

# Factores fundamentales de la actual política exterior de México

## *Fundamental factors of the current foreign policy of Mexico*

Pedro González Olvera<sup>1</sup>

### **Resumen**

En este artículo se enumeran los factores básicos de carácter histórico o datos fundamentales que en la actualidad definen el rumbo de los vínculos de México con el resto de la sociedad internacional. Se pasa revista a la forma en que esos factores permiten abordar los retos impuestos por el medio internacional. Se analiza el papel jugado, en el marco de la totalidad de la política exterior mexicana y como parte de esos factores, por los principios tradicionales y los intereses nacionales. Como sustrato teórico del artículo hemos tomado los aportes de Pierre Renouvin y Jean-Baptiste Duroselle, principalmente sus conceptos de fuerzas profundas y hombre de Estado o estadista.

**Palabras clave:** política exterior, factores básicos, principios tradicionales, intereses nacionales, cooperación, diplomacia, multilateralismo, relaciones internacionales.

### **Abstract**

This article lists the basic historical factors or fundamental data that currently define the direction of Mexico's ties with the rest of international society. It reviews how these factors make it possible to address the challenges imposed by the international environment. Likewise, the role played, within the framework of the entire Mexican foreign policy and as part of these factors, by traditional principles and national interests is analyzed. As a theoretical substrate for the article, we have taken the contributions of Pierre Renouvin and Jean-Baptiste Duroselle, mainly his concepts of profound forces and statesman.

**Key words:** foreign policy, basic factors, traditional principles, national interests, cooperation, diplomacy, multilateralism, international relations.

---

<sup>1</sup> Maestro en Relaciones Internacionales por la FCPYS-UNAM, en donde ha sido profesor de tiempo completo y de asignatura. Se desempeña como profesor-investigador de la Universidad del Mar, campus Huatulco, adscrito al Instituto de Estudios Internacionales. Es embajador de carrera (r).

## Introducción

Al iniciar su libro *Introducción a la historia de las relaciones internacionales*, Pierre Renouvin y Jean-Baptiste Duroselle plantean lo siguiente:

el estudio de las relaciones internacionales se ocupa sobre todo de explicar los tratos entre las comunidades políticas organizadas dentro de un territorio, es decir, los Estados (...) los pueblos y los individuos que componen estos pueblos: el intercambio de productos y servicios, las comunicaciones de ideas, el juego de fluencias recíprocas entre las formas de civilización, las manifestaciones de simpatías o antipatías (...) [Y] es la acción de los Estados la que se encuentra en el “centro de las relaciones internacionales” (...) “En estas relaciones la historia diplomática estudia las iniciativas o los gestos de los gobiernos, sus decisiones y, en la medida en que puede hacerlo, sus intenciones (...) Para comprender la acción diplomática, hay que tratar de percibir las influencias que han orientado su curso”. Las condiciones geográficas, los movimientos demográficos, los intereses económicos y financieros, las características de la mentalidad colectiva, las grandes corrientes sentimentales nos muestran las fuerzas profundas que han formado el marco de las relaciones entre los grupos humanos y que, en gran medida, han determinado su naturaleza.<sup>2</sup>

Sin duda, los autores se refieren no sólo a las relaciones internacionales, sino a la política exterior cuando hablan de las relaciones interestatales, de las iniciativas, actividades, decisiones e intenciones de los gobiernos.<sup>3</sup> Corresponde a los hombres de Estado (quienes toman las decisiones de alto nivel) definir y poner en marcha la forma y los mecanismos de establecimiento de esos vínculos, así como las líneas de trabajo y las esferas de acción, cambiantes según se transforma la historia nacional, el interés nacional y el acomodo de las fuerzas profundas, de conformidad con la etapa de análisis.

Conjuntadas, fuerzas profundas y decisiones de los hombres de Estado dan

<sup>2</sup> Pierre Renouvin y Jean-Baptiste Duroselle, *Introducción a la historia de las relaciones internacionales*, 4ª ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2001, pp. 9-10. Véase la conclusión, en donde se habla del “papel respectivo de los ‘factores’ cuya influencia hemos atestiguado en las relaciones internacionales” (p. 438). Ahí se habla de la “conducta de la política exterior y el desarrollo de las relaciones internacionales”.

<sup>3</sup> Véase Rafael Velázquez *et al.*, “Introducción” en Oscar Santamaría Casas, Jessica Lillian de Alba Ulloa y Rafael Velázquez Flores (coords.), *Para entender la política exterior de México. La experiencia del pasado para planear el futuro*, Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI)/Universidad Autónoma de Baja California, México, 2017, p. 9. Una propuesta de comprensión de la política exterior, esta vez desde el punto de vista de los países dependientes y periféricos, se encuentra en Rosa Isabel Gaytán, *La Doctrina Carranza. Práctica internacional y legado doctrinario*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM)/Secretaría de Cultura, México, 2018, pp. 29-53.

lugar a los factores o datos fundamentales<sup>4</sup> determinantes en el diseño de la política exterior en cada momento histórico.

En el presente ensayo se pretende, basados en la historia diplomática, enumerar varios de esos factores en la política exterior de México de la actualidad.<sup>5</sup> Algunos se encuentran en ella desde hace casi 200 años, adquiriendo o disminuyendo su valor de conformidad con la cambiante realidad nacional e internacional. En palabras distintas, se presenta una serie de factores históricos concretos, sustentados en las fuerzas profundas influyentes o determinantes, en el rumbo de la política exterior, que lógicamente no son eternos sino cambiantes, en permanente movimiento.<sup>6</sup> Lo hacemos no como un intento de explicación definitiva de la política exterior mexicana, sino simplemente con el objetivo de ofrecer una narrativa de la misma, a partir de los factores históricos que intervienen en su elaboración y conducción y provocan que sea como es y no de una manera distinta.

## El activismo histórico de la política exterior de México

Las bien conocidas dificultadas vividas por México durante los dos primeros tercios del siglo XIX y en los años de la Revolución de 1910 y posteriores, obligaron a tener una política exterior reactiva y defensiva a estímulos provenientes del exterior (amenazas, invasiones, pérdida de territorio). Sin embargo, la interacción de nuestro país con el contexto de las relaciones internacionales no fue solamente así. Por el contrario, hubo una intensa actividad e innumerables iniciativas en la búsqueda de

<sup>4</sup> En un artículo fundacional de su teoría, Jean-Baptiste Duroselle les llama “datos fundamentales (...) que no son leyes en el sentido de que no necesariamente determinan la política exterior del Estado, del grupo de Estados considerados, o la vida internacional de uno o más grupos de individuos; pero sí indican cómo esta política exterior o esta vida internacional estarán probablemente orientadas”. Véase Jean-Baptiste Duroselle, “El estudio de las Relaciones Internacionales: objeto, método, perspectivas” en *Relaciones Internacionales*, núm. 37, Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid, febrero-mayo 2018, p. 173, disponible en <https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/9233> fecha de consulta: 17 de septiembre de 2020.

<sup>5</sup> Don Antonio Gómez Robledo publicó en la revista *Foro Internacional* un artículo cuyas palabras iniciales se referían a la coherencia y continuidad, por lo menos en sus grandes líneas, de la política exterior desde la Independencia. En contraste con la política interna, sujeta a tantas fluctuaciones, la política exterior mostraba siempre o casi siempre un cierto número de constantes o directrices, que resumía en tres términos: ecumenismo, regionalismo y mexicanismo. Antonio Gómez Robledo, “Directrices fundamentales de la política exterior de México” en *Foro Internacional*, vol. VI, 2-3 (22-23) octubre-diciembre 1965, enero-marzo 1966, p. 271.

<sup>6</sup> Vale la pena hacer una acotación inicial: la política exterior no es lo mismo que la diplomacia. Ésta es la herramienta fundamental, en todas sus vertientes, en la puesta en práctica de los lineamientos de la segunda, establecida conforme a fuerzas profundas y factores históricos. Muchas veces se confunden los dos conceptos como si su significado fuera idéntico. Es claro que no es así.

una sociedad internacional democrática y justa, bajo la sensata consideración hasta de conveniencia nacional, de que así deberían ser las relaciones internacionales.

Las pruebas sobran: la Doctrina Juárez; la política del gobierno de Porfirio Díaz en sus relaciones con Centroamérica o la diversificación de sus lazos diplomáticos, económicos, políticos; la respuesta de Venustiano Carranza a la negativa de las potencias del ingreso de México a la Sociedad de Naciones; la propuesta de mediación en el conflicto de España con las tribus marroquíes presentada a Alfonso XIII por el presidente Álvaro Obregón con una misión especial del embajador Alfonso Reyes; la Doctrina Estrada, las protestas en la Sociedad de Naciones por la invasión de Japón a China; la anexión de Austria por la Alemania nazi y el ataque de la fuerzas italianas de Mussolini a Abisinia (Etiopía), así como la defensa de la República española ante el golpe de Estado de Francisco Franco.

Posteriormente, al finalizar la Segunda Guerra Mundial se hallan las labores y las propuestas de México en la estructuración de la Organización de Naciones Unidas (ONU), el incesante trabajo en pro del desarme universal, tanto tradicional como atómico, cuyos logros relevantes son el Tratado de Tlatelolco en 1967 y la concesión del Premio Nobel de la Paz al insigne diplomático Alfonso García Robles en 1984.

La lista continúa con el apoyo incondicional a la descolonización de los países de Asia y África y la política de apoyo a las reivindicaciones de los países del Tercer Mundo<sup>7</sup> en las décadas de los sesenta y setenta del siglo pasado, con la propuesta de establecer una Carta de Deberes y Derechos de los Estados junto con un nuevo orden económico internacional por el gobierno de Luis Echeverría, transmutado en el Diálogo Norte-Sur y la Conferencia Internacional de Cancún, en la presidencia de José López Portillo.

Merecen ser incluidas en este recuento de las iniciativas mexicanas en materia internacional las labores llevadas a cabo en el marco de las Conferencias de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, resultantes en la aprobación y establecimiento de nuevos lineamientos en el aprovechamiento de los recursos marinos por los Estados ribereños, como el mar territorial de 12 millas, el mar patrimonial de 200 millas y la plataforma continental.

<sup>7</sup> El concepto Tercer Mundo se usó en la designación de los países que no pertenecían a ninguno de los dos bloques en los que se dividió el planeta al término de la Segunda Guerra Mundial. Fue creado por el economista francés Alfred Sauvy en 1952, a semejanza del concepto de Tercer Estado. El sistema bipolar desapareció y el concepto se sigue utilizando (cada vez menos), en la descripción de los países pobres, subdesarrollados, en vías al desarrollo o al subdesarrollo, etc. En ese tiempo era un concepto muy utilizado, al grado que a la política exterior del gobierno del presidente Echeverría todavía se le llama “política tercermundista”. Es válido tenerlo presente porque todavía es un buen auxiliar al hablar de una fracción significativa de la sociedad internacional.

En el ámbito regional, recordamos las aportaciones mexicanas a la regulación del derecho de asilo en América Latina, el surgimiento de la Organización de Estados Americanos (OEA), la creación del Sistema Económico Latinoamericano, los trabajos del Grupo Contadora y luego del Grupo de Río, dirigidos a la pacificación de Centroamérica en la década de los ochenta y noventa del siglo pasado, hechos en los que México apareció como mediador.

No omitimos la presencia mexicana en la reforma de la ONU, en particular del Consejo de Seguridad, como un activo opositor a su apertura a nuevos miembros permanentes con derecho de veto, así como en el desarrollo, primero, de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, seguidos de los Objetivos del Desarrollo Sustentable o, finalmente, en el recién aprobado Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, o en diversas materias de significación capital: gobernanza global, derechos humanos, igualdad de género, cambio climático, refugiados, desastres, propiedad intelectual, salud y cooperación en tiempos de pandemia de la COVID 19, a los que tendrán que sumarse los de la agenda que el gobierno de Andrés Manuel López Obrador vaya a manejar en su nueva aparición en el Consejo de Seguridad durante el bienio 2021-2022.

Como afirma Bernardo Sepúlveda,

En todas esas situaciones y conflictos sería infundada la hipótesis que atribuye un carácter pasivo al comportamiento político mexicano; por el contrario, en la mayoría de los casos actuó con criterio propio y sentido de liderazgo, alterando de manera importante una pesada inercia en el sistema interamericano. Para lograr ese cambio de curso, México no ha estado aislado: ha hecho alianzas y labor de proselitismo que le han permitido reclutar votos e influir en el proceso de toma de decisiones. En suma, ha habido, para México, una evaluación y un juicio político para determinar dónde se ubican, en cada uno de esos casos, los intereses nacionales, favoreciendo una opción que no siempre despertaba consensos pero que satisfacía mejores necesidades políticas internas y externas. Contó, para ello, con aliados que mantenían una posición afin; para hacer aliados, fue necesario un intenso trabajo político.<sup>8</sup>

Tenemos ante nosotros, entonces, un factor influido por la historia y el escenario internacional en el diseño de la conducta estatal ante los estímulos provenientes de esas dos fuerzas profundas.

<sup>8</sup> Bernardo Sepúlveda, "Los intereses de la política exterior de México" en *Nexos*, México, noviembre 1994, disponible en <https://www.nexos.com.mx/?p=7217> fecha de consulta: 23 de abril de 2020. De alguna manera, Sepúlveda contradice la hipótesis de Mario Ojeda Gómez de que la política exterior mexicana tuvo durante muchos años un carácter pasivo. Véase Mario Ojeda Gómez, *Alcances y límites de la política exterior de México*, El Colegio de México, México, 1976, p. 100.

## Principios e intereses de la política exterior de México

Contrario a lo que se denominó por algún tiempo, con un dejo desdeñoso, “política exterior principista”, queriendo decir que nuestro país participaba en el escenario internacional sólo en defensa de sus principios, igual lo ha hecho en defensa de sus intereses. En palabras del ex canciller Sepúlveda,

con una dosis de frivolidad, se acusa a la política exterior de México de ser principista, imputación despectiva que se asocia con ideas utópicas e ilusas, ausentes de la realidad y alejadas del ejercicio del poder. A esa política exterior también se le atribuye el defecto de ser legalista, de envolverse en un ropaje jurídico que elude enfrentar los efectos que se derivan de la negociación política, como si el respeto al derecho de gentes no fuese parte del interés nacional, esto es, como si México pudiese darse el lujo de despreciar un sistema de normas imperativas que, en el orden internacional, le otorga una protección esencial.<sup>9</sup>

En los ejemplos del primer ítem (activismo histórico) ha habido una indiscutible defensa del interés de México bajo la consideración de que esas propuestas beneficiaban a nuestro país, no sólo por la búsqueda de prestigio internacional, sino protegiendo intereses nacionales muy concretos, ya fueran económicos, políticos o sociales.

Al respecto puntualizamos tres situaciones concretas: la primera se refiere a la defensa de la Revolución Cubana. Opuesto a las contradicciones que se dieron, como la declaración realizada por el entonces secretario de Relaciones Exteriores, Manuel Tello, en la VIII Reunión de Consulta de Punta del Este, en 1962, sobre la incompatibilidad en la OEA<sup>10</sup> del sistema marxista-leninista adoptado por el gobierno de Fidel Castro, los dos países mantuvieron una relación bajo el acuerdo tácito de la no intervención: ni México se volvía a pronunciar en asuntos de la Revolución Cubana, ni el gobierno de Castro alentaba el surgimiento de grupos revolucionarios en territorio mexicano.<sup>11</sup> El arreglo garantizaba la estabilidad en México, mantenida desde poco antes de la Segunda Guerra Mundial, pues el último levantamiento armado que vivió fue del general Saturnino Cedillo, a raíz de la expropiación petrolera, financiado por las empresas expropiadas. Este acuerdo implícito México-Cuba se mantuvo inclusive en

<sup>9</sup> *Idem.*

<sup>10</sup> Argumento que requería Estados Unidos en su propósito de excluir a Cuba de la organización regional, aceptada luego por la mayoría de los países miembros, no por México, que no rompió nunca relaciones con el gobierno de la isla y votó en contra de la resolución que así lo indicaba, adoptada con 13 votos a favor, uno en contra y seis abstenciones.

<sup>11</sup> Véase Carlos Tello Díaz, “México frente a la expulsión de Cuba de la OEA” en *Politeja*, núm. 38, 2015, pp. 243-256, disponible en [www.jstor.org/stable/24919963](http://www.jstor.org/stable/24919963) fecha de consulta: 22 de abril de 2020.

la década de los noventa del siglo pasado,<sup>12</sup> cuando la relación inició un proceso de alejamiento, en apariencia hoy diluyéndose.

La segunda situación es la participación de México en los trabajos de pacificación de Centroamérica realizados desde fines de la década de los setenta, con el gobierno de López Portillo, continuados por los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari. Esos trabajos tenían la intención de ayudar y apoyar a los pueblos amigos vecinos inmediatos, en el cese del derramamiento de sangre, el deterioro acusado de sus economías y el empobrecimiento agudo de sus poblaciones, y a la par procuraban impedir la extensión de las revoluciones en marcha y/o los levantamientos armados al territorio de México y el incendio de la región sur del país, con todas sus consecuencias negativas, económicas, políticas y sociales, para el país entero.

Debido al alto costo de su atención, se pretendía detener o disminuir la migración forzada de miles de centroamericanos que llegaban a los estados del sur de México por miedo a perder ya no sus escasas posesiones, sino su vida misma. De cualquier manera, llegaron y se asentaron en la zona limítrofe con Guatemala; el problema fue atendido con buen tino mediante la creación de la Comisión Nacional de Ayuda a los Refugiados, que todavía existe.

El tercer caso ilustrativo de nuestra propuesta metodológica es reciente: se refiere al impulso de los trabajos en la ONU en el diseño de un Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. México es uno de los países que se caracterizan por su doble característica de ser expulsor y receptor de migrantes; por lo tanto, resulta evidente su interés en que se establezcan reglas internacionales con el propósito de que la atención a la migración se haga de una manera consensuada bajo cooperación internacional, y se eviten los graves problemas y riesgos que afectan en primer lugar a los migrantes. Representa una inmejorable muestra de cómo los intereses nacionales de México se muestran y defienden a través de la política exterior.

<sup>12</sup> Recuérdese la declaración de Fidel Castro acerca de que los niños mexicanos conocían mejor a Mickey Mouse que a los héroes históricos mexicanos. Esta fue una de las manifestaciones del desacuerdo de los gobiernos de Ernesto Zedillo y de Fidel Castro, intensificado durante las presidencias de Vicente Fox y Felipe Calderón (con quien, a decir verdad, no lo fue tanto). Con la llegada de Enrique Peña Nieto al poder las relaciones mejoraron de manera sustancial. Véase Arely Violante Navarrete, *La política exterior de México en su relación con la República de Cuba. Un análisis del periodo de 2000 a 2014*, tesis de maestría, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, México, octubre 2018, 172 pp. En lo tocante a la primera etapa del desencuentro, véase APRO, “Castro y Zedillo: historia de desencuentros” en *El Imparcial*, Hermosillo, Sonora, México, 6 de diciembre de 2000, disponible en <https://www.cubanet.org/htdocs/CNews/y00/dec00/06o6.htm> fecha de consulta: 30 de abril de 2020. Posteriormente, en el gobierno de Vicente Fox, vino el episodio que un periodista popularizó con el nombre de “comes y te vas”. Véase Blanche Petrich, “El ‘comes y te vas’ de Vicente Fox que dañó las relaciones con la isla” en *La Jornada*, 27 de noviembre de 2016, p. 12, disponible en <http://www.jornada.com.mx/2016/11/27/politica/012n2pol> fecha de consulta: 25 de abril de 2020.

## El pragmatismo en la política exterior de México

De nuevo contamos con sustento de esta premisa, particularmente en referencia al principio de no intervención. Desde la Guerra Civil española, Lázaro Cárdenas postuló que el principio no tendría que interpretarse a la manera de un permiso a la intervención en el conflicto interno español. Se refería al mal disimulado silencio de Inglaterra, Francia y otros países en la Sociedad de Naciones frente a la agresión que el legítimo gobierno de España estaba sufriendo por los ejércitos de la Alemania nazi y la Italia fascista, que apoyaban el levantamiento de sectores de las fuerzas armadas españolas en contra del gobierno republicano. La posición del presidente Cárdenas supuso el apoyo monetario y con armamento a la República.

Una muestra adicional es el rompimiento de relaciones diplomáticas con el régimen golpista del general Augusto Pinochet en 1974 por la violenta interrupción del gobierno legítimo de Salvador Allende en Chile. No sólo rompió con el régimen pinochetista: desde el primer momento abrió las puertas del país y concedió asilo a los perseguidos políticos. En tal sentido, dejó de lado la Doctrina Estrada, en la sección que dice que el gobierno de México no se pronuncia en el sentido de otorgar reconocimientos y se limita a mantener o retirar, cuando lo crea procedente, a sus agentes diplomáticos, y a continuar aceptando, cuando lo considere conveniente, a los similares agentes diplomáticos que las naciones respectivas tengan acreditados en México, sin calificar, ni de manera precipitada ni *a posteriori*, el derecho que tengan las naciones extranjeras a reemplazar sus gobiernos. Al romper relaciones hay, en los hechos, una calificación del régimen con el que se están interrumpiendo las relaciones diplomáticas.

Algo semejante pasó en 1979 con la ruptura de vínculos del gobierno del presidente José López Portillo con el de Anastasio Somoza en protesta por el “horrible genocidio” que ese régimen cometía en contra de su pueblo. Tal rompimiento fue acompañado por el decidido apoyo a la Revolución Sandinista, encabezada por quien hoy gobierna Nicaragua.

En ambas rupturas podemos constatar que el principio de no intervención se dejó de lado en beneficio de intereses considerados prioritarios en la política exterior de México. Hay cierto paralelismo con la posición que el gobierno del presidente Peña Nieto tomó respecto a la situación en Venezuela y Nicaragua y con la promoción de los derechos humanos y la decisión de enviar tropas a las fuerzas de paz de la ONU.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> En los últimos años ha habido una intensa discusión referida al asunto, con posiciones en favor y en contra de la llamada interpretación pragmática de los principios de la política exterior mexicana. Existe una numerosa bibliografía y un resumen en el documento surgido del seminario internacional

En el gobierno del presidente López Obrador de nuevo se ha considerado volver al principio constitucional de no intervención, lo que significa un rechazo enfático a participar en procesos de negociación efectuados por las partes en conflicto, en Nicaragua y Venezuela.

## Estados Unidos como factor permanente en la política exterior de México

Desde que México obtuvo su independencia de España, Estados Unidos se constituyó como un factor de presencia permanente, por acción o por omisión, de su política exterior. Muchas veces de manera negativa: ya se comentó la pérdida de la mitad de territorio como consecuencia de la guerra de 1846-1848, invasiones como la de Veracruz en 1914 o la Expedición Punitiva (1916-1917); el maltrato otorgado a los migrantes, las deportaciones masivas, las restricciones comerciales vividas contra las exportaciones de atún y aguacate, etc.

A fuerza de ser evidente y de repetirse todos los días, se ha convertido en un lugar común afirmar que la relación bilateral de México con Estados Unidos es la más importante para nuestro país. La forma en que nos acercamos o en que mantenemos cierta distancia con el vecino del norte permea y pervade (*sic*) no sólo el conjunto de las relaciones con el resto del mundo, sino también la vida pública nacional. Difícilmente se podría encontrar un tema de mayor densidad o que resulte tan polémico en los ámbitos diplomáticos, económico o político. Justamente por su relevancia, la definición de una política al respecto o la ausencia de ésta tienen consecuencias que rebasan la esfera diplomática e inciden directamente en el rumbo del país.<sup>14</sup>

---

que tuvo lugar los días 2 y 3 de mayo de 2016 en la sede de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) patrocinado por esta dependencia, la UNAM, el Instituto Matías Romero (IMR) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE): varios autores, *La diplomacia bilingüe. Intereses y principios de la política exterior mexicana*, IMR-SRE/UNAM/CIDE, México, 2016, p. 38.

<sup>14</sup> Carlos Heredia Zubieta, "La relación con Estados Unidos: la prueba de ácido de la política exterior mexicana" en Jorge Eduardo Navarrete (coord.), *La reconstrucción de la política exterior de México: principios, ámbitos, acciones*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM, México, 2006, p. 175. Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer empiezan su libro concerniente a la historia de las relaciones México-Estados Unidos de la siguiente manera: "Desde el momento en que México se constituyó como soberano al principiar el siglo XIX, su relación con el país vecino tuvo una importancia vital en el sentido más pleno del término. La existencia misma de México como país independiente estuvo subordinada al resultado del choque contra la violenta expansión territorial y económica de los Estados Unidos de Norteamérica y la capacidad de la sociedad y los gobiernos de México para resistir ese embate (...) Fue el choque con los norteamericanos lo que marcó con más fuerza la percepción del mundo externo y dejó la huella más profunda en la conciencia nacional (...) (No fue sino) la Segunda Guerra Mundial la que tuvo una influencia decisiva en el cambio de esta percepción, pues gracias a los grandes sacudimientos que entonces

En años recientes hemos padecido el continuo hostigamiento del mandatario estadounidense, Donald Trump, quien desde su campaña presidencial hizo de México y los mexicanos, en especial los migrantes, sus blancos de ataque, como si fuéramos los causantes de los males pasados y contemporáneos de la sociedad y la economía de su país. Al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) lo calificó como el “peor” tratado firmado en toda su historia, obligando a sus socios no a renegociarlo, sino a pactar uno alterno: el Tratado México, Estados Unidos, Canadá (TMEC), del que todavía está por verse su funcionamiento y si favorecerá a los mexicanos. Esta conducta del presidente de aquel país fue uno de los argumentos centrales de los opositores al viaje, el primero al extranjero, del presidente López Obrador a suelo estadounidense a fin de encontrarse con Trump.

En cambio, existen momentos en la relación bilateral ubicados en un recuento positivo para México, al menos de manera parcial, como cuando Estados Unidos apoyó al gobierno de Benito Juárez presionando la salida de territorio nacional de las tropas francesas invasoras o con provisión de armas en su lucha contra las fuerzas conservadoras y el Imperio de Maximiliano; o en el siglo XX, a raíz de la crisis económica que fue conocida a nivel global como “efecto tequila”, cuando el presidente Bill Clinton decidió otorgar un préstamo de 20 mil millones de dólares al gobierno del presidente Zedillo y presionó a las instituciones financieras internacionales, casi obligándolas, con el objetivo de que concedieran a México un préstamo complementario de cerca de 30 mil millones de dólares. En el fondo se encontraba el resguardo del interés nacional estadounidense, pero es innegable que hubo ayuda y cooperación que ayudaron a México y al gobierno de Ernesto Zedillo a salir de la crisis.

Una prueba positiva de cooperación que escapa a la intervención e influencia de las fuerzas políticas de ambos lados son las regiones económicas que se han formado en la frontera, por las cuales ambas partes se benefician del intercambio económico y comercial, creando polos de desarrollo que de otra manera no existirían.

La cooperación ha sido un elemento característico de las relaciones con Estados Unidos a partir de la Segunda Guerra Mundial. A decir de Mario Ojeda Gómez, la cooperación terminó con el miedo a una intervención estadounidense abierta y directa por la expropiación petrolera de Lázaro Cárdenas. De hecho, el acuerdo establecido

---

sufrió la estructura del poder internacional que los dos países pudieron llegar a un rápido acuerdo sobre los múltiples problemas aún pendientes”. Véase *México frente a Estados Unidos. Un ensayo histórico 1776-1980*, El Colegio de México, México, 1982, pp. 1-2; también un libro de reciente aparición: Patricia Galeana (coord.), *Historia binacional. México-Estados Unidos*, INEHRM/Secretaría de Cultura/Siglo XXI Editores, México, 2018, 418 pp. (en especial los ensayos escritos por Patricia Galeana y Walter Astié-Burgos).

a partir de la expropiación “marca el fin de una etapa de las relaciones con los Estados Unidos caracterizada por el conflicto permanente, para dar nacimiento a otra tipificada por la cooperación”.<sup>15</sup>

Es evidente que la etapa siguiente en el tiempo no está exenta de enfrentamientos y contradicciones por visiones diferentes de ciertos acontecimientos en el escenario internacional. En el pasado, uno de los de mayor magnitud fue el de las perspectivas encontradas en torno a la Revolución Cubana. El hecho crucial es el peso guardado por Estados Unidos en el marco histórico de la política exterior mexicana.

De modo semejante al dicho “infancia es destino”, es viable asegurar que “geografía es destino”, y ningún estudio o evaluación general de la política exterior de México está completo sin tomar en cuenta el papel que en ella juega Estados Unidos.

## La cooperación internacional en el marco de la política exterior

Aparentemente fuimos no hace demasiado tiempo un país receptor de cooperación para el desarrollo; no obstante, existe constancia desde fines del siglo XIX de acciones de cooperación realizadas por el gobierno mexicano que favorecieron a sus vecinos, no sólo del Sur, sino también a Estados Unidos.<sup>16</sup> Somos un país beneficiario y oferente de cooperación. Desde el siglo XX, los países destinatarios de la cooperación mexicana, como resulta lógico explicar, han sido nuestros vecinos del sur, en especial los centroamericanos. La cooperación, en particular la técnico-científica y la educativa-cultural, representa no sólo un elemento de apoyo al desarrollo de nuestros vecinos, ahora incluso a los del Caribe, sino una herramienta usada en favor del interés nacional, al servir como apoyo a la formación de amigos de México para mejorar sus relaciones bilaterales y regionales. Los conductos han sido la Comisión Centroamericana para la Cooperación con Centroamérica, en el sexenio del presidente Salinas, el Plan Puebla-Panamá instrumentado durante el periodo presidencial de Vicente Fox, la Agencia Mexicana para la Cooperación Internacional y el Proyecto Mesoamericano, en cuya estructura se encuentra el Proyecto de Integración y Desarrollo de Centroamérica.

<sup>15</sup> Mario Ojeda Gómez, *op. cit.*, p. 28.

<sup>16</sup> Bruno Figueroa Fischer, *100 años de cooperación internacional de México, 1900-2000: solidaridad, intereses y geopolítica*, IMR-SRE/Acervo Histórico Diplomático, México, 2017, pp. 54-48. Es un estudio indispensable en el conocimiento de la historia de la cooperación otorgada por México desde un poco antes del siglo XX pues, como el autor informa en el prólogo, el primer acuerdo de cooperación de nuestro país fue firmado con El Salvador en 1885 y sigue vigente a la fecha, al menos técnicamente, pues nunca ha sido abrogado.

No se trata sólo de cooperación para el desarrollo: hay esferas análogas en las que se ha manifestado con especial énfasis la cooperación, como la ayuda en caso de desastres, cuyos orígenes se remontan al menos a la segunda década del siglo xx, cuando el presidente Venustiano Carranza logró que el Congreso mexicano —aquel histórico Congreso que había redactado y jurado la Constitución del 5 de febrero de 1917—, aprobara un decreto autorizando al Ejecutivo de la Unión a usar, de la cantidad que tenía en el rubro “atenciones del gobierno” durante los meses de mayo y junio de ese año, la suma de 30 mil pesos oro nacional (equivalentes a 15 mil dólares de entonces) en apoyo a El Salvador, “como un auxilio para las víctimas de la reciente catástrofe ocurrida en la expresada república hermana”. Poco antes el gobierno carrancista había enviado, en un acto de relevante cooperación técnica y científica, la primera estación inalámbrica de comunicación radial que tuvo El Salvador.

Y es que:

La ayuda humanitaria, rama específica de la cooperación internacional, la practicó México desde el año 1900 (...) (Asimismo) en la primera mitad del siglo xx, fuera de la asistencia humanitaria (que incluyó la recepción de refugiados), comenzó una incipiente cooperación técnica (desde la entrega de estaciones radioeléctricas hasta la elaboración de un estudio de irrigación del valle de Cochabamba en Bolivia) y cooperación educativa y cultural (becas, donación de bibliotecas). La cooperación económica —como el otorgamiento de preferencias arancelarias a países de igual o menor grado de desarrollo—, y la financiera —otorgamiento de recursos reembolsables (préstamos bajo condiciones ventajosas) o no reembolsables (donaciones)— tuvieron lugar en la segunda mitad del siglo.<sup>17</sup>

En esta dirección, la cooperación internacional de México, como elemento de la política exterior y herramienta diplomática, es tomada como un parámetro medible y confiable de un activismo innegable bajo ningún escenario.

El embajador Bruno Figueroa sostiene que

quien asevere que después de la Segunda Guerra Mundial México mantenía una política exterior pasiva, reactiva, de repliegue interno, explique cómo el país fue por unos años ‘uno de los diez primeros cooperantes de las Naciones Unidas’, y de qué manera decidió establecer en territorio nacional, en la primera mitad de los años cincuenta, cinco centros internacionales de adiestramiento o formación técnica, en educación, ciencia, aeronáutica, pesca y finanzas.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> *Ibidem*, pp. 25-29.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 27. Véase *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 102, IMR-SRE, México, septiembrediciembre 2014, dedicada a la cooperación para el desarrollo.

## La diplomacia consular: integrante indispensable de la política exterior mexicana

La política exterior de México tiene un componente fundamental al que no se la ha dado el alcance merecido.<sup>19</sup> Nos referimos a la práctica consular. México tiene una población migrante de casi 12 millones de personas en Estados Unidos que requiere atención, en especial la que se encuentra indocumentada, a la que hay que atender de manera constante. La mayoría se encuentra en el vecino del norte en busca de nuevos horizontes y un mejor nivel de vida, por la incapacidad de nuestros gobiernos de mantenerla en su país, ofreciéndoles mejores condiciones en su vida diaria. La realidad es que ya están en territorio estadounidense y hay que atender algunas de sus necesidades, que van desde documentación (actas de nacimiento y defunción, matrimonios, pasaportes, matrículas de identidad, actos notariales, etc.), asesoría legal y protección en diversos ámbitos, pasando por la promoción económica-comercial, turística y de *lobby* con las autoridades locales de su territorio de adscripción.

No existe ningún país que tenga la red consular que tiene México en Estados Unidos (red aumentada con los consulados instalados en terceros países) dedicada a la defensa y atención de las necesidades documentales de las comunidades mexicanas en el exterior. Si le sumamos la existencia de una dependencia como el Instituto de los Mexicanos en el Exterior, que realiza quehaceres con especial énfasis en educación, salud, vínculos con los lugares de origen de las comunidades residentes en el exterior, podremos darnos cuenta de las dimensiones que alcanzan las funciones consulares en la política exterior de México. Eso sin hablar del presupuesto de la SRE que debe invertirse en la práctica consular.

La misión titánica que realizan nuestros consulados demuestra que la labor consular requiere mayor atención. Ojalá no la necesitáramos, pues eso supondría que habríamos llegado a un nivel de desarrollo que permitiera retener con trabajos bien remunerados y mejores condiciones de vida a nuestros connacionales; mientras eso sucede, es indispensable hacer mejores esfuerzos en favor de los connacionales que viven en el exterior. Conviene subrayar la experiencia de México en la práctica consu-

<sup>19</sup> “Aún no se han logrado transmitir de forma eficaz a la sociedad los aciertos de la diplomacia mexicana en temas como protección, tareas consulares, promoción económica y difusión cultural, por lo que no es raro que en la opinión pública permanezcan los estereotipos negativos de los diplomáticos mexicanos, que son percibidos como un grupo privilegiado que vive cómodamente en el exterior, ajenos al destino del país. Si bien pueden existir excepciones, esta no es la situación de cientos de diplomáticos que trabajan intensamente”. Luz Elena Baños Rivas, “Reflexiones sobre la diplomacia pública en México. Una mirada retrospectiva” en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 85, IMR-SRE, México, febrero 2009, pp. 148-149.

lar. Tenemos una larga experiencia. Nuestro primer consulado se fundó en Nueva Orleans en 1824, apenas tres años después de haber logrado la independencia y desde entonces las funciones consulares se han venido enriqueciendo, en especial a partir de la necesaria defensa de los mexicanos que, por distintos motivos, se quedaron en el territorio que perdimos después de la guerra con Estados Unidos en los años 1846-1848.<sup>20</sup>

### **La búsqueda de la integración latinoamericana, prioridad de la política exterior de México**

La política exterior de México ha participado sin regateos en los esfuerzos dirigidos a la integración latinoamericana desde el tiempo en que Lucas Alamán fue ministro de Relaciones Exteriores,<sup>21</sup> cuando se impulsó un proyecto de integración con los países hispanoamericanos, el llamado “Pacto de Familia” y, en el presente, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), pasando por la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, fundada en 1960 con la firma del Tratado de Montevideo, sustituida luego por la Asociación Latinoamericana de Integración, la Alianza del Pacífico, y varios intentos más (el Pacto de San José y el Grupo de los Tres, el Grupo de Río, etc.).

Contrario a lo que afirman algunas voces de que México había dejado su vocación latinoamericanista, ésta se ha mantenido presente, con mayor o menor intensidad, en las relaciones exteriores de nuestro país. No se trata sólo de la búsqueda de una integración económica, como lo demuestran la CELAC (de la que ahora México ocupa la presidencia *pro tempore*), y su antecedente, el Grupo de Río. La participación activa de México se ha hecho bajo el entendido de que si bien no son mecanismos que lleven en automático a la integración por no ser esa su vocación final, sí representan

<sup>20</sup> En relación con la labor consular que desarrolla de manera activa el gobierno mexicano, véase *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 101, IMR-SRE, México, mayo-agosto 2014, disponible en <https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/numeros-antteriores/168-numero-101>

<sup>21</sup> De Alamán ha dicho don Antonio Gómez Robledo: “(...) el gobierno de México apenas consolidada la primera administración de Bustamante, realizó en 1831 –y posteriormente en 1838 y 1840 por lo menos–diversas gestiones dirigidas a resucitar el Congreso de Panamá y como la primera de ellas fue emprendida desde la Secretaría de Relaciones Exteriores por el ministro Alemán, se nos excusará si nos demoramos un poco en la evocación de esta gran figura, apenas inferior a Bolívar en lo que atañe a la intuición de la unidad hispanoamericana. Fue él quien recogió la herencia del libertador y quien en el breve tiempo de que dispuso para ello, alcanzó a insuflar nueva vida en la idea del héroe”. Véase Antonio Gómez Robledo, “Frustración hispanoamericana” en varios autores, *Política exterior de México. 175 años de historia* (tomo II), Cuarta Época, SRE/Archivo Histórico Diplomático, México, 1985, p. 174.

foros multilaterales de diálogo, concertación política y cooperación que permiten llegar a posiciones comunes con base en el consenso y facilitar una mayor presencia de la agrupación en el medio internacional.

Es indiscutible que la integración y el consenso no dependen exclusivamente de México, sino de una multiplicidad de voces y voluntades, impedimento real de una integración real mínima. Nuestro país insiste a partir de proyectos subregionales, como la Alianza del Pacífico. Impulsada por el gobierno de Felipe Calderón, la administración del presidente Enrique Peña Nieto se empeñó en conseguir logros en materia de aranceles, a partir de lo cual obtuvo un aumento, si no sustancial, sí significativo en el intercambio comercial de los países participantes (México, Chile, Perú y Colombia). El gobierno de Andrés Manuel López Obrador continúa con su desarrollo inscribiéndolo en el marco de los proyectos de integración latinoamericana.<sup>22</sup>

## La política exterior de México y la perenne presencia del multilateralismo

Desde el de Porfirio Díaz, los gobiernos mexicanos se han mostrado interesados en los organismos internacionales, en tener presencia y estar en condiciones de hacer valer sus posiciones apegadas al derecho internacional. Primero fue la integración de México a la Unión Postal Universal desde 1878. Luego vino la participación de los delegados mexicanos en las conferencias de paz de La Haya de 1899 y 1907.<sup>23</sup> Los

<sup>22</sup> “La Alianza del Pacífico se establece con el objetivo explícito de construir, de manera consensuada y gradual, un área de integración profunda que permita la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas; que contribuya a mejorar la competitividad internacional de sus miembros y a través de ello, a un mayor crecimiento económico y a la inclusión social, y constituirse como plataforma de articulación política y de proyección al mundo, con especial énfasis en el área Asia-Pacífico. Este esquema revive el modelo de ‘regionalismo abierto’ del decenio de los noventa a partir de los acuerdos ‘Sur-Norte’ de libre comercio con Estados Unidos y la UE que ya han firmado todos los miembros de este grupo. En 2010 se inició el proceso de integración de los mercados financieros y las bolsas de valores de este grupo, estableciendo el Mercado Integrado Latinoamericano (MILA). En lo que se refiere al comercio intragrupo, en febrero de 2014 culminó un proceso de negociaciones por el que se ha acordado la supresión de aranceles para el 92% de los bienes y servicios, con un 8% restante –en su mayoría productos agrícolas– a liberalizar gradualmente en un plazo de 17 años. Se han adoptado medidas para promover la libre circulación de personas –supresión de visas para turismo y actividad de negocios, el establecimiento de representaciones diplomáticas conjuntas, y se han iniciado programas de cooperación educativa”. Véase José Antonio Sanahuja, “Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano: alcance y perspectivas de UNASUR y CELAC” en *Pensamiento Propio*, núm. 39, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Nicaragua, 2014, p. 84.

<sup>23</sup> Sobre este tema vale la pena consultar el libro de Alberto Quiroz Ávila, *Los inicios de una política exterior multilateral. México en las Conferencias de Paz de La Haya de 1899-1907*, Dirección General del Acervo Histórico Diplomático, SRE, México, 2014, 294 pp.

dos eventos representan las primeras incursiones mexicanas en el ámbito multilateral.

Posteriormente, fue en la Sociedad de Naciones en donde se explicó con toda claridad la relevancia que México daría a los organismos multilaterales como mecanismos de cooperación y mantenimiento de la paz, así como de desarrollo, difusión y aplicación del derecho internacional.

Recuérdese que México no estuvo en la lista de países fundadores de la Sociedad de Naciones en 1919 por la abierta negativa de algunas potencias. El argumento fue que nuestro país carecía de la suficiente gobernabilidad debido a la reciente revolución armada, acaecida en el territorio nacional en el periodo 1910-1919, y por rebeliones que afectaron el desarrollo normal de los procesos democráticos nacionales. Tal vez no les faltaba razón a esas potencias, lo que sí les hacía falta era autoridad moral en sus censuras, cuando ellas habían estado involucradas en la terrible conflagración de 1914-1918.

Sea como fuere, el hecho real fue la ausencia de México en los trabajos iniciales de ese gran experimento multilateral destinado, decían, a garantizar la paz y evitar la repetición de la gran guerra mundial.<sup>24</sup> No fue sino hasta el 9 de septiembre de 1931

<sup>24</sup> Hay que señalar la reticencia del gobierno de don Venustiano Carranza a participar en la Sociedad de Naciones, en particular por su rechazo al reconocimiento de la Doctrina Monroe dentro de la nueva organización. En su informe de gobierno presentado ante el Congreso el 1 de septiembre de 1919 decía lo siguiente: “Al finalizar la contienda, los gobiernos de los países aliados se agruparon para construir la Liga de las Naciones, a la que se dijo tendrían acceso, bajo ciertas condiciones, casi todos los Estados, invitándoseles, con exclusión, entre otros, el de México, cuyo gobierno por su parte no ha hecho ni hará gestión alguna para ingresar en esa sociedad internacional, toda vez que las bases que la sustentan no establecen ni en cuanto a su organización, ni en cuanto a su funcionamiento, una perfecta igualdad para todas las naciones y todas las razas, y el gobierno mexicano ha proclamado como principios capitales de su política internacional, que todos los Estados del globo deben tener los mismos derechos y las mismas obligaciones, así como que ningún individuo, dentro del Estado, puede invocar situación o protección privilegiada a título de extranjería o cualquier otro. Como en la Conferencia de Paz de París se trató sobre la aceptación de la Doctrina de Monroe, el gobierno de México se vio en el caso de declarar públicamente y de notificar oficialmente a los gobiernos amigos, que México no había reconocido ni reconocía esa doctrina, puesto que ella establece, sin la voluntad de todos los pueblos de América, un criterio y una situación que no se les ha consultado y por los mismo esa doctrina ataca a la soberanía e independencia de México y constituirá sobre todas las naciones de América una tutela forzosa”. Venustiano Carranza, *Tercer informe de gobierno*, 1 de septiembre de 1919, Cámara de Diputados, México, 2006, pp. 136-137, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/re/RE-ISS-09-06-01.pdf> No es un rechazo a la organización multilateral *per se*. Está su negativa a reconocer como válidas la Doctrina Monroe y la conformación interna de la Sociedad de Naciones que, tal cual lo preveía Carranza, no impidió un nuevo enfrentamiento de las grandes potencias, empeñadas en imponer sus intereses en el nuevo organismo internacional. Véase Fabián Herrera León, “La Sociedad de Naciones y el problema del distanciamiento mexicano: la misión internacional de Julián Nogueira en México, agosto-diciembre de 1923” en *Tzintzun*, núm. 5, Instituto de Investigaciones Históricas/Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Morelia, enero/junio-diciembre 2013, pp. 125-153.

cuando, a instancias de países como Alemania, Japón, Italia, Francia, Inglaterra y España, se adoptó una resolución para invitar a México al Pacto y que aportara a la Sociedad su colaboración, contando con el privilegio de que lo hiciera como si hubiese sido invitado desde su origen.<sup>25</sup>

A partir de ahí, el gobierno mexicano desplegó una gran actividad en el seno de la Sociedad de Naciones, manifestando su gran confianza en ese organismo internacional como el garante adecuado de la paz bajo el uso del derecho. De ahí, como se indicó, su protesta por la invasión japonesa a China, origen de la efímera Manchuria, la invasión italiana a Abisinia (Etiopía) y la anexión de Austria por el régimen nazi de Hitler y la férrea defensa de la República Española.

Ulteriormente, obligado a participar en la Segunda Guerra Mundial, México participó con los Aliados, y en esta condición intervino de manera activa en la formación de la nueva organización internacional, antes de la finalización del conflicto. En 1945 presentó iniciativas de conformación de la ONU, como un Proyecto de Constitución de una Unión Permanente de Naciones (en septiembre de 1944, un año antes de la creación de la ONU) y promovió la realización de la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz, conocida como Conferencia de Chapultepec.

Al respecto, don Alfonso García Robles señaló que:

la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, celebrada en el histórico Castillo de Chapultepec del 21 de febrero al 8 de marzo de 1945, ocupará un lugar destacado en los anales de las Asambleas de los Estados de América, principalmente por los trascendentales instrumentos en ella adoptados para perfeccionar la Unión Internacional de las Repúblicas Americanas, entre los que merecen sin duda ocupar los dos primeros lugares la Resolución IX sobre “Reorganización, Consolidación y Fortalecimiento del Sistema Interamericano” y el “Acuerdo Regional acerca de la Asistencia Recíproca y Solidaridad Americana” conocido con el nombre de Acta de Chapultepec (...) la Conferencia de México aportó también una contribución de considerable importancia en lo que se refiere a la organización mundial al aprobar la Resolución XXX “Sobre Establecimiento de una Organización Internacional General” basada en las observaciones que le fueron sometidas por quince de las Repúblicas americanas participantes (...) respecto a las Propuestas de Dumbarton Oaks que posteriormente sirvieron de base a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional, efectuada en San Francisco del 25 de abril al 26 de junio de 1945, para la elaboración de la Carta de las Naciones Unidas.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Con lo que no contaban esos países era que la acción de México iba a ser, de manera recurrente, en su contra por las continuas violaciones cometidas al derecho internacional.

<sup>26</sup> Alfonso García Robles, *Obras 3. Parte 1. El mundo de la postguerra*, El Colegio Nacional, México, 2014, p. 175. Los países firmantes de las observaciones contenidas en la Resolución XXX fueron Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

En años recientes, el impulso de México al multilateralismo se ha mostrado con toda claridad en el decidido apoyo y liderazgo en la discusión en el foro de Naciones Unidas de cuestiones como el desarme, el cambio climático o las migraciones internacionales. Sólo basta recordar los esfuerzos orientados a eliminar del planeta y América Latina las armas nucleares, culminando con el Tratado de Tlatelolco y el Premio Nobel de la Paz a Alfonso García Robles en 1982. El trabajo realizado alrededor del cambio climático queda demostrado de manera plena con la realización de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP 16) en Cancún, en diciembre de 2010. De ella emanaron los denominados "Acuerdos de Cancún",<sup>27</sup> un programa de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero legalmente vinculante y un "Fondo Verde", integrado por 100 mil millones de dólares anuales, a partir de 2020, como medidas de adaptación y mitigación en países en desarrollo del efecto invernadero.

En cuanto al tercero, el gobierno mexicano fue un actor interesado y promotor del Pacto Mundial para una Migración Ordenada Regular y Segura, aprobado en julio de 2018, con 23 objetivos para una mejor gestión de la migración a nivel local, nacional, regional y global, así como de los derechos humanos de los migrantes.

El regreso a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz<sup>28</sup> se suma a esta lista de medidas favorecedoras del multilateralismo mexicano.

No pasamos por alto hablar del decidido impulso que el gobierno mexicano le ha dado a la cooperación en el seno de Naciones Unidas, esfuerzo dirigido a que la comunidad internacional enfrente de manera conjunta y solidaria la catástrofe mundial adjunta a la pandemia de la COVID 19. Es uno de los proyectos principales incluidos en la agenda de México, en su nueva aparición en el Consejo de Seguridad como miembro no permanente en el bienio 2021-2022 y en su elección como integrante del Consejo Económico y Social de la ONU durante el trienio 2021-2023.

Diferentes grupos multilaterales originados en la ONU, no dependientes del organismo, como el MITKA (México, Indonesia, Turquía, Corea y Australia), encarnan:

<sup>27</sup> Un resumen de la COP 16 celebrada en Cancún y de los Acuerdos de Cancún se encuentra en Socorro Flores Liera, "La cooperación internacional contra el cambio climático. El papel de México en el marco de la COP 16 de Cancún" en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm. 28, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, primavera-verano 2011, pp. 145-156.

<sup>28</sup> México había participado en la Comisión de Investigación de la ONU en los Balcanes (ONUSB) 1947-1950, el Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en Cachemira (UNMOGIP, 1949), Ejército y Fuerza Aérea, en la Misión de Observadores de Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL), de febrero de 1992 a marzo de 1993, y mediante asistencia electoral en Timor Leste en 1999 y en Haití en 2004.

un espacio informal en el que México participa con tres objetivos fundamentales: fortalecer las relaciones bilaterales y el diálogo político; fomentar proyectos conjuntos de intercambio y cooperación, y llevar a cabo consultas y promover la coordinación en programas globales de interés común –incluidos foros como las Naciones Unidas y el Grupo de los Veinte (G20)– para contribuir mediante soluciones constructivas a atender los desafíos globales y mejorar la gobernanza mundial.<sup>29</sup>

O el “Grupo de Amigos” de la ONU, dirigido a promover la reforma igualitaria y democrática de la organización.

Al tiempo que el gobierno de México participaba en la conformación de la ONU, era un activo promotor de la unidad y de faenas multilaterales conjuntas de las repúblicas americanas, traducidas pocos años después en la OEA, en donde la presencia mexicana ha sido permanente y muy activa, en varias ocasiones en contra de la voz mayoritaria encabezada desde Estados Unidos.

Es decir, México no sólo ha sido sujeto de la actividad multilateral a escala mundial, sino que la ha impulsado a escala continental tanto en la OEA y fuera de América, en foros con objetivos menores. Podemos evocar la Conferencia de Estados Iberoamericanos, integrada a partir de una iniciativa de los gobiernos de México y España, como:

un mecanismo que no pretende presentar una solución unificada frente a (la) nueva agenda mundial. Iberoamérica no es la instancia donde habrán de solucionarse los problemas mundiales. Sin embargo, sí es un espacio regional que cuenta con la capacidad y el derecho de participar en el debate y en la configuración de un nuevo orden, con una voz conjunta que podría perderse si cada uno de los países lo hiciera en forma individual. De esta manera, la Conferencia Iberoamericana viene a complementar las expresiones que se están logrando en otros foros y en otros niveles políticos.<sup>30</sup>

En tal sentido, la política multilateral ha sido uno de los socorridos instrumentos de política exterior en la política exterior de México hacia Latinoamérica. El gobierno mexicano se ha destacado:

por ser el constructor de una serie de esquemas multilaterales de geometría variable, distinto grado de institucionalidad y variedad temática (...) De hecho, en las etapas en las que México ha demostrado mayor interés por el escenario latinoamericano, la construcción

<sup>29</sup> Héctor Ortega Nieto y Luis Ángel Castañeda Flores, “MIKTA: ampliar los alcances de la política exterior mexicana” en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 108, IMR-SRE, México, septiembre-diciembre 2016, p. 212.

<sup>30</sup> Jorge Chen, “La Conferencia Iberoamericana: retos y perspectivas” en Lilia Bermúdez y Guadalupe González (eds.), *La Primera Cumbre Iberoamericana. Balance y perspectivas*, CIDE, México, 1993, p. 237.

de mecanismos de concertación multilateral—más o menos exitosos—ha sido una pieza clave. Dicho de otra manera: aunque en el arco del tiempo México ha proyectado un liderazgo errático en América Latina, en general los puntos altos del mismo han estado asociados a la gestación de formaciones multilaterales para la coordinación y la cooperación entre Estados.<sup>31</sup>

Un paradigma de esta naturaleza, aludido en atención al peso político adquirido en un momento histórico, es el Grupo Contadora, un eficaz contribuyente en la consecución de la paz en Centroamérica en los años convulsos y revolucionarios de las décadas de los ochenta y noventa del siglo XX. El Grupo Contadora, ya se dijo, derivó en el Grupo de Río, origen, a su vez, de la CELAC.<sup>32</sup>

La idea subyacente en la propuesta mexicana era dar nacimiento a un foro multilateral basado en los principios constitucionales de la política exterior de México y fundar un nuevo modelo de organismo multilateral latinoamericano, sin una secretaría general permanente ni burocracia, en el que pudieran discutirse ideas sin la presencia e influencia de Estados Unidos. Lo trascendente era resaltar su plena voluntad política de discutir y actuar de manera conjunta, de frente a la agenda internacional.

En suma,

Por sus características, los foros internacionales han sido el escenario ideal para presentar nuestras iniciativas y defender los intereses de México en los más variados campos: el mantenimiento de la paz, el desarrollo sostenible y los derechos humanos. No cabe duda

<sup>31</sup> Natalia Saltamacchia, “Las virtudes de jugar en equipo: el multilateralismo latinoamericano y hemisférico en la política exterior de México” en *Pensamiento Propio*, núm. 33, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Nicaragua, junio 2011, p. 68, disponible en <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2013/07/PP33-web-25-061.pdf>

<sup>32</sup> “En el año 2008, el gobierno de México expresó su interés por conformar una Unión Latinoamericana y del Caribe (ULC) y lo ratificó en el año 2009. Dicha propuesta parte de que el Grupo de Río sirva de base para la constitución de la nueva organización regional. Los principios que orientarían las acciones de la ULC, siguiendo lo establecido en la Declaración de Salvador de Bahía son: solidaridad, flexibilidad, pluralidad, diversidad, complementariedad de acciones, participación voluntaria en las iniciativas. Además, se enmarcaría en la búsqueda de un desarrollo regional integrado, no excluyente y equitativo. De igual manera, en la formación de un orden internacional más justo, equitativo y armónico; así como del aseguramiento de la igualdad soberana de los Estados, del respeto a la integridad territorial y a la no intervención. Todo esto englobado en la promoción de la democracia, los derechos humanos, la transparencia y la representatividad. Como premisas generales de la Unión Latinoamericana y Caribeña proponían que la nueva instancia: a) no genere burocracias adicionales; b) defina una agenda propia; c) no duplique esfuerzos; d) no se conciba como un mecanismo excluyente sino complementario de otros foros; e) alta flexibilidad; f) bajo las reglas del consenso (no objeción); y g) autonomía e independencia”. Francisco Rojas Aravena, “Potencialidades y desafíos de la CELAC en el contexto de un nuevo regionalismo” en *Pensamiento Propio*, núm. 33, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Nicaragua, junio 2011, pp. 217-236, disponible en <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2013/07/PP33-web-25-061.pdf>

de que México tiene una importante tradición multilateral y su historia es un buen punto de partida para entender esta vocación. México es miembro fundador de los principales foros multilaterales y un país que cree profundamente en sus virtudes.<sup>33</sup>

## Diplomacia pública y diplomacia cultural en la política exterior de México

Elementos suplementarios utilizados en el logro de los objetivos de la política exterior de México se integran bajo la denominada diplomacia pública y en la diplomacia cultural (cuyo sustento es el poder suave o blando, como se le conoce). La primera se define como:

el intento de un actor internacional de gestionar el entorno internacional mediante el compromiso con un público extranjero. En el plano histórico, la diplomacia pública ha adquirido la forma de contacto entre un gobierno y la población de otro Estado. No siempre busca de manera directa a su público de masas, sino que suele tener individuos cultivados dentro del público que se ha trazado como objetivo. Además, la diplomacia pública no siempre adquiere la forma de un intento inmediato de influir en un público extranjero. “Es parte también de la diplomacia pública escuchar a un público extranjero y cambiar de enfoque, y hasta de cambiar la política como consecuencia de este intercambio”. Asimismo, el contacto no es necesario que esté relacionado con la imagen del actor internacional, podría ser la promoción de una idea (como la de la cooperación internacional relativo al cambio climático) que el actor considera que es un elemento importante en la política exterior. En todos los casos, el método es alguna forma de compromiso con un público extranjero y el objetivo es el mismo, “la gestión del entorno internacional”.<sup>34</sup>

La diplomacia pública, en su origen concebida como propaganda, ha tenido una evolución antes de llegar a su actual definición. A partir de esta forma de diplomacia, naciones con una destacada cultura de características civilizatorias universales, defensoras de una causa justa en la comunidad internacional, basan su acción en el escenario mundial en el derecho y la dirigen al logro de sus objetivos en materia de política exterior, buscando el apoyo de la comunidad mundial.

En México podemos identificar los primeros intentos de diplomacia pública o propaganda desde la segunda invasión francesa a México. Matías Romero y Jesús Terán, enviados del gobierno juarista a Estados Unidos y Europa, respectivamente, hacían labores de difusión dirigidas al público en general y agentes públicos, de la

<sup>33</sup> Miguel Ruiz Cabañas Izquierdo y María Paulina Rivera Chávez, Miguel y María Paulina Rivera Chávez, “En defensa del multilateralismo” en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 110, IMR-SRE, México, mayo-agosto 2017, p. 10.

<sup>34</sup> Nicholas J. Cull, “Diplomacia pública: consideraciones teóricas” en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 85, IMR-SRE, México, 2009, p. 57.

legitimidad de la administración encabezada por Benito Juárez, contraria a la ilegitimidad del Imperio de Maximiliano y de lo injusto de la presencia de tropas francesas en territorio mexicano.

Jesús Terán con gran ahínco se dedicó a desmentir las falsas noticias que se publicaban en los periódicos europeos sobre la situación en México.

La prensa extranjera aseguraba que el gobierno republicano se encontraba en vías de extinguirse o ya había desaparecido, y que el emperador se encontraba en México de una manera pacífica. Las cartas que enviaba Terán a los periódicos (...) algunas veces lograron influir en la opinión pública de Londres y de Madrid.<sup>35</sup>

A pesar de que dichas misivas muchas veces llegaban con tardanza o no se entendían.

Posteriormente, el gobierno de Venustiano Carranza llevó a cabo una tarea similar, con enviados especiales a Europa y América Latina, desplegando una intensa tarea de divulgación de los logros de la Revolución Mexicana y disminución de la mala imagen difundida, desde trincheras auspiciadas por el gobierno de Estados Unidos, en desprestigio de México:

A diferencia de otras vertientes revolucionarias, la encabezada por Carranza publicitó su existencia sin ahorrar esfuerzos ni recursos; así, en el mismo proceso de reconocimiento de una lucha que debía librarse a escala nacional, el constitucionalismo proyectó su propaganda en el extranjero. Este “núcleo” de revolucionarios supo, desde un principio, que alcanzar la victoria dependía tanto de una adecuada estrategia militar como de un eficaz trabajo propagandístico. Se trataba de acrecentar adhesiones restando apoyos a sus enemigos internos y externos, y en este último terreno destaca la rapidez en la puesta en marcha de una “política exterior”. Estos revolucionarios descubrieron que la guerra debía ganarse en los campos de batalla, pero los triunfos, para serlos de verdad, necesitaban el reconocimiento del mundo de los negocios y la política internacional.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> Patricia Galeana, *La disputa por la soberanía (1848-1876)*, Colección México y el mundo III, Senado de la República, El Colegio de México, México, 2000, p. 194. Terán es uno de los artífices de la Doctrina Juárez: fue él quien propuso abstenerse de establecer cualquier relación con las potencias extranjeras valedoras de Maximiliano y esperar a que ellas las reclamaran.

<sup>36</sup> Pablo Yankelevich, “América Latina en la agenda diplomática de la Revolución Mexicana” en Jorge A. Schiavon, Daniela Spenser y Mario Vázquez Olivera (eds.), *En busca de una nación soberana. Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, CIDE/SRE, México, 2006, pp. 277-312; y Pablo Yankelevich, “En la retaguardia de la Revolución Mexicana. Propaganda y propagandistas mexicanos en América Latina. 1914-1920” en *Boletín Americanista*, núm. 49, Universidad de Barcelona, Barcelona, 1999, pp. 245-278, disponible en <https://revistes.ub.edu/index.php/BoletinAmericanista/article/view/13022/16250>

Es decir, Carranza, los integrantes de su gobierno y sus enviados, estaban conscientes de la legitimidad de su causa y de la necesidad de la propaganda dirigida no a los gobiernos, sino a la opinión pública internacional. Don Venustiano se encargaba de trazar las líneas maestras de esta estrategia, bajo el entendido de que la cooperación latinoamericana se fortalecería con el arquetipo de las políticas nacionalistas desarrolladas por la Revolución Mexicana. Los gobiernos herederos de ésta llevaron a cabo disímboles acciones de política exterior en defensa de la imagen de México y de los logros sociales de ese movimiento.

La diplomacia cultural se integra por todas aquellas acciones que realiza un Estado para difundir internacionalmente todos aquellos elementos que definen su identidad. Su objetivo es hacer del conocimiento en el exterior los valores históricos, culturales (valga la redundancia) y artísticos. Es una exposición ante identidades diferentes con la intención de resaltar los elementos que hacen que una comunidad pueda reconocerse a sí misma y mostrarse ante la sociedad de la que forma parte, es decir, la sociedad internacional.

La diplomacia cultural se ha dirigido en México a fortalecer su presencia en el mundo mediante la promoción de actividades universitarias, programas de intercambio cultural, artístico y académico, exposiciones de arte antiguo y contemporáneo, fomento del turismo cultural, intercambios académicos de profesores y alumnos, apoyo a creadores para que su obra sea conocida en el extranjero e impulso al cine realizado por cineastas mexicanos. Con estas acciones, el gobierno pretende que la riqueza artística y cultural de México sea de manera permanente artífugio fundamental y vital de política exterior, que sea útil en el posicionamiento de nuestro país con una imagen positiva a nivel internacional.<sup>37</sup>

El uso de la diplomacia cultural como factor de la política exterior de los gobiernos mexicanos lo podemos encontrar en la presencia en exposiciones universales desde tiempos de Porfirio Díaz, que lo hizo como un mecanismo que mostrara “el avance alcanzado como nación independiente. El objetivo del gobierno era abrir mercados a las industrias extractivas y fabriles, y atraer capitales e inmigrantes como fuerza de trabajo”.<sup>38</sup> La primera de esas exposiciones en las que se tuvo una participación mexicana bien estructurada<sup>39</sup> fue la de París de 1889; luego fueron las de 1884 en

<sup>37</sup>Alberto Fierro Garza, “La diplomacia cultural como instrumento fundamental de la política exterior de México” en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 85, IMR-SRE, febrero 2009, pp. 23-28.

<sup>38</sup>Consuelo Sáizar, “Presentación” en *México en los pabellones y las exposiciones internacionales (1889-1929)*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Instituto Nacional de Bellas Artes, México, 2010, p. 8.

<sup>39</sup>Al parecer hubo una participación mexicana en la Exposición Universal de 1851 en Londres con una muestra muy precaria a decir de Manuel Payno, quien fue uno de los asistentes. Véase Marco Marín Amezcua, “Exposiciones universales: una travesía arquitectónica de 160 años” en *Obras por*

Nueva Orleans, París de nuevo en 1900, la de Búfalo (Estados Unidos) en 1901, la de San Luis Missouri en 1904, la de Río de Janeiro en 1922 y la de Sevilla en 1929.

El objetivo principal era que la opinión pública internacional y los gobiernos tuvieran imágenes de primera mano de México y sus avances en el considerado “proceso civilizatorio”. México había entrado a la modernidad y el mundo debía conocerlo, no sólo con ese fin, sino como un vehículo de atracción de inversiones que apoyaran el proceso de desarrollo ya iniciado. Las exposiciones universales constituían el mejor vehículo en la conquista de ese objetivo.<sup>40</sup>

En tal dirección,

México inauguró su presencia en el mundo moderno a fines del siglo XIX y a partir de ahí su desarrollo y sus problemas serían, en lo fundamental, los del mundo moderno. Aprender las lecciones culturales o intelectuales del mundo moderno decimonónico era relativamente fácil, ya que, después de todo, el cosmopolitismo no era que un conjunto de rasgos provincianos vueltos universales. Lo difícil era ser poderoso, porque el poder era es cuestión de competencia, explotación y de ventajas comparativas.<sup>41</sup>

Al menos desde los años del régimen de Lázaro Cárdenas, México empezó a utilizar las diplomacias pública y cultural con mayor dedicación y ahínco, ya fuera por la voz de intelectuales, artistas o exposiciones culturales que buscaban dar una cara amable de México. Con esa meta, se hizo uso intensivo del acervo cultural mexicano prehispánico, virreinal revolucionario y moderno contemporáneo.

Así ha sido y así es en un momento de la historia en el que la imagen de México resulta seriamente dañada por los terribles efectos de la presencia del narcotráfico y el crimen organizado en ella. La diplomacia cultural y la diplomacia pública representan hoy por hoy los mejores instrumentos con los que cuenta México en su meta de decirle al orbe que aparte de sus problemas tiene una nación que no cesa de crear y de esforzarse a fin de que se redescubra un país que cuenta con heterogéneas pertenencias culturales, y se sustenta en una riqueza cultural centenaria.<sup>42</sup>

---

*expansión*, disponible en <http://obrasweb.mx/arquitectura/2015/07/10/exposiciones-universales-una-travesia-arquitectonica-de-160-anos> fecha de consulta: 1 de mayo de 2020.

<sup>40</sup> Mauricio Tenorio Trillo, *Artifugio de la nación moderna. México en las exposiciones universales, 1880-1930*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 28.

<sup>41</sup> *Ibidem*.

<sup>42</sup> Luz Elena Baños, *op. cit.*, p. 104. Véanse los artículos contenidos en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 111, IMR-SRE, México, septiembre-diciembre 2017; Marisol Ortiz Guillén, *La diplomacia cultural de México: antecedentes, situación actual y retos futuros*, Proyecto de Investigación Aplicada, Maestría en Estudios Internacionales, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Monterrey, 2011, p. 64, disponible en <https://repositorio.tec.mx/handle/11285/629327>

## La diversificación: preocupación permanente en la política exterior de México

El gobierno de Porfirio Díaz fue el primero en preocuparse por una verdadera diversificación de los contactos externos de México. Antes de él, en las presidencias de Benito Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada, las relaciones se centraban en Estados Unidos y los países latinoamericanos. Era lógico que su política exterior fuera de esa manera. Después de la invasión francesa y la ruptura con todos los países europeos que apoyaron a Maximiliano de Habsburgo, no quedaba mucho espacio hacia dónde voltear. De ahí la concentración de los vínculos con el continente americano.

Porfirio Díaz afrontó poco a poco un escenario diferente. Con el paso de los años, los países europeos empezaron a solicitar el restablecimiento de relaciones diplomáticas, pues veían en México un terreno favorable a sus inversiones. Díaz lo veía como una oportunidad de disminuir la dependencia de los vecinos del norte, acaparadores ya de la mayoría de las inversiones extranjeras y de las exportaciones e importaciones mexicanas. Europa aparecía como una alternativa factible en la apertura de nuevos mercados a estas últimas. Algo se consiguió, si bien la cercanía geográfica y el desarrollo económico-comercial e industrial hacían de Estados Unidos un centro de negocios benigno para empresas, productores, comerciantes, industriales, compradores y vendedores.

A partir de entonces, casi todos los gobiernos mexicanos han planteado en el marco de sus respectivos planes de trabajo avanzar en favor de la diversificación.

Los regímenes de la Revolución poco a poco estructuran un modelo de desarrollo fincado en la nacionalización de recursos y servicios, la sustitución de importaciones y la limitación del capital extranjero. La diversificación se da en el terreno político, aprovechando el surgimiento de la diplomacia multilateral que le significa a México la oportunidad de hacer oír su voz y de entrar en contacto con países y regiones lejanos.<sup>43</sup>

Los países europeos fueron considerados la primera alternativa a la diversificación y hubo verdaderos avances. Se abrieron los mercados de ida y vuelta y se firmaron acuerdos, de los cuales uno de los más importantes se acaba de renovar: el Acuerdo de Libre Comercio, enmarcado en un acuerdo más amplio, el Acuerdo Global México-Unión Europea, en proceso de modernización, al igual que el comercial. Las partes esperan firmarlo a fines de 2020.

En la Cuenca del Pacífico se encontraron nuevos nichos de diversificación,

<sup>43</sup> Antonio de Icaza, "La política de diversificación. Una apreciación global" en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 44, otoño 1994, p. 79.

esencialmente China, Japón y Corea del Sur, con esfuerzos encaminados a otros países, como Singapur, Malasia, Indonesia, Filipinas. Oceanía, Australia y Nueva Zelanda, se encuentran en la mira de la diversificación. Se desea aumentar su relevancia en el marco de la construcción de nuevos destinos de la mirada mexicana hacia afuera de su territorio. Según los especialistas, todavía no se alcanza una verdadera diversificación de la política exterior mexicana en estas regiones.

África y Medio Oriente esperan, mientras tanto, su turno. Los gobiernos posrevolucionarios han marcado las dos regiones como metas destacadas en la diversificación y se han hecho planes y visitas presidenciales, sin lograr nada sobresaliente. Son pendientes en dicha tarea.

Ahora bien, la diversificación no se estriba sólo en mercados o relaciones diplomáticas. De conformidad con el citado embajador Antonio de Icaza, la diversificación se localiza en la diversidad de actores, internos y externos, debido a la multiplicación de los protagonistas de las relaciones internacionales del siglo XXI, en la diversidad de campos de acción, de la oferta exportable, de los instrumentos o mecanismos utilizados y diversificación por regiones. El conjunto resultante debería dar como resultado principal una menor dependencia del eternamente presente vecino norteamericano. No ha sido así. En sentido contrario a la diversificación, se sitúa la firma del acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y Canadá –TLCAN primero y ahora TMEC– con efectos concentradores antes que diversificadores de los mercados mexicanos, en ambas direcciones.<sup>44</sup>

Todavía, poco antes de iniciar el sexenio del presidente López Obrador, uno de sus ideólogos en la asignatura de política externa decía que “el próximo gobierno (apostarí) a diversificar sus relaciones exteriores y no sólo concentrarse en estrechar sus vínculos con Estados Unidos y Canadá” con la intención de ir:

hacia otras regiones del mundo. El próximo gobierno tiene la intención de diversificar la política y las economías. Se pretende dar una importancia mayor a la que ha tenido en los últimos años nuestra membresía en toda la comunidad de América Latina y el Caribe. Hay la intención del próximo gobierno de multiplicar los intercambios comerciales de México con otras regiones, incluyendo Asia-Pacífico. Las posibilidades que hay para desarrollar nuestras relaciones económicas con China, la India, con el sureste asiático son muy grandes y creo que han sido pocos exploradas, pero todo eso es la parte que corresponde al poder ejecutivo.<sup>45</sup>

<sup>44</sup> *Ibidem*, pp. 80-91.

<sup>45</sup> Lidia Arista, “Apostaremos por diversificar las relaciones exteriores: Héctor Vasconcelos” en *El Economista*, 27 de octubre de 2018, disponible en <https://www.economista.com.mx/politica/Apostaremos-por-diversificar-las-relaciones-exteriores-Hector-Vasconcelos-20181027-0020.html> fecha de consulta: 20 de septiembre de 2020.

Estas son las razones de que la diversificación sea un factor histórico de la política exterior de México y que influya en el trazo de sus estrategias.

## Conclusiones

A la hora de estudiar la política exterior de México se han ensayado interpretaciones desde diversas ópticas o perspectivas teóricas.<sup>46</sup> La intención en el trabajo ha sido presentar una serie de factores, a mi entender, indispensables en la elaboración de tales interpretaciones. Se trata de elementos que, desde hace tiempo, algunos desde el surgimiento de México como Estado independiente, están presentes en las relaciones de nuestro país con su entorno externo y no es posible dejarlos de lado cuando de estudiar esta interacción se trata. Son factores históricos o datos fundamentales en la historia diplomática de México y se sustentan en los elementos teóricos que los estudiosos franceses Pierre Renouvin y Jean-Baptiste Duroselle llaman “fuerzas profundas y hombre de Estado”.

La acción contenida en la política exterior, llevada a la práctica vía la diplomacia, no se hace en el vacío ni responde a la intención de única de los deseos del hombre de Estado. Puede suceder que, en algún momento de la historia, uno de ellos no tenga como preocupación prioritaria la política exterior, lo cual desde luego tendrá consecuencias en la forma de conducirla, sin ser el exclusivo componente que la explique. Interesa tomar en cuenta las fuerzas profundas, su definición en ese momento, su impacto, y luego ir a otros elementos integrantes de la política exterior en el periodo en el que se encuentra el hombre de Estado desinteresado en su rumbo general pues, con todo, mantiene influencia en ella.

La relación con Estados Unidos en no pocas ocasiones ha sido determinante, bien o mal, en el rumbo seguido por la política exterior mexicana, como se prueba con facilidad leyendo los periódicos o viendo y escuchando los medios masivos de comunicación. Son de primera línea la perspectiva y la relevancia dadas por cada gobierno a los principios constitucionales de la política exterior, en especial los correspondientes a la no intervención y la promoción y defensa de los derechos humanos. En el sexenio pasado, el principio de mayor peso, encima de los demás, era el segundo, y el gobierno de Enrique Peña Nieto actuaba en consecuencia.

<sup>46</sup> Véase Francisco Gil Villegas, “El estudio de la política exterior en México: enfoques dominantes, temas principales y una propuesta teórico-metodológica” en *Foro Internacional*, vol. XXIX, núm. 4 (116) abril-junio, El Colegio de México, México, 1989, pp. 662-692; Roberto Domínguez Rivera, “Teorías contemporáneas sobre política exterior” en María del Consuelo Dávila Pérez y Rubén Cuéllar Laureano (coords.), *La política de México y sus nuevos desafíos*, Plaza y Valdés/UNAM, México, 2008, pp. 25-44.

Los factores históricos influyen y llegan a determinar el rumbo a seguir en las relaciones de México con el exterior. Dependiendo de las circunstancias y las coyunturas nacionales e internacionales, su fuerza y peso son flexibles. Tienen permanente presencia en la política exterior mexicana, como aquellos a los que no se les ha dado la debida relevancia, dígase la diplomacia pública o la consular, encargada de la relación con las comunidades mexicanas en el exterior o la protección de las mismas desde el lugar en donde están inmersas.

En resumen, los factores históricos enumerados a lo largo del ensayo configuran elementos fundamentales en la comprensión del rumbo de la política exterior mexicana del siglo XXI y son relevantes a la hora de estudiar las distintas formas que el Estado y los gobiernos, en dos siglos de historia independiente, han diseñado para establecer, mantener y aumentar sus contactos con la diversidad de sujetos participantes en el escenario internacional.

### Fuentes consultadas

- APRO, “Castro y Zedillo: historia de desencuentros” en *El Imparcial*, Hermosillo, Sonora, México, 6 de diciembre de 2000, disponible en <https://www.cubanet.org/htdocs/CNews/y00/dec00/06o6.htm>
- Arista, Lidia, “Apostaremos por diversificar las relaciones exteriores: Héctor Vasconcelos” en *El Economista*, 27 de octubre de 2018, disponible en <https://www.economista.com.mx/politica/Apostaremos-por-diversificar-las-relaciones-exteriores-Hector-Vasconcelos-20181027-0020.html>
- Baños Rivas, Luz Elena, “Reflexiones sobre la diplomacia pública en México. Una mirada retrospectiva” en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 85, IMR-SRE, México, febrero 2009.
- Carranza, Venustiano, *Tercer informe de gobierno*, 1 de septiembre de 1919, Cámara de Diputados, México, 2006, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/re/RE-ISS-09-06-01.pdf>
- Cull, Nicholas J., “Diplomacia pública: consideraciones teóricas” en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 85, IMR-SRE, México, 2009.
- Chen, Jorge, “La Conferencia Iberoamericana: retos y perspectivas” en Lilia Bermúdez y Guadalupe González (eds.), *La Primera Cumbre Iberoamericana. Balance y perspectivas*, CIDE, México, 1993.
- Domínguez Rivera, Roberto, “Teorías contemporáneas sobre política exterior” en María del Consuelo Dávila Pérez y Rubén Cuéllar Laureano (coords.), *La política de México y sus nuevos desafíos*, Plaza y Valdés/UNAM, México, 2008.
- Figuroa Fischer, Bruno, *100 años de cooperación internacional de México, 1900-2000:*

- solidaridad, intereses y geopolítica*, IMR-SRE/Acervo Histórico Diplomático, México, 2017.
- Flores Liera, Socorro, “La cooperación internacional contra el cambio climático. El papel de México en el marco de la COP 16 de Cancún” en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm. 28, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, primavera-verano 2011.
- Galeana, Patricia (coord.), *Historia binacional. México-Estados Unidos*, INEHRM/Secretaría de Cultura/Siglo XXI Editores, México, 2018.
- Galeana, Patricia, *La disputa por la soberanía (1848-1876)*, Colección México y el mundo III, Senado de la República, El Colegio de México, México, 2000.
- García Robles, Alfonso, *Obras 3. Parte 1. El mundo de la postguerra*, El Colegio Nacional, México, 2014.
- Gaytán, Rosa Isabel, *La Doctrina Carranza. Práctica internacional y legado doctrinario*, INEHRM/Secretaría de Cultura, México, 2018.
- Gil Villegas, Francisco, “El estudio de la política exterior en México: enfoques dominantes, temas principales y una propuesta teórico-metodológica” en *Foro Internacional*, vol. XXIX, núm. 4 (116) abril-junio, El Colegio de México, México, 1989.
- Gómez Robledo, Antonio, “Directrices fundamentales de la política exterior de México” en *Foro Internacional*, vol. VI, 2-3 (22-23) octubre-diciembre 1965, enero-marzo 1966.
- Gómez Robledo, Antonio, “Frustración hispanoamericana” en varios autores, *Política exterior de México. 175 años de historia* (tomo II), Cuarta época, SRE/Archivo Histórico Diplomático, México, 1985.
- Heredia Zubieta, Carlos, “La relación con Estados Unidos: la prueba de ácido de la política exterior mexicana” en Jorge Eduardo Navarrete (coord.), *La reconstrucción de la política exterior de México: principios, ámbitos, acciones*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM, México, 2006.
- Herrera León, Fabián, “La Sociedad de Naciones y el problema del distanciamiento mexicano: la misión internacional de Julián Nogueira en México, agosto-diciembre de 1923” en *Tzintzun*, núm. 5, Instituto de Investigaciones Históricas/Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Morelia, enero/junio-diciembre 2013.
- Marín Amezcua, Marco, “Exposiciones universales: una travesía arquitectónica de 160 años” en *Obras por expansión*, disponible en <http://obrasweb.mx/arquitectura/2015/07/10/exposiciones-universales-una-travesia-arquitectonica-de-160-anos>.

- Ojeda Gómez, Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, El Colegio de México, México, 1976.
- Ortega Nieto, Héctor y Luis Ángel Castañeda Flores, “MIKTA: ampliar los alcances de la política exterior mexicana” en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 108, IMR-SRE, México, septiembre-diciembre 2016.
- Ortiz Guillén, Marisol, *La diplomacia cultural de México: antecedentes, situación actual y retos futuros*, Proyecto de Investigación Aplicada, Maestría en Estudios Internacionales, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Monterrey, 2011, disponible en <https://repositorio.tec.mx/handle/11285/629327>
- Petrich, Blanche, “El ‘comes y te vas’ de Vicente Fox que dañó las relaciones con la isla” en *La Jornada*, 27 de noviembre de 2016, disponible en <http://www.jornada.com.mx/2016/11/27/politica/012n2pol>
- Quiroz Ávila, Alberto, *Los inicios de una política exterior multilateral. México en las Conferencias de Paz de La Haya de 1899-1907*, Dirección General del Acervo Histórico Diplomático, SRE, México, 2014.
- Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 101, IMR-SRE, México, mayo-agosto 2014.
- Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 102, IMR-SRE, México, septiembre-diciembre 2014.
- Rojas Aravena, Francisco, “Potencialidades y desafíos de la CELAC en el contexto de un nuevo regionalismo” en *Pensamiento Propio*, núm. 33, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Nicaragua, junio 2011, disponible en <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2013/07/PP33-web-25-061.pdf>
- Ruiz Cabañas Izquierdo, Miguel y María Paulina Rivera Chávez, “En defensa del multilateralismo” en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 110, IMR-SRE, México, mayo-agosto 2017.
- Sáizar, Consuelo, “Presentación” en *México en los pabellones y las exposiciones internacionales (1889-1929)*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Instituto Nacional de Bellas Artes, México, 2010.
- Saltamacchia, Natalia, “Las virtudes de jugar en equipo: el multilateralismo latinoamericano y hemisférico en la política exterior de México” en *Pensamiento Propio*, núm. 33, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Nicaragua, junio 2011, disponible en <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2013/07/PP33-web-25-061.pdf>
- Sanahuja, José Antonio, “Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano: alcance y perspectivas de UNASUR y CELAC” en *Pensamiento Propio*, núm. 39, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Nicaragua, 2014.

- Sepúlveda, Bernardo, “Los intereses de la política exterior de México” en *Nexos*, México, noviembre 1994, disponible en <https://www.nexos.com.mx/?p=7217>
- Tello Díaz, Carlos, “México frente a la expulsión de Cuba de la OEA” en *Politeja*, núm. 38, 2015, disponible en [www.jstor.org/stable/24919963](http://www.jstor.org/stable/24919963)
- Tenorio Trillo, Mauricio, *Artífugeo de la nación moderna. México en las exposiciones universales, 1880-1930*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- Vázquez, Josefina Zoraida y Lorenzo Meyer, *México frente a Estados Unidos. Un ensayo histórico 1776-1980*, El Colegio de México, México, 1982.
- Velázquez, Rafael *et al.*, “Introducción” en Oscar Santamaría Casas, Jessica Lillian de Alba Ulloa y Rafael Velázquez Flores (coords.), *Para entender la política exterior de México. La experiencia del pasado para planear el futuro*, AMEI/Universidad Autónoma de Baja California, México, 2017.
- Violante Navarrete, Arely, *La política exterior de México en su relación con la República de Cuba. Un análisis del periodo de 2000 a 2014*, tesis de maestría, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, México, octubre 2018.
- Varios autores, *La diplomacia bilingüe. Intereses y principios de la política exterior mexicana*, IMR-SRE/UNAM/CIDE, México, 2016.
- Yankelevich, Pablo, “América Latina en la agenda diplomática de la Revolución Mexicana” en Jorge A. Schiavon, Daniela Spenser y Mario Vázquez Olivera (eds.), *En busca de una nación soberana. Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, CIDE/SRE, México, 2006.