticamente inviable. Debido a esto, es una guerra que seguirá indefinidamente y con costos crecientes. Su finalidad no es, entonces, erradicar el tráfico de drogas, sino controlar, en la medida de lo posible, sus efectos más nocivos: la violencia, la adicción y la corrupción del Estado. Lo fundamental es librar esta guerra de la manera menos ineficiente posible.

Durante muchos años Estados Unidos atacó al narcotráfico como un problema de producción y oferta. Se suponía que, al reducir la producción de narcóticos, su oferta en el mercado disminuiría y, por tanto, su precio aumentaría drásticamente; esto desincentivaría su consumo, reduciendo así la demanda. Esta estrategia resultaba políticamente muy atractiva: siempre es preferible explotar la percepción de un culpable externo —productores y traficantes—, que reconocer que parte del problema se origina en el consumo de la población estadounidense. Además, bajo esta lógica, la guerra, con sus bajas correspondientes, se libraba fuera del territorio de los Estados Unidos.⁵⁵ Sin embargo, tras casi dos décadas (1980 y 1990) de combate a la producción y tráfico de drogas, los resultados fueron prácticamente nulos: la oferta, el consumo y la pureza de las drogas aumentaron, mientras que los precios se mantuvieron relativamente constantes.⁵⁶

La guerra contra la oferta falló ya que el narcotráfico es un negocio excepcionalmente lucrativo que ha desarrollado ciertas peculiaridades. Primero, los productores, a sabiendas de que parte de sus plantíos serán destruidos, han aprendido a adelantarse a las campañas de erradicación, plantando mayores extensiones de las que requieren para generar su

⁵³ Peter H. Smith, comp., *El combate a las drogas en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 37.

⁵⁴ Mathea Falco, “U.S. Drug Policy: Addicted to Failure”, *Foreign Policy*, núm. 102, 1996, pp. 120-124.

⁵⁵ Peter H. Smith, *Op. cit.*, pp. 44-48.

⁵⁶ Mathea Falco, *Op. cit.*, pp. 124-126.

producto. Segundo, el efecto hidra: al atrapar al líder de un cártel aparecen, entre los subordinados, dos o más nuevos líderes; esto puede generar violencia entre los lugartenientes contendientes, o bien, la fragmentación del cártel. Tercero, el efecto globo: como ocurre con un globo, si se intensifica la presión sobre un área determinada, se fomenta el desplazamiento hacia otra región o espacio, sin reducirse la producción.⁵⁷ Finalmente, cuarto, al incrementar el poder económico y la sofisticación del armamento y logística de los narcotraficantes, éstos poseen mayores recursos para corromper y defenderse de policías y políticos.⁵⁸

Debido a esto, para combatir de manera más eficiente el problema se debe mejorar la cooperación entre México y Estados Unidos. En primer lugar, es conveniente destinar más recursos a la prevención (campañas entre estudiantes a nivel primaria y medio-superior contra el uso de drogas) y rehabilitación (apoyo financiero para la recuperación de adictos). Se ha comprobado que es más eficiente y barato atacar a la demanda y al consumo, que a la oferta y al tráfico.⁵⁹ En segundo, es imprescindible atender el problema de tráfico de armas. La sofisticación del armamento de los cárteles mexicanos se debe a que pueden adquirirlo, muchas veces de forma legal, en Estados Unidos. Es necesario restringir la compra de dicho armamento y fiscalizar mejor el tráfico del mismo desde Estados Unidos hacia México. Hay que recordar que 44% de los mexicanos responsabiliza de este problema a Estados Unidos, mientras que sólo 26% a México y 27% a ambos.⁶⁰

Finalmente, la cooperación entre ambos países debe enfocarse en atacar las ganancias del narcotráfico, mejorando la información para reducir el lavado de dinero y las transferencias ilegales de recursos. A los líderes de los cárteles les afecta sustancialmente más la incautación de una cuenta bancaria multimillonaria (que concentra las ganancias finales de toda la cadena del narcotráfico), que el decomiso de un determinado número de kilos de droga o la erradicación de tal número de hectáreas de plantíos.

En suma, mientras haya demanda de drogas y el consumo de éstas sea ilegal y, por tanto, altamente reeditable, habrá oferta para satisfacerla. Siendo así, la guerra contra las drogas no puede ser ganada, únicamente puede ser librada de manera más eficiente para intentar reducir sus efectos más perversos: el aumento de la adicción, la violencia y la penetración y corrupción del Estado. Enfocar los esfuerzos en abatir no sólo la oferta, sino también la demanda, y en reforzar la cooperación en inteligencia en materia de precursores, tráfico de armas y lavado de dinero parecen ser buenas estrategias para limitar el poder y violencia de los narcotraficantes en esta guerra sin cuartel y sin fin previsible.

⁵⁷ *Ibid.*, pp. 130-132.

⁵⁸ Peter H. Smith, *Op. cit.*, pp. 51-56.

⁵⁹ Falco, Mathea, *Op. cit.*, pp. 120-134.

⁶⁰ MM-2004, p. 42.

4. México y los organismos internacionales

Respecto a la actuación de México en organismos internacionales, los mexicanos demuestran una vocación multilateralista en materia de cooperación internacional y toma de decisiones al interior de los organismos internacionales. Los sentimientos de los mexicanos hacia la Organización de las Naciones Unidas (ONU) son muy favorables. En 2006, en la *escala termométrica*, los mexicanos concedieron a la ONU el máximo nivel de afinidad dentro de todas las organizaciones internacionales (80°), aumentado 5° su calificación en relación con 2004.⁶¹ En comparación, la Organización de Estados Americanos (OEA), aún antes de la fallida contienda por ocupar su Secretaría General por el entonces canciller Luis Ernesto Derbez, alcanzó únicamente 64° (62° en 2004), un poco abajo de la Unión Europea, que obtuvo 68° (62° en 2004).⁶²

Siguiendo esta vocación multilateral, sólo una minoría de los mexicanos (38% en 2004 y 19% en 2006) desaprobó que el país tome decisiones en el seno de la ONU, aunque en ocasiones tenga que adoptar decisiones que no hubiera preferido.⁶³ En este mismo tenor, 53% de los mexicanos consideran que las resoluciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) deberían ser cumplidas aunque afecten intereses económicos del país.⁶⁴

Ahora bien, la mayoría de los mexicanos (84% en 2004 y 56% en 2006)⁶⁵ consideran el fortalecimiento de la ONU como una meta política de importancia para el país. Amplias mayorías de mexicanos estarían a favor de que el Consejo de Seguridad de la ONU haga uso de la fuerza, multilateralmente, para prevenir violaciones a derechos humanos en casos de genocidio (79% en 2004 y 73% en 2006), para evitar que un país apoye a grupos terroristas (75% en 2004 y 71% en 2006), para defender a un Estado que haya sido atacado injustificadamente por otro (74% en 2004 y 65% en 2006) y, con menor intensidad, para reestablecer un gobierno democrático que haya sido derrocado ilegalmente por grupos golpistas internos (63% en 2004 y 54% en 2006).⁶⁶ Estos datos son particularmente sorprendentes, ya que dichas acciones se contraponen a dos principios normativos de la política exterior mexicana que se encuentran consagrados en el artículo 89, fracción X, de la Constitución: la no intervención en los asuntos internos de los Estados y la autodeterminación de los pueblos.⁶⁷

⁶¹ MM-2004, p. 26 y MM-2006, p. 42.

⁶² MM-2004, p. 27 y MM-2006, p. 42.

⁶³ MM-2004, p. 28 y MM-2006, p. 40.

⁶⁴ MM-2006-EC, p. 58.

⁶⁵ MM-2004, p. 27 y MM-2006, p. 29.

⁶⁶ MM-2004, p. 29 y MM-2006, p. 41.

⁶⁷ Para una amplia discusión sobre estos principios, véase Ana Covarrubias Velasco, "Los principios y la política exterior de México", en Jorge A. Schiavon, Daniela Spenser y Mario Vázquez, eds., *Op. cit.*, pp. 387-422.

El apoyo a la ONU es tal que, casi dos terceras partes de los mexicanos (64% en 2004) estarían a favor de que ésta contara con un cuerpo armado seleccionado, entrenado y comandado por la misma organización para mantener la paz y seguridad internacionales. Además, 49% de los encuestados (48% en 2004) estaría de acuerdo en que México participara con tropas en Operaciones para el Mantenimiento de la Paz (OMP). Al respecto, en 2004 un 10% adicional aseveró que apoyaría la participación mexicana dependiendo del caso y sólo 36% consideró que México debería dejar ese tipo de actividades a otros países.⁶⁸ En este punto, nuevamente, se observa una considerable variación regional al interior del país. El apoyo a la participación mexicana en OMPs es mayor en el norte (54% a favor), y menor en el centro y sur/sureste (43 y 49% a favor, respectivamente).⁶⁹

Lo anterior rompe con la visión tradicional de que las fuerzas armadas mexicanas deben mantenerse aisladas del mundo y dentro de las fronteras nacionales. Todo parece indicar que un importante sector de la población mexicana está preparado para que las fuerzas armadas rompan su histórico aislamiento y participen en OMPs más allá de las fronteras nacionales. Esto sería positivo en dos vertientes. Por una parte, en términos generales, daría prestigio internacional al país, incidencia en la toma de decisiones al interior de la ONU y acceso a empresas mexicanas a licitaciones en los procesos de reconstrucción de las zonas pacificadas. Por la otra, en términos específicos, serviría como entrenamiento y socialización internacional para las fuerzas armadas del país.⁷⁰

En síntesis, los mexicanos son menos aislacionistas en sus percepciones sobre el funcionamiento del sistema internacional y de la ONU que lo que marca la actual política exterior de México. Esto es particularmente observable en lo referente a los poderes y facultades de la ONU en materia de seguridad internacional y en la participación de efectivos mexicanos en OMPs. Así, la posición de la cancillería, particularmente de la ex subsecretaria Patricia Olamendi hacia mediados de 2005, respecto al favorecimiento de la participación de México en las OMPs, era un paso en el sentido correcto para actualizar la política externa mexicana respecto a la nueva realidad social nacional. Sin embargo, contrario a los intereses de la mayoría de los mexicanos, este esfuerzo no se concretó por la negativa de las fuerzas armadas y el apoyo del presidente Fox a esta oposición.

⁶⁸ MM-2004, p. 30. y MM-2006, p. 41.

⁶⁹ MM-2006, p. 41.

⁷⁰ Para una interesante discusión sobre la participación de fuerzas armadas latinoamericanas en OMPs y sus consecuencias, véase Arturo Sotomayor, "La participación en operaciones de paz de la ONU y el control civil de las fuerzas armadas: los casos de Argentina y Uruguay", *Foro Internacional*, vol. XLVII, núm. 1 (187), enero-marzo de 2007, pp. 117-139.

5. México y su política exterior

Como se argumentó previamente, en una democracia, toda política pública debe representar y defender los intereses de la mayoría. Al ser México un país democrático, donde existe una gran diversidad de intereses y opiniones, se requiere una política exterior que represente y coordine la variedad de posiciones e intereses de los diferentes actores políticos, económicos y sociales del país, pero que a la vez sea única y armónica hacia el exterior. Para cumplir el primer objetivo, las percepciones y preferencias de los mexicanos deberían servir como guía a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE); para acometer la segunda tarea se requiere fortalecer las instituciones mexicanas.

5.1. Líderes y población general

En la medida que se tenga mayor claridad sobre lo que piensan los mexicanos en materia internacional, se podrá elaborar una política exterior más acorde con sus intereses. Sin embargo, esta tarea depende, también, de que los líderes y tomadores de decisiones en política exterior conozcan y representen las preferencias de los ciudadanos mexicanos.

En la encuesta del 2006, además de la encuesta pública, se hicieron entrevistas de opinión a más de 250 líderes provenientes de diversos sectores (público, privado, no gubernamental, académico y mediático). Los líderes mexicanos encuestados estuvieron clasificados en cinco categorías: 1) servidores públicos federales y estatales, 2) funcionarios de elección popular y líderes partidarios, 3) empresarios, 4) académicos y formadores de opinión, y 5) líderes de la sociedad civil.⁷¹

En general, los líderes tienen un perfil altamente internacionalista: 84% ha viajado fuera de México en más de 10 ocasiones, contrastando con 4% de la población general que lo ha hecho. La mayoría de los líderes ha vivido en el extranjero (61% en Estados Unidos, 50% en Europa, 29% en América Latina y 18% en otras regiones), mientras que 69% de los mexicanos nunca ha salido del país. Finalmente, los líderes están considerablemente mejor informados sobre cuestiones internacionales que el resto de la población. Por ejemplo, 90% de los líderes y sólo 27% del público general conocen el significado de las siglas de la OMC.⁷²

Resulta interesante contrastar no sólo los perfiles, sino también las opiniones de los líderes y la población mexicana. Idealmente, en una democracia representativa como la mexicana, los líderes deberían ser representantes de las preferencias en política exterior de la población. Sin embargo, contrario a lo que se esperaría, el grado de convergencia de opinión

⁷¹ MM-2006-EC, p. 17 y 76.

⁷² MM-2006, pp. 20-23 y MM-2006-EC, p. 35.

existente entre líderes y población es similar al nivel de divergencia, dependiendo del tema de que se trate.

Ambos grupos están de acuerdo en cuáles deben ser las prioridades de la política exterior de México y cuáles son las amenazas internacionales más graves.⁷³ Asimismo, coinciden en que México debe incrementar su comercio con otros países (96% líderes, 79% público),⁷⁴ en que la inversión extranjera beneficia mucho o bastante al país (94% líderes, 76% público)⁷⁵ y en que el comercio internacional es positivo para la creación de empleos (82% líderes, 74% público) y para reducir la pobreza en México (71% líderes, 61% público).⁷⁶

Sin embargo, las divergencias de opinión son considerables. La principal área de desacuerdo reside en el debate sobre la inversión extranjera en sectores energéticos estratégicos, como petróleo, gas y electricidad. La mayoría de los líderes apoya la apertura de estos sectores a la inversión externa (en 2004: 76, 85 y 85%, y en 2006: 62, 76 y 78%, en cada rama respectivamente), mientras que el público general rechaza la apertura contundentemente (en 2004: 27, 34 y 34%, y en 2006: 19, 25 y 27%, respectivamente, la apoyarían).⁷⁷ Además, el doble de los líderes (87% en 2004 y 83% en 2006) que de la población general (34% en 2004 y 41% en 2006) considera que la globalización es, en general, buena para México.⁷⁸ Finalmente, amplias mayorías de la población general piensan que en el futuro habrá más integración política con América del Norte (61%) y con América Latina (64%), pero menos de la mitad de los líderes lo cree (26 y 31% respectivamente).⁷⁹

Los grandes contrastes entre las opiniones y preferencias de los líderes y la población mexicana en temas como inversión extranjera, beneficios de la globalización y tendencias hacia la integración regional son sustanciales. Es poco probable que exista una política exterior representativa si los líderes y la población tienen opiniones diametralmente opuestas. Al ser estos puntos de debate una realidad ineludible del sistema internacional actual, es responsabilidad de los líderes hacer que sus percepciones permeen hacia el público general, a fin de disminuir la brecha que existe entre las preferencias de ambos grupos. Para que esto ocurra, los líderes deben evitar divisiones y encontrar espacios de coordinación entre ellos.

⁷³ MM-2006, pp. 29-39 y MM-2006-EC, pp. 37-38.

⁷⁴ MM-2006, p. 52 y MM-2006-EC, p. 22.

⁷⁵ MM-2006, p. 54 y MM-2006-EC, p. 18.

⁷⁶ MM-2006, pp. 52-53 y MM-2006-EC, p. 23.

⁷⁷ MM-2004, pp. 52-54, MM-2006, pp. 54-55 y MM-2006-EC, pp. 29-31.

⁷⁸ MM-2004, p. 54, MM-2006, p. 49 y MM-2006-EC, p. 29.

⁷⁹ MM-2006, pp. 58-59 y MM-2006-EC, pp. 20-21 y 25.

5.2. Reforma institucional para una política exterior coordinada y representativa

No basta con que los líderes representen fidedignamente las preferencias de la población mexicana. Ante el aumento en la globalización e interdependencia en el sistema internacional, ha habido un creciente incremento en el número de actores mexicanos que participan de manera más intensa en asuntos externos. Además de la cancillería, llevan a cabo relaciones internacionales otras secretarías de Estado, el poder legislativo, los estados y municipios, y grupos de interés como partidos políticos, grupos empresariales, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, entre otros.⁸⁰

De acuerdo con la Constitución mexicana, es facultad del ejecutivo federal “dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales”.⁸¹ En particular, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que la SRE es la encargada de “promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sin afectar las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, conducir la política exterior.”⁸² Siendo así, la SRE es, dentro del aparato gubernamental, la instancia encargada de conducir la política exterior. Para hacerlo efectivamente, debe cumplir dos funciones esenciales: coordinar y representar los intereses de los diversos actores con incidencia en cuestiones externas.

Los nuevos actores pueden tener intereses muy diversos en materia de política internacional, y requieren ser efectiva y eficientemente representados en el mundo. Ante ello, es necesario generar, más que una política exterior de Estado, una política externa coordinada y representativa. La SRE debe conciliar el creciente número de intereses —algunos probablemente divergentes— e integrarlos de manera coherente y armónica. Se requiere una política exterior cuyo resultado sea una voz única hacia el exterior, pero compuesta por la agregación de los diferentes intereses representados en los poderes de la Unión, los órdenes de gobierno, las instancias administrativas y los grupos de interés.

Para mejorar y perfeccionar la coordinación y la representación internacional por parte de la SRE, deben fortalecerse los lazos institucionales de información y toma de decisiones entre los diversos actores involucrados. Algunas opciones en este sentido serían: 1) respecto a instituciones: crear comisiones intersecretariales, un gabinete de política exterior y un órgano de coordinación con entidades federativas y locales; 2) en materia de capital humano: profundizar la profesionalización del Servicio Exterior Mexicano (SEM) y perfeccionar su esquema de incentivos y de desarrollo profesional con

⁸⁰ Jorge A. Schiavon, *La proyección internacional de las entidades federativas: México ante el mundo*, México, Instituto Matías Romero-SRE, 2006, pp. 15-17.

⁸¹ México, Leyes, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa, 2002.

⁸² México, Leyes, *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, México, Porrúa, 2004, artículo 28, fracción I.

base en el mérito en el desempeño de sus funciones; y, 3) en términos de voluntad política del ejecutivo federal: generar directrices y prioridades claras en materia externa, no sólo en países, áreas geográficas, organismos internacionales —temas de la agenda o proyectos específicos— sino en la reestructuración de los mecanismos de coordinación burocrática y administrativa para ejecutarlas.

En lo que respecta a la primera y tercera recomendaciones, la creación de un gabinete de política exterior puede ayudar a establecer prioridades presidenciales en materia internacional y a fortalecer la coordinación entre la SRE y las demás instancias burocráticas con incidencia en asuntos externos. Este gabinete puede resolver los problemas de coordinación burocrática, al monitorear la ejecución de las instrucciones presidenciales y reportar directamente al presidente de la república sobre éstas. Asimismo, funciona como un mecanismo de asignación de responsabilidades específicas a los Secretarios de Estado, de tal manera que éstos sean personalmente responsables, ante el presidente, de las tareas que les sean encomendadas. Esto incidiría positivamente en una conducción con mayor efectividad, eficiencia y representatividad de la política exterior.⁸³

Respecto a la coordinación con estados y municipios, debe promoverse una diplomacia federativa. Esto implicaría la aplicación de la breve, pero contundente, frase del estadista suizo Alfred Escher: “unidad hacia el exterior, diversidad hacia el interior”.⁸⁴ Para lograrlo, la cancillería debe coordinar y representar lo más fielmente posible los diversos intereses de los gobiernos subnacionales en el ámbito externo.

De acuerdo con el derecho internacional vigente, particularmente el artículo 7 de la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*, el ejecutivo central tiene el derecho de representar al Estado en su conjunto y, por lo tanto, de conducir la política exterior. Ahora bien, en la Ley sobre Celebración de Tratados de 1992 se incluyó la figura de los acuerdos interinstitucionales, que son los convenios celebrados “entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal, estatal o municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales.”⁸⁵ Esta nueva figura sienta una base legal que permite a otras dependencias y actores subnacionales suscribir convenios con socios externos para avanzar sus intereses particulares.

⁸³ Para un análisis sobre el sistema de gabinetes en la administración del presidente Carlos Salinas (1988-2004), véase Jorge A. Schiavon, y Antonio Ortiz Mena L.N., “Apertura comercial y reforma institucional en México (1988-2000): un análisis comparado del TLCAN y el TLCUE”, en *Foro Internacional*, vol. 41, núm. 4, octubre-diciembre de 2001, pp. 731-760.

⁸⁴ Citado por Bernhard Ehrenzeller, Rudolf Hrbek, Giorgio Malinverni y Daniel Thürer, “Federalism and Foreign Relations”, en Raoul Blindenbacher y Arnold Koller, eds., *Federalism in a Changing World: Learning from Each Other*, Montreal y Kingston, McGill y Queen’s University Press, 2003, p. 53.

⁸⁵ México, Leyes, *Ley Sobre la Celebración de Tratados*, México, Diario Oficial de la Federación, jueves 2 de enero de 1992, artículo 2, fracción II.

Para asegurar que no haya contradicción entre los acuerdos interinstitucionales y la política exterior del país, la Ley establece que éstos deben circunscribirse exclusivamente a las materias en que las dependencias y órdenes de gobierno tengan facultades y que, además, las instancias que los suscriban deberán mantener informada a la SRE sobre los mismos. La cancillería tiene la atribución de calificar la procedencia de los acuerdos y, si es el caso, dictaminarlos favorablemente y validarlos al inscribirlos en su registro interno. Esto es particularmente importante ya que, según el derecho internacional, si una dependencia u orden de gobierno firma un acuerdo interinstitucional —aun cuando éste se encuentre dentro de las materias en las cuales tiene atribuciones— y lo incumple, el Estado mexicano es responsable por el mismo en el ámbito externo.⁸⁶

Desafortunadamente, en la práctica, la gran mayoría de los acuerdos firmados por dependencias de la administración pública federal, estatal y municipal no cuentan con el dictamen de ley de la SRE y, por lo tanto, no existe un registro preciso de estos instrumentos jurídicos. Si no hay coordinación y control por parte de la cancillería, la diversidad hacia el interior puede convertirse en falta de unidad hacia el exterior y, peor aún, contraponer los intereses municipales y estatales con la política exterior en manos del ejecutivo federal.

La SRE debe establecer incentivos positivos, como apoyo técnico, diplomático y jurídico a los gobiernos subnacionales en la búsqueda y firma de acuerdos interinstitucionales, para así controlar su pertinencia y legalidad, así como su dictamen y registro; también debe haber incentivos negativos, como sanciones administrativas por incumplimiento del procedimiento de procedencia e inscripción en la SRE, para que las dependencias de los diferentes órdenes de gobierno inserten sus iniciativas de participación internacional dentro de las directrices de política externa definidas por la cancillería. Sólo así podrá haber una política exterior única y unificada en México, sustentada en una diplomacia federativa real.⁸⁷

En lo que respecta a la segunda recomendación, para tener una política exterior profesional es necesario fortalecer al pilar de la diplomacia mexicana, al capital humano cuya responsabilidad y profesión es la política externa: el Servicio Profesional de Carrera (SEM). Hasta el establecimiento del SEM en 2003, éste era el único servicio civil —no militar— de carrera en México, con una tradición histórica que se remonta hasta 1829, cuando el presidente Vicente Guerrero expidió la primera ley para un servicio exterior mexicano. El gran prestigio y calidad de su capital humano es resultado de que el ingreso, promoción y despido del personal de carrera se basan, en principio, en su desempeño (preparación, competencia, capacidad y superación constante).

⁸⁶ Jorge Palacios, *Tratados. Legislación y Práctica en México*, México, SRE, 2002, pp. 64-67.

⁸⁷ Jorge A. Schiavon, *La proyección...*, *Op. cit.*, pp. 93-96.

Sin embargo, el SEM no está exento de aspectos que se puedan mejorar sustancialmente. Los concursos de ingreso y de ascenso funcionan relativamente bien. Sin embargo, su talón de Aquiles es el despido. Es muy costoso y complicado administrativamente prescindir de un mal elemento, aun cuando su trayectoria profesional y desempeño en los exámenes de ascenso y de media carrera sean insatisfactorios. Otro aspecto mejorable, en términos de recursos humanos, es la capacitación constante de los diplomáticos de carrera, a través de cursos de actualización y especialización. Sin descuidar un conocimiento general de la política exterior de México, se debe privilegiar la formación de especialistas por funciones (multilaterales, bilaterales y consulares), temas y regiones geográficas, evitando en la medida de lo posible los cambios de adscripción injustificados, los cuales fracturan sus carreras profesionales.

Una vez perfeccionado el esquema de desarrollo profesional del SEM, sería conveniente promover que diplomáticos de carrera sean comisionados para ocupar las direcciones de asuntos internacionales o equivalentes de otras secretarías de Estado y de las entidades federativas. Asimismo, sería deseable que las presidencias o secretarías de las Comisiones de Relaciones Exteriores de las Cámaras de Diputados y Senadores recayeran en manos de profesionales de la diplomacia. Por último, sería conveniente que toda delegación mexicana al exterior fuera encabezada por un miembro de la cancillería, aun cuando la composición y funciones del resto de dicha delegación fueran muy técnicas o especializadas y formadas por miembros de otras dependencias.

Aunado a la reforma de las instituciones actuales, en relación a la tercera recomendación, sería factible crear nuevas instituciones. Mediante ellas, la SRE podría perfeccionar sus mecanismos de comunicación, representación y coordinación con el legislativo, los otros órdenes de gobierno y con las organizacionales sociales (empresariales, sindicales, académicas, partidarias, entre otras). Para alcanzar este objetivo, se puede crear un Consejo Federal de Coordinación Internacional, similar al que existe en países como Alemania, Canadá, Francia o Suiza, para concertar las acciones de política exterior con el legislativo y los órdenes de gobierno subnacionales y, también, con las organizaciones de la sociedad civil.

La función central de esta instancia sería emitir opiniones y recomendaciones al presidente de la república y al canciller, en sus áreas de competencia, para la formulación de una política internacional representativa y coordinada. En términos organizacionales, en principio, este Consejo Federal estaría conformado por una representación tripartita del ejecutivo federal, el legislativo y las entidades federativas. Como mínimo, debe incluir a la SRE, quien lo presidiría, a los presidentes de las Comisiones de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados y del Senado, y a los responsables de los órganos estatales encargados de las relaciones internacionales de sus entidades. También podría considerarse la inclusión de representantes del

nivel municipal, particularmente de las asociaciones de municipios más importantes del país. Posteriormente, podría ampliarse su membresía a organizaciones representativas de diversos sectores de la sociedad civil (académicos, empresariales, sindicales, ONGs, entre otros).

Ante el creciente surgimiento de actores nacionales con intereses internacionales es fundamental tener una política exterior única y armónica que represente y coordine la diversidad de intereses y posiciones de los diferentes actores políticos, económicos y sociales del México democrático. Para ello, es necesario que se fortalezcan los mecanismos de coordinación con entidades federativas, gobiernos locales y actores de la sociedad civil, que se perfeccione el esquema de desarrollo profesional del SEM y que se reestructuren los mecanismos de coordinación burocrática y administrativa para ejecutar la política exterior, con la finalidad de garantizar la representación de sus intereses a nivel internacional y dar coherencia y unidad a la política exterior mexicana.

Conclusiones

En las democracias, las políticas públicas, entre ellas la política exterior, deben representar y defender los intereses nacionales, idealmente representativos de las preferencias de una mayoría de la población. Gracias a las encuestas MM-2004 y MM-2006, finalmente se tiene una idea más clara y precisa acerca de qué piensan los mexicanos sobre cuestiones internacionales y cuáles son sus percepciones y preferencias sobre las relaciones de México con el mundo. Algunos de los resultados eran de esperarse, otros son sorprendentes y, unos más, son realmente contraintuitivos.

Sin embargo, independientemente de los resultados, la relevancia de las encuestas es que pueden servir como base a la SRE y otras instancias gubernamentales para generar, conducir y ejecutar la política exterior mexicana. Dado que hoy en día existe un mayor número de actores con intereses diversos en materia de política internacional, los cuales requieren ser efectiva y eficientemente representados en el mundo, esta información puede ser útil para dar lugar a una política exterior armónica y única que represente y coordine la diversidad de intereses y preferencias de dichos actores del ámbito político, económico y social de un México democrático.

Este artículo presentó evidencia empírica a través de los resultados de las encuestas para sustentar la validez de las hipótesis propuestas. Se llegó a las siguientes conclusiones: 1) Aun ante el sólido sentido de identidad nacional, los mexicanos tienen un elevado interés en asuntos internacionales, a la vez que son pragmáticos en la manera en que consideran que debe conducirse la política exterior del país. 2) Se ven a sí mismos histórica y culturalmente como integrantes de América Latina, pero asumen que en términos geográficos y económicos son parte de Norteamérica; asimismo, tienen la voluntad de ser un puente entre ambas regiones. 3) Tienen sentimientos ambivalentes hacia Estados Unidos: poseen los mayores niveles de afinidad hacia ellos y, sin embargo, prevalecen sentimientos de resentimiento y desconfianza hacia dicho país. 4) Existe una importante división regional, casi un país dividido a mitades, respecto a las percepciones y preferencias en materia externa. Por una parte, los mexicanos son más internacionalistas, modernos, y cercanos al mundo industrializado en el norte, mientras que son más nacionalistas, tradicionales y afines al mundo en desarrollo en el centro, sur y sureste del país. 5) Las prioridades de defensa de los intereses económicos y diplomáticos de México dominan en las preferencias de los mexicanos (promoción de las exportaciones y defensa de los mexicanos en el exterior) por sobre las de seguridad y, más aún, sobre las políticas y culturales. Finalmente, 6) existen varios puntos de convergencia entre líderes y población general; sin embargo, los temas de divergencias también son muy

importantes, particularmente en asuntos como inversión extranjera, integración regional y participación más activa de México en el mundo.

Además, se argumentó que ante el aumento en la globalización e interdependencia en el sistema internacional, se ha generado un creciente incremento en el número de actores en México —más allá de la SRE— que participan de manera intensa en asuntos externos, tales como otras dependencias del ejecutivo federal, los poderes legislativo y judicial, los estados y municipios, y grupos de interés como los empresariales, sindicales, ONGs y partidos políticos, entre otros. Esto ha hecho que haya más actores con intereses más diversos en asuntos internacionales, quienes deben ser efectiva y eficientemente representados. Con base en esto, se esbozan varios elementos de cómo puede alcanzarse, más que una política exterior de Estado, una política externa mejor coordinada y más representativa.

Así, finalmente, se propone, para mejorar y perfeccionar la coordinación y la representación internacional por parte de la SRE, fortalecer los lazos institucionales de información y toma de decisiones entre los diversos actores involucrados, mediante la creación de comisiones intersecretariales, un gabinete de política exterior y un órgano de coordinación con entidades federativas, municipios y sociedad civil. También se recomienda la profundización de la profesionalización del SEM, que las delegaciones mexicanas en el exterior sean encabezadas por personal de la SRE y que se promueva la comisión de miembros del SEM en las áreas internacionales de secretarías de Estado, poder legislativo y gobiernos locales para coordinarlas y dirigir las.

Bibliografía

- Aguayo Quezada, Sergio, *Almanaque México-Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica e Ideas y Palabras, 2005.
- Banco Interamericano del Desarrollo y Bendixen y Asociados, "Encuesta de opinión pública de receptores de remesas en México", México, BID, 2 de febrero de 2007.
- Chabat, Jorge, *Las relaciones México-Estados Unidos*, México, Planeta DeAgostini y CONACULTA-INAH, 2001 (Gran Historia de México Ilustrada, núm. 99), pp. 381-400.
- Covarrubias Velasco, Ana, "Los principios y la política exterior de México", en Jorge A. Schiavon, Daniela Spenser y Mario Vázquez, eds., *En busca de una nación soberana: relaciones internacionales de México, Siglos XIX y XX*, México, CIDE-SRE, 2006, pp. 387-422.
- Davidow, Jeffrey, *El oso y el puercoespín*, México, Grijalbo, 2003.
- Ehrenzeller, Bernhard, Rudolf Hrbek, Giorgio Malinverni y Daniel Thürer, "Federalism and Foreign Relations", en Raoul Blindenbacher y Arnold Koller, eds., *Federalism in a Changing World: Learning from Each Other*, Montreal y Kingston, McGill y Queen's University Press, 2003, pp. 53-73.
- Falco, Mathea, "U.S. Drug Policy: Addicted to Failure", *Foreign Policy*, núm. 102, 1996, pp. 120-134.
- Frieden, Jeffrey A., "Actors and Preferences in International Relations", en David A. Lake y Robert Powell, eds., *Strategic Choice and International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1999, pp. 39-76.
- Fuentes, Ninfa y Jorge A. Schiavon, "Reforma estructural e integración regional en América Latina", México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Estudios Internacionales, 2004 (Documento de Trabajo, DEI-105).
- García y Griego, Manuel, "Dos tesis sobre seis décadas: la emigración hacia Estados Unidos y la política exterior mexicana", en Jorge A. Schiavon, Daniela Spenser y Mario Vázquez, eds., *En busca de una nación soberana: relaciones internacionales de México, Siglos XIX y XX*, México, CIDE-SRE, 2006, pp. 551-580.
- González González, Guadalupe, "Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización", en *Foro Internacional*, vol. 41, núm. 4 (octubre-diciembre 2001), pp. 619-671.
- _____, "México ante América Latina: mirando de reojo a Estados Unidos", en Jorge A. Schiavon, Daniela Spenser y Mario Vázquez, eds., *En busca de una nación soberana: relaciones internacionales de México, Siglos XIX y XX*, México, CIDE-SRE, 2006, pp. 463-508.
- González González, Guadalupe y Susan Minushkin, eds., *México y el mundo 2006: opinión pública y política exterior en México*, México, CIDE-COMEXI, 2006 (MM-2006).
- _____, *México y el mundo 2006: líderes, opinión pública y política exterior en México, Estados Unidos y Asia: un estudio comparativo*, México, CIDE-COMEXI, 2006 (MM-2006-EC).

- González González, Guadalupe, Susan Minushkin y Robert Y. Shapiro, eds., *México y el mundo: visiones globales 2004/ Opinión pública y política exterior en México*, México, CIDE-COMEXI, 2004 (MM-2004).
- _____, *México y el mundo: visiones globales 2004/ Opinión pública y política exterior en México y Estados Unidos: un estudio comparado*, México, CIDE-COMEXI, 2004 (MM-2004-EC).
- Haggard, Stephan, "The Political Economy of Regionalism in the Western Hemisphere", en Carol Wise, ed., *The Post-NAFTA Political Economy: Mexico and the Western Hemisphere*, Nueva York, The Pennsylvania State University Press, 1998.
- Lake, David A. y Robert Powell, "International Relations: A Strategic-Choice Approach", en [...], eds., *Strategic Choice and International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1999, pp. 3-38.
- México, Leyes, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa, 2002.
- México, Leyes, *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, México, Porrúa, 2004.
- México, Leyes, *Ley Sobre la Celebración de Tratados*, México, Diario Oficial de la Federación, jueves 2 de enero de 1992.
- Ojeda, Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976.
- Palacios, Jorge, *Tratados. Legislación y Práctica en México*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2002.
- Pastor, Robert y Jorge G. Castañeda, *Límites en la amistad México y Estados Unidos*, México, Joaquín Mortiz, 1989.
- Schiavon, Jorge A., *La proyección internacional de las entidades federativas: México ante el mundo*, México, Instituto Matías Romero-SRE, 2006.
- _____, "México ante Estados Unidos, América Latina y el mundo: percepciones y realidades", en Consuelo Dávila y Rafael Velázquez Flores, coords., *Perspectivas de la política exterior de México 2006-2012*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, 2006, pp. 47-62.
- _____, "México-Estados Unidos: estabilidad y seguridad a cambio de autonomía", en Jorge A. Schiavon, Daniela Spenser y Mario Vázquez, eds., *En busca de una nación soberana: relaciones internacionales de México, Siglos XIX y XX*, México, CIDE-SRE, 2006, pp. 423-462.
- Schiavon, Jorge A. y Antonio Ortiz Mena L.N., "Apertura comercial y reforma institucional en México (1988-2000): un análisis comparado del TLCAN y el TLCUE", en *Foro Internacional*, vol. 41, núm. 4, octubre-diciembre de 2001, pp. 731-760.
- Smith, Peter H., comp., *El combate a las drogas en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Smith, Peter H., *Talons of the Eagle: Dynamics of U.S.-Latin American Relations*, Nueva York, Oxford University Press, 2000.
- Sotomayor, Arturo, "La participación en operaciones de paz de la ONU y el control civil de las fuerzas armadas: los casos de Argentina y Uruguay", *Foro Internacional*, vol. 47, núm. 1 (enero-marzo de 2007), pp. 117-139.

Velázquez Flores, Rafael y Roberto Domínguez, "México contra todos: un análisis del proceso de toma de decisiones en las crisis diplomáticas con Cuba, Argentina y Venezuela", *Nueva Sociedad*, núm. 208 (marzo-abril 2007), pp. 25-38.

Novedades

DIVISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- Cabrero, Enrique, *Los retos institucionales de la descentralización fiscal en América Latina*, DTAP-181
- Merino, Mauricio, *La profesionalización municipal en México*, DTAP-182
- Arellano, David, *¿Reforma organizacional de gobierno por diseño genérico? El Nuevo Institucionalismo Económico en acción...* DTAP-183
- Mariscal, Judith y Bonina Carla M., *Mobile Communications in Mexico: A First Look at Usage Patterns and Social Implications*, DTAP-184
- Mariscal, Judith y Rivera Eugenio, *Regulación y competencia en las telecomunicaciones mexicanas*, DTAP-185
- Cejudo, Guillermo, *Critical Junctures or Slow-Moving Processes? The Effects of Political and Economic Transformations...*, DTAP-186
- Sour, Laura, *Un repaso de conceptos sobre capacidad y esfuerzo fiscal, y su aplicación para los gobiernos locales mexicanos*, DTAP-187
- Santibañez, Lucrecia, *School-Based Management Effects on Educational Outcomes: A Literature Review and Assessment of the Evidence Base*, DTAP-188
- Cejudo, Guillermo y Sour Laura, *¿Cuánto cuesta vigilar al gobierno federal?*, DTAP-189
- Cejudo, Guillermo, *New Wine in Old Bottles: How New Democracies Deal with Inherited Bureaucratic Apparatuses...*, DTAP-190

DIVISIÓN DE ECONOMÍA

- Cermeño, Rodolfo, Mayer David A. y Martínez Ariadna, *Convergencia, divergencia y estratificación*, DTE-378
- Mayer, David A. y Mai Linh Le Thi, *El uso de las transferencias privadas inter-vivos por los hogares: el caso de México*, DTE-379
- Cermeño, Rodolfo y Jiménez Roslyn, *Determinantes del crecimiento económico y convergencia en Centroamérica...* DTE-380
- Hernández, Fausto, Torres Juan M. y Guerrero César L., *Federal against Local Governments...* DTE-381
- Castañeda, Alejandro y Villagómez Alejandro, *Ingresos fiscales petroleros y política fiscal óptima*, DTE-382
- Dam, Kaniska, *A Two-Sided Matching Model of Monitored Finance*, DTE-383
- Dam, Kaniska, Gautier Axel y Mitra Manipushpak, *Efficient Access Pricing and Endogenous Market Structure*, DTE-384
- Dam, Kaniska y Sánchez Pagés Santiago, *Deposit Insurance, Bank Competition and Risk Taking*, DTE-385
- Carreón, Víctor, Di Giannatale Sonia y López Carlos, *Mercados formal e informal de crédito en México: Un estudio de caso*, DTE-386
- Villagómez, Alejandro y Roth Bernardo, *Fiscal Policy and National Saving in Mexico, 1980-2006*, DTE-387

DIVISIÓN DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

- Sotomayor, Arturo C., *La seguridad internacional...*, DTEI-143
- Sotomayor, Arturo C., *Latin America's Middle Powers in the United Nations: Brazil and Mexico in Comparative Perspective*, DTEI-144
- Velázquez, Rafael, *Una primera evaluación de la política exterior de la administración de Vicente Fox: alcances y límites*, DTEI-145
- Ruano, Lorena, *La Cumbre de Viena y la desintegración regional en América Latina*, DTEI-146
- Schiavon, Jorge, Spenser Daniela y Vázquez Mario, *La historia de las relaciones internacionales de México (siglos XIX y XX)...*, DTEI-147
- Schiavon, Jorge, *México ante Estados Unidos, América Latina y el mundo: percepciones y realidades*, DTEI-148
- Velázquez, Rafael y Domínguez Roberto, *El proceso de toma de decisiones de la política exterior en situaciones de crisis diplomáticas...*, DTEI-149
- Schiavon, Jorge y Velázquez Rafael, *El 11 de septiembre y la relación México-Estados Unidos: ¿Hacia la securitización de la agenda?*, DTEI-150
- Velázquez, Rafael, *La paradiplomacia mexicana: Las relaciones exteriores de las entidades federativas*, DTEI-151
- Meseguer, Covadonga, *Do Crises Cause Reform? A New Approach to the Conventional Wisdom*, DTEI-152

DIVISIÓN DE ESTUDIOS JURÍDICOS

- Elizondo Carlos, Luis Manuel Pérez de Acha, *Separación de poderes y garantías individuales: La Suprema Corte y los derechos de los contribuyentes*, DTEJ-13
- Fondevila Gustavo, *Estudio de percepción de usuarios del servicio de administración de justicia familiar en el Distrito Federal*, DTEJ-14
- Pazos, Ma. Inés, *Consecuencia lógica derrotable: análisis de un concepto de consecuencia falible*, DTEJ-15
- Posadas, Alejandro y Hugo E. Flores, *Análisis del derecho de contar con un juicio justo en México*, DTEJ-16
- Posadas, Alejandro, *La Responsabilidad Civil del Estado /Análisis de un caso hipotético*, DTEJ-17
- López, Sergio y Posadas Alejandro, *Las pruebas de daño e interés público en materia de acceso a la información. Una perspectiva comparada*, DTEJ-18
- Magaloni, Ana Laura, *¿Cómo estudiar el derecho desde una perspectiva dinámica?*, DTEJ-19
- Fondevila, Gustavo, *Cumplimiento de normativa y satisfacción laboral: un estudio de impacto en México*, DTEJ-20
- Posadas, Alejandro, *La educación jurídica en el CIDE (México). El adecuado balance entre la innovación y la tradición*, DTEJ-21
- Ingram, Matthew C., *Judicial Politics in the Mexican States: Theoretical and Methodological Foundations*, DTEJ-22

DIVISIÓN DE ESTUDIOS POLÍTICOS

- Beltrán Ulises, *Contextual Effects on the Individual Rationality: Economic Conditions and retrospective Vote*, DTEP-182
- Nacif Benito, *¿Qué hay de malo con la parálisis? Democracia y gobierno dividido en México*, DTEP-183
- Langston Joy, *Congressional Campaigning in Mexico*, DTEP-184
- Nacif Benito, *The Fall of the Dominant Presidency: Lawmaking Under Divided Government in Mexico*, DTEP-185
- Lehoucq, Fabrice E., *Constitutional Design and Democratic Performance in Latin America*, DTEP-186
- Martínez Gallardo, Cecilia and John D. Huber, *Cabinet Turnover and Talent Searches*, DTEP-187
- Lehoucq, Fabrice E., *Structural Reform, Democratic Governance and Institutional Design in Latin America*, DTEP-188
- Schedler, Andreas, *Patterns of Repression and Manipulation. Towards a Topography of Authoritarian Elections, 1980-2002*, DTEP-189
- Benton, Allyson, *What Makes Strong Federalism Seem Weak? Fiscal Resources and Presidencial-Provincial Relations in Argentina*, DTEP-190
- Crespo, José Antonio, *Cultura política y consolidación democrática (1997-2006)*, DTEP-191

DIVISIÓN DE HISTORIA

- Pipitone, Ugo, *El ambiente amenazado* (Tercer capítulo de *El temblor...*), DTH-33
- Pipitone, Ugo, *Aperturas chinas (1889, 1919, 1978)*, DTH-34
- Meyer, Jean, *El conflicto religioso en Oaxaca*, DTH-35
- García Ayuardo Clara, *El privilegio de pertenecer. Las comunidades de fieles y la crisis de la monarquía católica*, DTH-36
- Meyer, Jean, *El cirujano de hierro (2000-2005)*, DTH-37
- Sauter, Michael, *Clock Watchers and Stargazers: On Time Discipline in Early-Modern Berlin*, DTH-38
- Sauter, Michael, *The Enlightenment on Trial...*, DTH-39
- Pipitone, Ugo, *Oaxaca prehispánica*, DTH-40
- Medina Peña, Luis, *Los años de Salinas: crisis electoral y reformas*, DTH-41
- Sauter, Michael, *Germans in Space: Astronomy and Anthropologie in the Eighteenth Century*, DTH-42

Ventas

El Centro de Investigación y Docencia Económicas / CIDE, es una institución de educación superior especializada particularmente en las disciplinas de Economía, Administración Pública, Estudios Internacionales, Estudios Políticos, Historia y Estudios Jurídicos. El CIDE publica, como producto del ejercicio intelectual de sus investigadores, **libros, documentos de trabajo, y cuatro revistas especializadas: *Gestión y Política Pública, Política y Gobierno, Economía Mexicana Nueva Época* e *Istor*.**

Para adquirir alguna de estas publicaciones, le ofrecemos las siguientes opciones:

VENTAS DIRECTAS:

Tel. Directo: 5081-4003
Tel: 5727-9800 Ext. 6094 y 6091
Fax: 5727 9800 Ext. 6314

Av. Constituyentes 1046, 1er piso,
Col. Lomas Altas, Del. Álvaro
Obregón, 11950, México, D.F.

VENTAS EN LÍNEA:

Librería virtual: www.e-cide.com

Dudas y comentarios:
publicaciones@cide.edu

¡Nuevo!

Adquiera el CD de las colecciones completas de los documentos de trabajo de la División de Historia y de la División de Estudios Jurídicos.



¡Próximamente! los CD de las colecciones completas de las Divisiones de Economía, Administración Pública, Estudios Internacionales y Estudios Políticos.