

# La política exterior de México 2012 - 2018

*Diagnóstico y propuestas*



Jorge A. Schiavon  
Rafael Velázquez Flores  
*Editores*



**AMEI**

Asociación Mexicana  
de Estudios Internacionales, A.C.





**La política exterior  
de México  
2012 - 2018:**

*Diagnóstico y propuestas*

# ASOCIACIÓN MEXICANA DE ESTUDIOS INTERNACIONALES, A.C. (AMEI)

*Presidente Fundador* • DR. MODESTO SEARA VÁZQUEZ

## **MESA DIRECTIVA DE LA AMEI 2011-2013**

*Presidente* • C. DR. JORGE A. SCHIAVON

*Secretario General* • DR. RAFAEL VELÁZQUEZ FLORES

*Tesorera* • DRA. ADRIANA SLETZA ORTEGA RAMÍREZ

*Vicepresidenta* • MTRA. CONSUELO DÁVILA PÉREZ

*Vicepresidente* • MTRO. DÁMASO MORALES RAMÍREZ

*Vicepresidente* • DR. ARNULFO VALDIVIA MACHUCA

*Vicepresidente* • DR. ENRIQUE BALTAR RODRÍGUEZ

*Vicepresidenta* • MTRA. FRANCESCA RAMOS MORGAN

## **CONSEJO DE HONOR**

EMB. ANTONIO GÓMEZ ROBLEDO + • DR. CÉSAR SEPÚLVEDA +

EMB. DANIEL DE LA PEDRAJA+ • DR. EMILIO RABASA+

EMB. ALFONSO GARCÍA ROBLES +

LIC. FERNANDO SOLANA MORALES • EMB. BERNARDO SEPÚLVEDA AMOR

MTRO. MARIO OJEDA • EMB. ROSARIO GREEN • DR. JORGE G. CASTAÑEDA

DR. RICARDO MÉNDEZ-SILVA (1993-1995)

DRA. PATRICIA GALEANA (1995-1997)

DR. JOSÉ EUSEBIO SALGADO (1997-1999)

MTRO. EDUARDO ROLDÁN (1999-2003)

DR. ALEJANDRO CHANONA BURGUETE (2003-2005)

MTRO. ROBERTO PEÑA GUERRERO (2005-2007)

DR. JOSÉ ANTONIO MURGUÍA (2007-2009)

MTRO. MANUEL MARTÍNEZ JUSTO (2009-2011)

# La política exterior de México 2012 - 2018:

*Diagnóstico y propuestas*

Jorge A. Schiavon  
Rafael Velázquez Flores  
*Editores*



**AMEI**

Asociación Mexicana  
de Estudios Internacionales, A.C.

MÉXICO, D.F., 2012

La Política Exterior de México 2012 - 2018:

*Diagnóstico y propuestas*

Primera edición: 23 de abril de 2012

D.R. © Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, A.C. (AMEI)

Sacramento No. 347, Col. Del Valle

C.P. 03100, Deleg. Benito Juárez, México, D.F.

[informacion@amei.mx](mailto:informacion@amei.mx)

[www.amei.mx](http://www.amei.mx)

ISBN: 978-607-00-5630-7

Prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización escrita del titular de los derechos. La persona que infrinja esta disposición será sancionada legalmente.

Impreso y hecho en México / *Printed in Mexico*

# Índice

Introducción . . . . . 9  
*Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez Flores*

## PRIMERA PARTE MÉXICO Y LAS REGIONES GEOGRÁFICAS

Propuesta de política exterior para América del Norte, 2012-2018 . . . . . 15  
*Arturo Santa Cruz*

La política exterior de México hacia América Latina 2012-2018 . . . . . 21  
*Guadalupe González González y Rafael Velázquez Flores*

Relaciones México-Unión Europea:  
Tendencias actuales y perspectivas . . . . . 31  
*Lorena Ruano*

Hacia una agenda para el Pacífico asiático, 2012-2018 . . . . . 37  
*Carlos Uscanga*

Una mirada a las relaciones de México  
en Asia central y meridional . . . . . 43  
*Enrique Baltar Rodríguez*

La política exterior de México hacia Medio Oriente  
(2012-2018): Diagnóstico y propuestas . . . . . 49  
*Marta Tawil*

Propuesta de política exterior de México  
para África, 2012-2018 . . . . . 57  
*Hilda Varela*



SEGUNDA PARTE  
ÁREAS TEMÁTICAS

La seguridad nacional en México: Diagnóstico y propuestas . . . . .	65
<i>Jorge Chabat</i>	
La migración México-Estados Unidos: Propuestas de política pública 2012-2018 . . . . .	71
<i>Jorge Durand</i>	
Los derechos humanos en la política exterior: Una agenda de Estado. . . . .	75
<i>Natalia Saltalamacchia Ziccardi</i>	
La cooperación internacional y su vinculación con la política exterior de México: Diagnóstico y propuestas prácticas para el periodo 2012-2018 . . . . .	79
<i>Juan Pablo Prado Lallande</i>	
La política de comercio exterior de México: 2012-2018 . . . . .	89
<i>Luz María de la Mora</i>	
La política multilateral de México: Diagnóstico y propuestas . . . . .	95
<i>Olga Pellicer</i>	
Las relaciones internacionales de los gobiernos locales en México hacia 2012 . . . . .	101
<i>Jorge A. Schiavon</i>	
Conclusiones . . . . .	107
<i>Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez Flores</i>	
Acerca de los autores. . . . .	121

## INTRODUCCIÓN

*Jorge A. Schiavon*  
*y*  
*Rafael Velázquez Flores*

**E**l final de una administración presidencial y el inicio de una nueva representan una buena oportunidad para reflexionar en torno a las prioridades y estrategias que deben seguirse en las diferentes áreas de política pública en México, incluida la política exterior. Es el momento para evaluar los avances conseguidos, así como las áreas de oportunidad, con la finalidad de consolidar los primeros, atender las segundas y definir las estrategias de política para la nueva administración. Este volumen busca ofrecer a los tomadores de decisión en materia de política exterior una perspectiva, desde el ámbito académico, sobre la situación actual de las relaciones de México con el mundo desde dos ángulos: primero, desde el punto de vista regional y, segundo, abordando algunos de los temas más relevantes de la agenda internacional contemporánea.

Los capítulos fueron escritos por algunos de los investigadores más reconocidos en la disciplina de las relaciones internacionales y áreas afines, expertos cada uno de ellos en su región o tema. Estos capítulos están estructurados de manera similar. Cada uno esboza, en primer lugar, un diagnóstico general de la situación actual para, en seguida, con base en el análisis del mismo, proponer acciones y estrategias de política externa para consolidar los éxitos, resolver los problemas, plantear nuevas opciones e innovar, todo ello con el objetivo de que la política exterior de México sea un instrumento para promover el interés nacional y el desarrollo del país.

En un mundo cada vez más globalizado e interdependiente, los sucesos internacionales adquieren cada vez un mayor impacto a nivel nacional. Siendo así, los autores de este volumen coinciden en identificar a la política exterior

como un instrumento fundamental para promover el desarrollo económico, político y social de México, siendo un componente central del proyecto de nación. Por ello, la política externa debe tener una visión estratégica de largo aliento y, en la medida de lo posible, formularse tomando en cuenta los intereses, preferencias y percepciones de la mayoría de los mexicanos.

Durante el gobierno del presidente Felipe Calderón, la política exterior de México no fue una prioridad de política pública. Los temas de la agenda de mayor importancia fueron el combate al narcotráfico y el crimen organizado. En muchas ocasiones, la política exterior sirvió para atender estas otras prioridades nacionales, como en el caso de la Iniciativa Mérida y de la cooperación bilateral, regional y multilateral en materia de seguridad, donde la administración del presidente Calderón puso especial atención. Asimismo, para resolver las controversias y crisis diplomáticas heredadas de la administración del presidente Vicente Fox, se planteó una política exterior de perfil relativamente bajo. Lo que el gobierno buscaba —y en buena medida se alcanzó— es que la política externa no fuera un espacio de enfrentamiento o controversia con la oposición, así como la normalización de las relaciones con los países de América Latina. Siendo así, la política exterior del presidente Calderón fue principalmente para consumo interno o para apoyar otras prioridades de política interna. Por ello, es fundamental que la próxima administración retome a la política exterior como un instrumento central para la promoción del desarrollo económico y social.

Durante la campaña presidencial de 2006, la política exterior fue un tema secundario. Los tres principales candidatos (Felipe Calderón, Andrés Manuel López Obrador y Roberto Madrazo), centraron sus discursos en los temas de política interna y dedicaron poco espacio a presentar sus propuestas de política exterior. Un avance significativo fue que en el segundo debate se incluyó el tema de las relaciones internacionales de México; era la primera vez que esto se realizaba en la corta historia de los debates presidenciales. Esta falta de atención es delicada, dado que cada día los asuntos internacionales alcanzan mayores repercusiones sobre los asuntos internos de los países. No hay duda de que una decisión de política externa afecta directa o indirectamente a la política interna. Asimismo, una decisión de política nacional tiene efectos en el contexto internacional. Es decir, la línea entre lo interno y lo externo se diluye cada día más. Por ello, es fundamental entender a la política exterior como un instrumento fundamental de las políticas públicas nacionales.

Bajo estas consideraciones, el objetivo de este libro es realizar un diagnóstico de la política exterior de México por áreas geográficas y temáticas, así como presentar una serie de propuestas para el periodo 2012-2018 en materia de política exterior. Para ello, la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales invitó a destacados especialistas y estudiosos de la política exterior de México para exponer sus puntos de vista sobre cuál debe ser el curso de la acción exterior del país. Todos los autores son expertos reconocidos en su tema y representan una amplia gama de instituciones académicas, tanto públicas como privadas, de la ciudad de México y de los estados, de investigación y docencia; asimismo, reflejan la diversidad existente entre los internacionalistas mexicanos, tanto en términos de edad, género, formación y preferencias teóricas e ideológicas. Lo anterior da lugar a un libro muy balanceado y representativo de lo que piensa la academia mexicana en materia de relaciones internacionales y política exterior.

El libro está dividido en dos grandes apartados. El primero plantea un diagnóstico de las relaciones internacionales de México por áreas geográficas y propone acciones concretas de política exterior para el sexenio 2012-2018. Las regiones consideradas son las siguientes: América del Norte, a cargo del destacado investigador de la Universidad de Guadalajara (UdeG), Arturo Santa Cruz; América Latina, cuyos autores son Guadalupe González González y Rafael Velázquez Flores, del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE); Europa, escrito por Lorena Ruano de la misma institución; Asia-Pacífico, cuya elaboración estuvo a cargo del profesor Carlos Uscanga, de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); Asia Central, realizado por Enrique Baltar, de la Universidad de Quintana Roo (UQROO), y finalmente Medio Oriente y África, de las autorías de Marta Tawil e Hilda Varela, respectivamente, ambas de El Colegio de México (COLMEX).

La segunda parte está dedicada a las principales áreas temáticas de la política exterior de México. El apartado abre con la colaboración de Jorge Chabat, del CIDE, sobre la seguridad nacional. Sigue la contribución de Jorge Durand, de la UdeG y del CIDE, con el tema migratorio. El capítulo sobre derechos humanos es presentado por Natalia Saltalamacchia del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Otro tema relevante es la cooperación internacional, cuyo capítulo fue escrito por Juan Pablo Prado, de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP). Le sigue el capítulo sobre comercio

exterior, de Luz María de la Mora, del CIDE. Otro tópico fundamental es el multilateralismo, presentado por la profesora y diplomática Olga Pellicer, del ITAM. Por su parte, Jorge A. Schiavon, del CIDE, escribe un capítulo sobre el papel de los gobiernos subnacionales en las relaciones internacionales de México. Por último, el libro presenta las principales conclusiones, las cuales resumen las propuestas de política exterior para el sexenio 2012-2018.

PRIMERA PARTE

*MÉXICO Y LAS REGIONES GEOGRÁFICAS*



# PROPUESTA DE POLÍTICA EXTERIOR PARA AMÉRICA DEL NORTE, 2012-2018

*Arturo Santa Cruz*

## Diagnóstico

México es parte de Norteamérica. Esto no implica por supuesto el falso dilema de elegir entre América Latina y América del Norte. México pertenece a ambas regiones. Pero, para bien o para mal, la segunda es no sólo el motor de la economía mexicana, sino también el principal destino –y no sólo turístico– de los mexicanos. El 83 por ciento de las exportaciones y 51 por ciento de las importaciones van a y vienen de la región. De manera similar, más de 11 millones de turistas (88 por ciento del turismo que recibe México) provienen de los dos socios regionales, mismos que visitan más de seis millones de mexicanos anualmente, y en los que viven más de 11 millones de compatriotas. La intensidad de la relación económica y social con los otros dos países de la región no tiene pues parangón.

Sin embargo, la concepción de México como un país norteamericano tiene apenas dos décadas (a pesar de que el primer nombre oficial del país fue el de “América Septentrional”). Nació a inicios de los años noventa –luego del proceso de “integración silenciosa” de la década anterior– con la propuesta mexicana de negociar un tratado de libre comercio con Estados Unidos, a la que después se sumó Canadá. Es desde entonces que se empieza a hablar de una América del Norte conformada por tres países. Como resultado de la nueva asociación, el comercio y la inversión crecieron sostenidamente durante los primeros años de su entrada en vigor.

Así, las exportaciones mexicanas hacia Canadá crecieron en un 127 por ciento entre 1993 y el año 2000, mientras que las importaciones de ese país lo hicieron a una tasa de 241 por ciento en ese mismo periodo. Para el año 2002,



México era ya el cuarto socio comercial canadiense y el principal en América Latina. En lo que respecta al vecino del norte, las exportaciones mexicanas hacia ese país crecieron en un 241 por ciento entre 1993 y el año 2000, mientras que las importaciones lo hicieron a una tasa del 181 por ciento en ese mismo periodo. En el año 2000, México ocupaba ya el segundo lugar como socio comercial estadounidense. De manera similar, el flujo promedio anual de inversión canadiense fue de 418 millones de dólares de 1993 al año 2000 y el estadounidense de 6 mil 594 millones de dólares, representando entre los dos países el 75 por ciento del total anual promedio para el mismo periodo. Además, los lazos políticos y sociales se fortalecieron marcadamente desde la entrada en vigor del TLCAN, como se ha podido ver en los acercamientos diplomáticos, culturales y sociales entre los tres países.

Sin embargo, esta joven América del Norte está ya en problemas. Otros procesos paralelos en el ámbito internacional, tales como la globalización y la regionalización, pero especialmente el ascenso de China en la economía internacional, han contribuido a que Norteamérica pierda peso relativo en la economía política mundial. Así, el comercio intra-regional ha venido decreciendo desde el año 2000, pasando de 46 a 41 por ciento del total de comercio en 2006. La tasa de crecimiento del comercio tanto con Canadá como con Estados Unidos disminuyó considerablemente en el primer lustro de este siglo respecto a la década anterior (en aproximadamente 25 por ciento para las exportaciones y 75 por ciento para las importaciones hacia y de Canadá; mientras que con el vecino del norte la tasa de decrecimiento para los mismos periodos en lo que respecta a las exportaciones fue superior al 50 por ciento, aunque la tasa de cambio del crecimiento de las importaciones provenientes de ese país fue positiva, de alrededor del 60 por ciento).

El gobierno del presidente Ernesto Zedillo no llevó a cabo iniciativas de alta envergadura en términos de institucionalización de la relación bilateral o trilateral —a excepción del Grupo de Contacto de Alto Nivel—, limitándose a dar seguimiento a la nueva relación económica y política con los otros dos países de la región. Fue pues el gobierno de Vicente Fox el que propuso a los dos socios comerciales una ambiciosa agenda de consolidación regional —el llamado TLCAN o Nafta-*Plus*—. Por diversas razones (incluyendo el marcado desinterés por parte de Ottawa y la concentración de Washington en su seguridad luego de los atentados terroristas de septiembre de 2001) la propuesta no prosperó.

De manera por demás tímida y careciendo de una “gran idea”, el proyecto integracionista cristalizó en marzo de 2005 en la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad en América del Norte (ASPAN) —un caso claro de avance a partir de

lo que entonces era políticamente viable, no de lo deseable, como diplomáticos de los tres países reconocerían a la postre—. El objetivo del nuevo mecanismo era doble: por una parte, plantear una agenda de seguridad para enfrentar de manera coordinada problemas comunes a los tres países. Por la otra, una agenda de prosperidad para promover el crecimiento y las oportunidades económicas. Aunque exitoso en el contexto de sus limitadas ambiciones, el mecanismo dejó de funcionar en 2009.

Sin duda, el legado más importante del ASPAN es el mecanismo de Cumbres de Líderes de América del Norte. La importancia de este componente es que eleva el nivel de la agenda norteamericana en las tres capitales de la región al reunir a los tres mandatarios una vez al año, siendo así la única instancia que puede hacer pensar en la conducción política trilateral de la problemática de la región. Sin embargo, la permanencia del mecanismo no está del todo asegurada. Los tres jefes de gobierno de la región se han reunido en sólo cinco ocasiones: 2006 en Cancún, 2007 en Montebello, 2008 en Nueva Orleans, 2009 en Guadalajara; en 2010 no hubo cumbre y la de 2011 se terminó llevando a cabo al año siguiente en Washington, pues el presidente Calderón tuvo que cancelar su asistencia a la cita original en Hawai debido al deceso de su secretario de gobernación, Francisco Blake Mora.

Lo anterior refleja de alguna manera el frágil estado del proceso de regionalización en América del Norte. Por una parte, como ya se sugirió, Washington se concentró en la agenda de seguridad con sus vecinos, a expensas de la miríada de temas que atañen a la región. Por otra parte, los dos socios menores, Canadá y México, volvieron no sólo a privilegiar su relación con el vecino compartido, sino prácticamente a abandonar el proyecto de integración regional. Por el lado canadiense, el temor a lo que varios de sus altos funcionarios llamaban la “mexicanización” de la agenda con Washington, es decir, que los temas que a su país más preocupan se vieran desplazados y/o “contaminados” por los que conciernen a la relación bilateral de sus vecinos del sur, y en consecuencia que Ottawa perdiera su “relación especial” con Washington, llevaron a ese país a mantener cierta distancia respecto al enfoque trilateral de la agenda regional.

Por el lado mexicano, durante el gobierno de Felipe Calderón la naciente agenda trilateral fue sustituida no sólo por la relación con el vecino del norte; todavía más, dentro de ésta se privilegió el tema de la seguridad —a expensas de los muchos otros expedientes de la agenda bilateral—. La Iniciativa Mérida —independientemente de sus logros en muchos sentidos— es paradigmática en este sentido.

Hay que reconocer, sin embargo, que tal vez hubo motivos para hacer a un lado el ambicioso proyecto trilateral. Ciertamente existen temas, por ejemplo el de la migración o el de las cuestiones de seguridad relacionadas con el narcotráfico, que es mejor tratar fundamentalmente de manera bilateral entre Tlatelolco y Washington, así como existen otros, tales como el paso por el Ártico o cuestiones relacionadas con la interoperabilidad de fuerzas militares, que conciernen fundamentalmente a Ottawa y Washington. Canadá y México, por su parte, pueden estar más interesados que Washington en promover esquemas multilaterales de acción política en áreas tales como la gobernanza internacional o el cambio climático. Así pues, al pensar en la política que México debe seguir hacia la región en los próximos años se debe ubicar al trilateralismo en su justa dimensión.

## Propuestas

Lo que México necesita es consolidar las dos relaciones bilaterales con sus vecinos del Norte al mismo tiempo que, con base en una política ambiciosa pero realista, se pone en práctica una política hacia la región en su conjunto que contribuya a su consolidación institucional. Así en relación con la agenda México-Canadá, lo conveniente para la próxima administración será, en primer término, fortalecer la relación política, a fin de relanzar tanto la agenda bilateral como potenciales iniciativas conjuntas en el ámbito multilateral. Así, por ejemplo, la remoción del requerimiento de visa para turistas mexicanos que visitan aquel país debe ser una prioridad por lo simbólico de la medida. Más sustancialmente, es importante que la inversión canadiense crezca y se diversifique (actualmente se encuentra fuertemente concentrada en los sectores bancario y minero) y que el comercio bilateral recobre su dinamismo. Buena parte de las medidas específicas a concretar en este sentido están contenidas en el Plan de Acción Conjunto México-Canadá, 2010-2012, el cual, de manera desafortunada, prácticamente no se ha llevado a cabo.

En lo referente a la relación con Estados Unidos, lo más importante es construir mecanismos eficaces para tratar la tan rica agenda bilateral, así como relanzar los ya existentes y que han demostrado su utilidad en el pasado, como por ejemplo la Comisión Binacional. Los mecanismos a utilizar deben responder claramente a objetivos precisos, identificados de manera bilateral al más alto nivel. No se trata de crear una multitud de instancias, sino tan sólo unas pocas que puedan concentrar la atención de los principales tomadores de decisiones y que funcionen adecuadamente. Temas como facilitación comer-

cial, infraestructura fronteriza, medio ambiente, migración, seguridad deben figurar en los primeros lugares de la agenda bilateral del próximo gobierno. Sólo trabajando conjunta, cotidiana y productivamente se podrá no sólo vencer el desinterés que el vecino del norte muestra en temas de cardinal importancia para México, sino también construir una relación políticamente más equilibrada y respetuosa, una que evite la repetición de incidentes lamentables recientes en la relación bilateral, como el *Operativo Rápido y Furioso* en 2009-10.

Finalmente, en lo concerniente a Norteamérica como región, ciertamente existen intereses comunes que deben ser abordados de manera trilateral. Un ejemplo fehaciente de cooperación tripartita exitosa se desarrolló en el contexto de la pandemia ocasionada por el virus AH1N1 en 2009. Con base en mecanismos en la materia acordados en ASPAN, los tres países cooperaron ejemplarmente para atacar el problema, y ni Canadá ni Estados Unidos cerraron sus fronteras a los mexicanos durante dicha crisis. Pero incluso en áreas como seguridad o medio ambiente puede practicarse una diplomacia trilateral acotada, consciente de los límites del tratamiento regional a dichas temáticas. Es pues fundamental dar continuidad anual a las Cumbres de Líderes de América del Norte. El próximo gobierno debe evitar el miedo a la toma de posición pública respecto a la pertenencia de México a América del Norte. El país es parte de ella, asumámoslo y actuemos en consecuencia.



# LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO HACIA AMÉRICA LATINA 2012-2018

*Guadalupe González González*

*y*

*Rafael Velázquez Flores*

## **El lugar de América Latina en la política exterior de México**

**P**ara México, la relación con América Latina ha sido significativa por diversas razones. En primer lugar, el vínculo con la región ha tenido un peso “simbólico” muy importante para efectos de su política exterior. La mirada hacia América Latina ha servido para equilibrar y contrarrestar el gran peso que tiene la relación con el vecino del norte generando espacios de autonomía y diversificación tanto a nivel regional como multilateral. Otra faceta de la importancia simbólica del vínculo con América Latina está relacionada con las posibilidades que la existencia de una fuerte matriz cultural compartida le ofrece a México para proyectar su poder suave mediante la difusión de la lengua, las artes, la literatura y las industrias culturales. Por último, América Latina también tiene un valor simbólico dual en la vida política interna del país, como punto de referencia externo para las diversas fuerzas políticas al interior del sistema político y fuente de legitimidad interna. En general, la cercanía con América Latina es una posición que concita más consensos que conflictos debido a la fuerte identificación cultural con la región, la ausencia de asimetrías que generen sensación de amenaza entre los diversos sectores sociales y la percepción de que México comparte con los países latinoamericanos problemas similares y desafíos comunes.

En segundo lugar, la relación de México con América Latina ha sido significativa por razones “materiales”. Por ejemplo, la región es un destino importante de inversiones mexicanas y una amplia posibilidad para diversificar las exportaciones de los productos nacionales. En los últimos años, varias empresas mexicanas han aumentado su interés en colocar sus capitales en la

región debido a la estabilidad y crecimiento económico que representan algunos países de la zona. Por otro lado, aunque el porcentaje del comercio total de México hacia América Latina es reducido (6.3% de las exportaciones y 4.5% de las importaciones totales en 2010), el volumen de esa actividad ha crecido recientemente debido a los tratados de libre comercio y los acuerdos de complementación económica firmados con 16 países de la región.

Finalmente, la política exterior mexicana hacia esa zona ha tenido un peso “geopolítico”, principalmente por razones de migración y seguridad. En efecto, México representa una zona de paso de miles de migrantes latinoamericanos que buscan llegar a Estados Unidos. Por ello, el gobierno mexicano ha puesto especial atención en este fenómeno. Por otro lado, las autoridades mexicanas se interesan por la seguridad fronteriza, especialmente con sus vecinos Guatemala y Belice. La violencia desatada por el crimen organizado en la frontera sur, el tráfico de drogas y de armas, los secuestros de migrantes y otras amenazas son temas de alta preocupación para el gobierno mexicano.

Existen diversos factores que han determinado la política exterior de México hacia América Latina. El primero es el funcionamiento del sistema político. Es decir, los equilibrios internos y los intereses de los actores políticos han sido factores que, en gran medida, condicionan las acciones y posiciones de México hacia la región. La política hacia América Latina ha dependido de la naturaleza de la coalición en el poder, de la presión que ejerzan los partidos políticos, de la relación entre el Ejecutivo y el Congreso y de los grupos de interés predominantes. El segundo factor es el modelo de desarrollo económico. La política exterior de México hacia América Latina ha dependido de las estrategias económicas que establece el gobierno para la promoción del desarrollo. El tercer factor tiene relación con el ambiente internacional. En efecto, el funcionamiento del sistema internacional ha ejercido presiones sobre México para el diseño de su política exterior en dos vertientes. La primera tiene relación con el equilibrio de poder. La segunda está ligada a la naturaleza de los actores, así como sus intereses y objetivos. Para el caso de la política exterior de México hacia América Latina, un elemento de gran peso ha sido Estados Unidos. En efecto, México constantemente mira de reojo a su vecino del norte al momento de diseñar su política latinoamericana. Cuando Washington ejerce mucha presión sobre México y tiene altos intereses en América Latina, entonces se reduce el margen de maniobra de la política exterior mexicana en la región. Pero cuando Estados Unidos reduce esa presión y desatiende a la zona, entonces la presencia e influencia de México puede aumentar.

Cuando uno de estos factores ya mencionados se modifica significativamente, entonces es posible que la relación de México con la región sufra cambios importantes. Una muestra de ello fue el triunfo electoral del PAN en el año 2000. La llegada de un partido diferente al PRI cambió la correlación de fuerzas al interior del sistema político. Obviamente este hecho trajo modificaciones a la política exterior de México hacia América Latina al elevar la importancia del tema de los derechos humanos y la promoción de la democracia en la agenda. Igualmente, cuando el gobierno adoptó el modelo sustitutivo de importaciones, la relación con América Latina era cordial debido a la ausencia de controversias comerciales. Sin embargo, cuando México cambia al modelo neoliberal en los años ochenta y firma el TLCAN en 1992, entonces se da un distanciamiento relativo puesto que las prioridades mexicanas cambiaron hacia América del Norte. Asimismo, si el ambiente internacional sufre modificaciones significativas, en consecuencia la política exterior de México puede realizar ajustes importantes. Bajo el sistema bipolar de la Guerra Fría (1945-1989), México adoptó una política que buscaba no involucrarse en el conflicto Este-Oeste. Esta posición obviamente impactó en la relación con América Latina puesto que se buscaba un acercamiento con la región para poder mantener la política anticomunista de Estados Unidos. Al desaparecer el sistema bipolar, México tiene que adaptar su política exterior a la nueva realidad y entonces América Latina empieza a perder importancia para México puesto que las prioridades se ubicaron hacia América del Norte.

### **Diagnóstico: América Latina como oportunidad**

Las relaciones de México con América Latina pasan por un momento de normalidad positiva después de los altibajos del primer lustro del siglo XXI que llevaron a tensiones diplomáticas con varios países, pero se encuentran por debajo de su potencial. En esos años, los cuestionamientos al Consenso de Washington, el vuelco a la izquierda en la región, el despegue de los liderazgos brasileño y venezolano, la fragmentación del regionalismo latinoamericano en diversos esquemas subregionales, la orientación unilateralista de Estados Unidos después de los atentados del 11 de septiembre y la polarización política en México impidieron la articulación de una agenda común amplia con la región que le permitiera a México desempeñar un papel destacado y proactivo.

Las condiciones para un relanzamiento de la presencia de México en América Latina han mejorado a lo largo de los últimos seis años. Las relaciones



entre Estados Unidos y América Latina han tomado un vuelco más positivo con la llegada de la administración Obama, el conflicto entre Colombia y sus vecinos se ha distendido, se ha avanzado en la reincorporación de Cuba a los foros multilaterales de la región, la incidencia de golpes de Estado ha disminuido, se han mantenido tasas de crecimiento positivas, se ha logrado sortear la crisis financiera internacional y, aunque las democracias latinoamericanas padecen de serios déficits, se han sostenido permitiendo el recambio político por la vía electoral e institucional. Por último, la reciente creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños es un claro indicio del interés de muchos países por revivir el espacio propiamente latinoamericano, para superar la fragmentación y superposición de mecanismos subregionales tan diversos como MERCOSUR, UNASUR, CAN, ALBA, SICA, Proyecto Mesoamérica, CARICOM, entre otros.

A pesar de estos vientos favorables y de la mejoría general de las relaciones de México con los países de América Latina, México se queda corto para alcanzar sus objetivos en la región. Por un lado, está pendiente la construcción de una necesaria relación estratégica con Brasil ante la dificultad para avanzar las negociaciones para un eventual tratado comercial entre ambos y sostener posiciones comunes en foros multilaterales. Por otro lado, la situación de inseguridad y violencia criminal en México genera preocupación en América Latina, debilita la imagen de México y limita la capacidad para sostener una presencia más consistente en la región. Los estudios de opinión como *Las Américas y el Mundo* y *Latinobarómetro* revelan que México se encuentra a media tabla en las valoraciones de países latinoamericanos por debajo de Brasil, Chile y Argentina, y que no es percibido como un país líder en la región ni como modelo a seguir. Lo que apuntan estas investigaciones es que México se percibe distante y que las numerosas iniciativas mexicanas hacia la región carecen de la visibilidad y articulación necesarias para darle al país un perfil propio y definido en el ámbito latinoamericano.

La próxima década se perfila como un tiempo de definiciones estratégicas de largo aliento para las relaciones de México con América Latina. La coyuntura internacional actual de reordenamiento del sistema internacional hacia una mayor multipolaridad representa una oportunidad para que México asuma un papel de liderazgo regional que le permita apuntalar su economía y fortalecer su presencia en otras regiones del mundo y en los foros multilaterales. América Latina se ha convertido en la segunda región económicamente más dinámica del mundo, después de Asia con un mercado de 450 millones de consumidores potenciales. En los últimos cinco años, las exportaciones de México a América Latina y el Caribe crecieron más rápidamente (en promedio

21%) que a otras regiones (Asia 19%, Europa 14% y América del Norte 7%). Sin embargo, México sólo dirige cuando más 7% de sus exportaciones a América Latina y el Caribe, y aún enfrenta el reto de ampliar y afianzar su acceso a los mercados más grandes y dinámicos de la región pero que están menos abiertos, como Brasil y Argentina.

El despegue económico y social de la región anuncia que se multiplicarán las oportunidades para una mayor y mejor proyección de México en América Latina. Al mismo tiempo, la persistencia de rezagos en materia de productividad, fortaleza estatal, calidad democrática, desigualdad social, seguridad pública, vulnerabilidad ambiental y fronteriza, aumentará la urgencia de que México asuma un papel proactivo en la región y actúe con mayor determinación y consistencia en la búsqueda de soluciones a los problemas comunes. Asimismo, los países medianos de América Latina tienen interés en una mayor presencia de México en la región, como un mecanismo para equilibrar sus relaciones con Brasil como potencia regional emergente y también para mejorar su capacidad competitiva frente al dinamismo de los países asiáticos. La vertiente asiática de la relación de México con América Latina adquiere en este momento una importancia singular y debe ser uno de los ejes centrales para una nueva estrategia hacia la región.

Hoy, América Latina ha ganado importancia para México como mercado y espacio de inversión, pero también ha adquirido mayor relevancia por los riesgos que derivan de la creciente diferenciación entre el norte y el sur de la región y el eventual resurgimiento de vientos proteccionistas en un contexto de incertidumbre económica a nivel internacional. Asimismo, algunos de los problemas más apremiantes que enfrenta el país hoy en día, en particular la escalada de violencia criminal y el tráfico de drogas, requieren de acciones inmediatas para profundizar la cooperación con los países de América Latina, en especial, con los de Centroamérica y la región andina. La inseguridad en México ha dejado de ser un asunto de carácter exclusivamente interno para convertirse en el talón de Aquiles de la imagen internacional del país y en un foco potencial de tensión en las relaciones con los países de la región.

En las actuales condiciones internacionales y nacionales, la tradicional brecha entre la importancia simbólica y material de América Latina para México tiende a cerrarse a medida que esta región del mundo gana autonomía internacional y avanza –poco a poco, de manera desigual y con vaivenes–, en la ruta de la democratización, el crecimiento económico y el desarrollo social. El mundo se encamina rápidamente hacia una mayor multipolaridad como resultado del desplazamiento de los viejos polos de crecimiento económico en los países industrializados occidentales por parte de las economías emergentes

del mundo en vías de desarrollo en Asia, América Latina y África. Los problemas económicos que afectan a Estados Unidos y Europa apuntan hacia la necesidad de aprovechar las actuales condiciones de estabilidad política y crecimiento económico en los países latinoamericanos y conllevan la profundización de la tendencia hacia una mayor diversificación de las relaciones exteriores de la región. Por otra parte, la reconfiguración del poder mundial ha traído consigo un incremento del peso relativo de los países emergentes del mundo en desarrollo en los foros multilaterales. Para México, la ampliación de los espacios multilaterales plantea la necesidad de fortalecer en forma inmediata sus capacidades de diálogo, concertación y coordinación con los países de América Latina y el Caribe.

Por tanto, se requiere una forma distinta de entender y mirar a la región que tenga como punto de partida el reconocimiento de tres realidades. La primera es que América Latina es hoy una región diversa en la que no existe un único modelo compartido de desarrollo económico, sino una pluralidad de estrategias de inserción internacional y modelos político-ideológicos que abarcan un amplio espectro de combinaciones distintas entre mercado y Estado. El segundo elemento a considerar es que, a pesar de la diversidad creciente, la integración regional continúa siendo un objetivo estratégico compartido por todos los países latinoamericanos, lo que ha llevado a una proliferación de esquemas subregionales de integración económica y mecanismos concertación política de todo tipo y alcance a lo largo y ancho de la región. Si bien el enfoque de regionalismo abierto en torno a la promoción del libre comercio ha perdido impulso, está surgiendo un nuevo tipo de regionalismo pragmático y acotado que privilegia los aspectos de interconexión física, cooperación técnica y concertación política. Así, el menú de opciones de cooperación regional es hoy más amplio y plural que nunca. La tercera realidad es la disminución del interés y de la influencia de Estados Unidos en la región tanto en el ámbito económico como de seguridad, en contraste con el aumento de la vertiente asiática de la dinámica intrarregional.

Para México, la ventana de oportunidad se sustenta en los avances recientes de la región en materia económica, política, institucional y social, y en la creciente pluralidad de mecanismos de integración y concertación política. Los países de América Latina y el Caribe han venido creciendo de manera sostenida y con estabilidad macroeconómica en los últimos diez años (con una tasa promedio de crecimiento anual de 5% entre 2003 y 2008 que se recuperó en 2010 y 2011 después de la contracción de 2009 por la crisis financiera internacional). Por primera vez desde la “década perdida” de los ochenta, el ingreso por habitante ha tenido un crecimiento promedio anual de 4% y se ha

registrado una notable disminución de la pobreza hasta alcanzar el nivel más bajo de la historia, aunque la región sigue siendo una de las más desiguales del mundo. Esto ha permitido una mejora gradual de las condiciones sociales en la mayoría de los países de la región, así como la emergencia de mercados internos cada vez más dinámicos por el crecimiento de las clases medias. En suma, para México el futuro se encuentra en la intersección entre América del Norte, América Latina y Asia.

### **Propuestas 2012-2018**

1. México debe asumir un papel proactivo y de mayor liderazgo en la región de América Latina orientado principalmente a dos objetivos: primero, cimentar una sólida presencia económica que optimice el potencial de comercio e inversión y, segundo, convertir a México en un factor de equilibrio y estabilidad regional que promueva la convergencia de intereses para la concertación de posiciones comunes frente a los problemas globales y la mejor articulación entre las diversas opciones de integración regional. Así, México debe incrementar su presencia en el subcontinente para favorecer los intereses nacionales y fomentar la cooperación regional.
2. La reactivación de la presencia de México en América Latina debe ir más allá del espacio estrictamente intergubernamental. Las relaciones con la región tienen un enorme potencial para fincarse en amplias y sólidas redes transnacionales en la que participen los distintos sectores sociales. Es importante que el gobierno apoye a empresarios mexicanos para poder incrementar sus inversiones externas en la región frente a otros países latinoamericanos con activos programas de promoción de sus inversiones en el exterior. México debe actualizar e innovar en materia de cooperación técnica y científica, educativa y cultural para impulsar un intercambio mucho más dinámico que el actual y sacar ventaja del enorme mercado de consumos culturales e información que representa el mundo de habla hispana. Estas dos acciones promoverán los intereses nacionales de México en la región.
3. La siguiente administración deberá fortalecer los diferentes mecanismos de cooperación de la región. México se tiene que convertir particularmente en un importante donador de cooperación sur-sur y, por su experiencia como receptor y país de ingreso medio, en un gestor y administrador de cooperación de terceros países en la región. Con la aprobación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo y la creación de

la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional, el país debe aprovechar este marco legal e institucional para lanzar mecanismos de cooperación para el desarrollo. El país debe ir más allá de esfuerzos de naturaleza más retórica que real, como el Plan Puebla Panamá y el Proyecto Mesoamérica, para adoptar mecanismos verdaderamente viables a través de la captación de recursos financieros de largo aliento. Pero también el siguiente gobierno deberá dar continuidad a los programas establecidos por las anteriores administraciones para no empezar de cero, sobre todo los que permiten generar sinergias entre el sector privado, la banca de desarrollo multilateral y el sector social.

4. México debe incrementar su presencia en los distintos foros multilaterales latinoamericanos para apuntalar sus iniciativas y que éstas sean apoyadas por los países del subcontinente. Dos objetivos deben guiar esta línea de acción: el primero, es promover el fortalecimiento inmediato de la CELAC dotándola de una agenda para la convergencia, sintonización y ordenamiento de la diversidad de mecanismos multilaterales regionales. Se trata de ejercer un liderazgo proactivo en la formulación e instrumentación de la agenda de la CELAC teniendo como objetivo estratégico el avanzar gradualmente hacia un ordenamiento, convergencia y sistematización de la diversidad de esfuerzos de integración y concertación política en la región. Siendo el único mecanismo multilateral exclusivamente latinoamericano y caribeño en el que participan todos los países del área sin excepción alguna, la CELAC es el foro idóneo para reducir la dispersión regional y la separación creciente entre Sudamérica y Centro y Norteamérica. El segundo objetivo es convertir a México en un verdadero gestor y vocero de la región en los foros multilaterales globales (principalmente en el G20, en las negociaciones ambientales sobre cambio climático y en la reactivación de la agenda comercial), lo que significa desplegar un esfuerzo constante de consultas en el ámbito latinoamericano. Desplegar en forma activa un esfuerzo sostenido y regular de consulta con cada uno de los países de América Latina sobre los temas centrales de la agenda multilateral, en particular, en aquellos como el G20 en donde México puede desempeñar el papel de representante y vocero de la región en su conjunto.
5. El propósito de fincar la proyección multilateral y global de México en el espacio latinoamericano sólo será posible si México asume mayor responsabilidad en las actividades humanitarias en la región para enfrentar problemas de violencia y desastres naturales, participando en forma directa en operaciones de mantenimiento de la paz con todos los instrumentos y medios a su alcance.

6. El siguiente Presidente de la República deberá incrementar las alianzas con los países latinoamericanos para fortalecer su capacidad de negociación internacional, especialmente frente a Estados Unidos. No se trata de crear un frente latinoamericano contra la hegemonía de Estados Unidos en la región, sino de ampliar el margen de maniobra mediante alianzas estratégicas en temas de interés, como es el asunto migratorio. Una coalición latinoamericana puede funcionar como un mecanismo de presión y gestión para impulsar una reforma migratoria en el vecino del norte.
7. México debe mantener los temas de democracia y derechos humanos como uno de los ejes de la política exterior hacia América Latina. La consolidación de esta agenda le permitirá anclar los avances democráticos del país luego de la alternancia iniciada en 2000.
8. Los temas de seguridad y migración también deberán mantener una prioridad en la agenda de México con los vecinos inmediatos centroamericanos. La cooperación subregional deberá ser la clave para la construcción de acuerdos en estas dos materias. México y los países centroamericanos y de la región Andina deben coordinar sus políticas para defender y proteger a los migrantes de la región que buscan mejores oportunidades económicas en el territorio estadounidense, los cuales son víctimas del crimen organizado. Asimismo, los países de la subregión deben establecer los mecanismos de cooperación necesarios para combatir a las bandas de narcotraficantes que han ampliado sus operaciones en la frontera sur de México.
9. México debe dejar el perfil bajo en su política latinoamericanista para convertir a la región en una prioridad que permita la diversificación de las relaciones económicas del país y pueda colocarlo como un interlocutor válido frente a Estados Unidos. México puede y debe ser el puente de comunicación entre América Latina y Washington, pero también puede ser el punto de balance y equilibrio entre el Pacífico y el Atlántico latinoamericano, y entre Mesoamérica y Sudamérica. La posición geográfica y el peso económico del país le otorgan ese privilegio.
10. Es urgente diseñar una estrategia proactiva para enfrentar y contrarrestar las posibles tentaciones proteccionistas en la región en el actual contexto de incertidumbre económica internacional. Debe buscarse negociar el reforzamiento de los actuales Acuerdos de Complementación Económica en el marco de la ALADI para incrementar el acceso a esos mercados y mejorar los sistemas de solución de controversias. Como parte de esta estrategia, México debe buscar insertarse en forma orgánica a los diversos esfuerzos de integración económica y concertación política propiamente sudamericanos, participando en los proyectos de interconexión física, modernización energética y desarrollo fronterizo a lo largo y ancho de la región.



# RELACIONES MÉXICO-UNIÓN EUROPEA: TENDENCIAS ACTUALES Y PERSPECTIVAS<sup>1</sup>

*Lorena Ruano*

## Marco institucional

Las relaciones actuales de México con la Unión Europea (UE) están enmarcadas institucionalmente por el *Tratado de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Unión Europea y México*, también conocido como “Acuerdo Global”. Este acuerdo se negoció a finales de los años noventa bajo la presidencia de Ernesto Zedillo y entró en vigor en octubre del año 2000. Como su nombre indica, está compuesto por tres pilares. El primero, y más relevante para ambas partes, es un tratado de libre comercio y cooperación económica (conocido como TLCUEM) que, a su vez, fue complementado por una serie de acuerdos bilaterales con cada uno de los países miembros de la UE en materia de protección de inversiones y doble tributación. Al segundo, en materia de cooperación, se han ido añadiendo acuerdos específicos en derechos humanos y ciencia y tecnología (en 2004). El tercer pilar, de diálogo político, que está compuesto por reuniones periódicas de funcionarios en varios niveles, se usa para discutir temas bilaterales, particularmente los referentes a mejorar la operación del Acuerdo Global en sus tres facetas. Más allá del ejecutivo, esta estructura incluye también reuniones interparlamentarias anuales y un diálogo entre sociedades civiles. En 2008, México y la UE complementaron la estructura de diálogo político con un acuerdo para establecer una “Asociación Estratégica”, cuyo objetivo es discutir temas de interés común de cara a negociaciones multilaterales. Ambas partes definieron

---

<sup>1</sup> Para mayor detalle véase el libro: Antonia Pi Suñer, Paolo Riguzzi y Lorena Ruano, 'Europa', en Mercedes de Vega, coord., *Historia de las Relaciones Internacionales de México, 1810-2010*, vol. 5. México: Acervo Histórico Diplomático Genaro Estrada y Secretaría de Relaciones Exteriores, 2011, capítulo 13.



cuatro rubros: derechos humanos, seguridad, cambio climático y estructura financiera internacional.

Adicionalmente a este marco institucional de relaciones con la UE, es necesario resaltar que México tiene también relaciones bilaterales con los países de Europa, la mayoría de los cuales son miembros de la UE (27 más Croacia que se incorporará en 2012). Destacan, en orden de importancia política y económica, las relaciones con España, Alemania, Francia, Italia y Reino Unido, seguidos por Suecia y los Países Bajos. También cabe destacar que no todos los países europeos pertenecen a la UE: Suiza, Noruega e Islandia pertenecen a la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), la cual está, a su vez, asociada a la UE por medio del Espacio Económico Europeo (EEE). Turquía, los Balcanes (Serbia, Montenegro, Kosovo y Bosnia-Herzegovina) y Rusia, así como los antiguos miembros de la Unión Soviética (Ucrania, Georgia, etc.) tampoco pertenecen a la UE, aunque tienen una estrecha relación con ella. Así pues, es importante recalcar que las relaciones con Europa están dominadas por la UE, pero no deben perderse de vista las relaciones bilaterales, sobre todo con aquellos países que no son miembros de ésta. Además, México tiene también una serie de “Asociaciones Estratégicas” bilaterales con los países clave de la UE, como son España, Alemania, Francia y Reino Unido.

México también se relaciona con la UE en el marco de la “Asociación Estratégica Bi-Regional Unión Europea-América Latina y el Caribe” (ALCUE), que se compone de cumbres de jefes de Estado y de gobierno cada dos años. En los años intermedios hay reuniones de cancilleres de ambas regiones. México fue sede de la cumbre de Guadalajara en 2004. La última cumbre fue en Madrid en 2010, y ahí se firmaron acuerdos de Asociación entre la UE y Centro-América, Perú y Colombia. La próxima cumbre tendrá lugar en Santiago de Chile en 2013.

## **Tendencias actuales**

En términos económicos, el principal interés de México en esta relación ha sido diversificar sus intercambios externos. La UE es el segundo socio comercial (entre 7 y 10% del comercio exterior de México) y el segundo inversionista (25% de la inversión extranjera directa en la última década), después de Estados Unidos. El TLCUEM ha ayudado a aumentar el volumen neto de comercio entre las partes (que se multiplicó por 3 en 10 años), pero no ha afectado sustancialmente la proporción del comercio mexicano que se hace con la zona respecto del total. De hecho, en importaciones, la UE ha sido desplazada

por China en la última década, como segundo proveedor de México, después de Estados Unidos. El principal interés de la UE en establecer este acuerdo fue contrarrestar la desviación de comercio que se generó a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). En cuanto a inversiones, el panorama es similar: han aumentado mucho en volumen, aunque no en proporción respecto del total (históricamente, Europa ha sido origen de una cuarta parte de la IED desde los años 1950) que ha crecido significativamente en los últimos doce años. La relación comercial ha sido esencialmente deficitaria para México, mientras que el flujo de inversiones ha dejado un amplio superávit, aunque también hay inversiones de empresas mexicanas en Europa (CEMEX, Bimbo, etc.).

A pesar de que el TLCUEM es muy completo e incluye “cláusulas de segunda y tercera generación”, se han detectado algunas dificultades que han frenado el crecimiento de las exportaciones mexicanas hacia Europa: la deficiencia en infraestructura, el desconocimiento del mercado europeo por parte de los empresarios mexicanos, el proteccionismo agrícola en Europa y la complejidad de las normativas europeas. Desde la crisis de 2009, la caída en la demanda europea también ha afectado a las exportaciones mexicanas. Los empresarios europeos, a su vez, han comentado que su trabajo se ve frenado en México por los trámites en las aduanas y por la incompatibilidad de normas entre los tres niveles de gobierno. Los países con los que hay mayor intercambio son España, Alemania, Reino Unido, Italia y los Países Bajos. El comercio ha crecido con los nuevos miembros de Europa Central así como con Suecia, cuyas inversiones también se han disparado en los últimos años. La relación económica con Francia se ha estancado, aunque algunas de sus multinacionales son exitosas a nivel mundial.

En términos de cooperación, el panorama es sumamente complejo debido a la gran cantidad de actores y programas involucrados. Entre los programas financiados por la UE, algunos son bilaterales, como el acuerdo en ciencia y tecnología o aquél para involucrar en el comercio a las pequeñas y medianas empresas. Otros, conocidos como “programas horizontales”, están diseñados para toda América Latina. Otros más emanan de convocatorias generales de la UE, como en derechos humanos, u otras más específicas en las que instituciones mexicanas pueden participar, como el Séptimo Programa Marco de Investigación.<sup>2</sup> Junto a estos programas, coexisten un número importante de iniciativas financiadas por los estados miembros por medio de agencias especializadas, como son el Consejo Británico, la Agencia Española de Coopera-

---

<sup>2</sup> Ver: [http://www.eeas.europa.eu/delegations/mexico/projects/overview/index\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/delegations/mexico/projects/overview/index_en.htm)

ción y Desarrollo, la Agencia Alemana de Intercambio Académico (DAAD), etc. En resumen, la cooperación es abundante, pero está fragmentada y cada programa cuenta con presupuestos pequeños. Es posible mejorar mucho en este rubro, especialmente ahora que México ya cuenta con un nuevo marco institucional para la cooperación. Debido a su nivel de ingreso, México casi no recibe ayuda al desarrollo. Fue retirado de la lista de receptores de ayuda al desarrollo de la UE en diciembre 2011. En contraste la mayoría de los programas de cooperación, como sucede en los programas de cooperación en ciencia y tecnología, son co-financiados por ambas partes.

En términos políticos, la relación está en niveles aceptables, tanto con la UE como con la mayoría de los estados miembros. De cara a los temas multilaterales, la concertación ha sido un éxito, sobre todo en lo referente a cambio climático. Destaca, en este sentido, el trabajo preparatorio conjunto de cara a la cumbre COP16 de Cancún en diciembre de 2010. Desde Europa, México se ve, junto con Brasil, como uno de los socios prioritarios en América Latina, con quienes se deben cultivar las relaciones. Esto es importante ya que, en general, la UE se está desentendiendo cada vez más de la región en su conjunto, que sigue considerando como secundaria entre sus prioridades de política exterior. Salvo el Reino Unido y España, casi todos los países están retirando fondos de cooperación y cerrando embajadas en los países “no prioritarios” de América Latina, dejando el resto del trabajo a España y la UE. Esta tendencia se verá reforzada con el establecimiento del Servicio de Acción Externa de la UE. La visita de la Alta Representante de la Política Exterior de la UE a México en 2012 revela el lugar destacado que el país ocupa en la visión Europea de América Latina. El único otro país de la región que Catherine Ashton ha visitado fue Brasil en el mismo año.

Dentro de esta tendencia generalmente positiva para México, hay que reconocer que la relación bilateral ha estado marcada desde el año 2000 por fricciones en el tema de los derechos humanos. Aunque reconoce que hay un esfuerzo e interés del Estado mexicano por mejorar la situación de los derechos humanos en el país, la UE deplora la deficiencia de los mecanismos existentes para protegerlos, sobre todo a nivel de ministerios públicos y del sistema de impartición de justicia. La “guerra contra el crimen organizado” ha empeorado esta situación durante el último sexenio, ya que, aunque los países y las instituciones europeas apoyan la lucha contra esta amenaza, lamentan los efectos que esta política ha tenido en el campo de los derechos humanos. Incidentes en los que se han visto involucrados ciudadanos europeos, como el asesinato de un activista de derechos humanos finlandés en mayo de 2010, no han ayudado a mejorar la percepción que se tiene de México en ese rubro. Este es

un tema de alta relevancia para Europa, debido a que es uno de los pocos rubros en los que existe consenso entre los 27 países miembros y las instituciones europeas. Por tanto, es un tema que seguramente seguirá figurando de forma prominente en la agenda en los años por venir.

Estas deficiencias del estado de derecho en México han afectado la relación bilateral con Francia desde 2009, a raíz del caso Cassez, y ocasionaron la suspensión del Año de México en Francia en 2011. En contraste, la relación con el Reino Unido apunta hacia un acercamiento debido a que el gobierno de coalición del Primer Ministro Cameron tiene como una de sus prioridades “relanzar la relación con América Latina”<sup>3</sup> La relación con España, que es a todas luces la más intensa e importante, así como la más arraigada en ambas sociedades, se enfrenta a retos mayúsculos, dada la mala situación económica en que se encuentra aquel país, lo cual le impedirá destinar recursos en el nivel en que había venido haciéndolo hasta ahora.

## Propuestas

1. Continuar con el adecuado trabajo que se ha realizado ante las instituciones de la UE y en cooperación con otras embajadas de países latinoamericanos en Bruselas, para que sigan viendo a México como socio estratégico y prioritario. Pero también, para ello, es necesario mantener o incluso crear un cierto “liderazgo en América Latina”.
2. A los europeos les resulta atractivo el enfoque “regional” en sus políticas hacia América Latina. La UE acaba de cerrar acuerdos similares al de México con Centroamérica, Colombia y Perú en 2010. En particular, México resultaría más atractivo para los europeos si actúa en conjunto con Centroamérica. Sería deseable buscar sinergias con estos países en temas de derechos humanos, migración y gobernanza para proponer programas conjuntos. Se podrían obtener mayores fondos y apoyo político si las iniciativas se enmarcan de forma “regional”.
3. No olvidar las relaciones bilaterales, no sólo porque son valiosas en sí, sino porque es imposible conseguir algo en Bruselas que no se apruebe por los países miembros. La comunicación entre la embajada en Bruselas y en los estados miembros es fundamental.

---

<sup>3</sup>Véase William Hague, *Britain and Latin America: Historic Friends, Future Partners*, Discurso pronunciado en Canning House, Londres, 9 de noviembre de 2010. [www.fco.gov.uk](http://www.fco.gov.uk)

4. A nivel económico, hay que trabajar para corregir los cuellos de botella en infraestructura, aduanas y regulación, para fomentar el intercambio económico, más allá de y con Europa. En general, dado el difícil clima económico en la región europea, es previsible que descienda el nivel de inversión en México proveniente de esa región, así como las exportaciones mexicanas debido a la caída de la demanda. Es, por tanto, indispensable tener una política más sustantiva de fomento a las exportaciones hacia Europa y de vinculación con cadenas productivas nacionales.

# HACIA UNA AGENDA PARA EL PACÍFICO ASIÁTICO, 2012-2018

*Carlos Uscanga*

## Diagnóstico

### *a) Asia Pacífico como el epicentro de la economía mundial*

La experiencia de crecimiento de los países del este y sudeste de Asia en las últimas décadas ha abierto, sin lugar a dudas, un importante capítulo en la historia económica mundial contemporánea. Las lecciones sobre la implementación de políticas públicas consistentes, de largo plazo y la construcción de consensos han sido algunos elementos que han marcado la experiencia asiática para el desarrollo. La posguerra fue el escenario para el despegue comercial y financiero de Japón, seguido por las Nuevas Economías Industrializadas y China e India, países que se han convertido en actores que no sólo han modificado las estructuras de negocio, sino también los flujos de bienes, servicios y capital no sólo en el plano regional sino también a escala planetaria.

Las economías de Asia Pacífico más India concentran el 60 por ciento de la población mundial, con una participación del Producto Interno Bruto (PIB) mundial del 20 por ciento, además de aportar el 37 por ciento del valor agregado manufacturero a escala planetaria. China se ha convertido en la segunda economía con un PIB nominal de 5.88 billones de dólares en 2010. La economía china en las últimas décadas ha tenido un crecimiento sostenido de 10.3 por ciento con un total de reservas internacionales por 2.85 billones de dólares. En el contexto del crecimiento de la clase media en ese país asiático calculada en más de 250 millones de personas, China no sólo se convertirá en la “Fábrica del Mundo” sino también en un gran polo de atracción de pro-

ductos y servicios que demande ese segmento emergente de su población. Asimismo, en el sur del Pacífico, India ha sufrido un proceso intenso de crecimiento a través de la innovación científico-tecnológica, así como su posicionamiento en el sector de servicios y manufacturas.

La región del Pacífico asiático también es el espacio de profundos cambios en el terreno geopolítico. El ascenso de China con un proyecto de hegemonía que rivaliza con los intereses de Estados Unidos es ya una realidad. Los conflictos potenciales por las reclamaciones territoriales (islas Spratly, etc.), así como las tensiones por la escalada armamentista (Corea del Norte) añaden focos de tensión en el escenario regional.

En suma, en los procesos de convergencia de las proyecciones geopolíticas con la estructura del modelo de desarrollo en el Asia Pacífico, producen un panorama regional único donde los actores económicos y políticos establecen alianzas y acciones colectivas en lo bilateral y en el ámbito regional (APEC, mecanismo de Cooperación Económica Asia Pacífico) para ofrecer una respuesta frente a los procesos de globalización pero al mismo tiempo se generan divergencias y potenciales conflictos para resguardar sus intereses estratégicos. Lo anterior, de manera inevitable, produce escenarios de incertidumbre y volatilidad que debe ser considerada dentro del diseño de estrategias y tácticas de las políticas exteriores de los países colindantes al océano Pacífico.

### *b) El déficit de visibilidad en el Asia Pacífico*

En repetidas ocasiones se ha insistido en la necesidad de que las estrategias de política exterior de México tengan una proyección de largo plazo y no de carácter exclusivamente reactivo. Es decir, una perspectiva que se aboque simplemente a responder ante las situaciones y problemas, cada vez más intensos y complejos, de su agenda internacional. México no se puede dar el lujo de manifestar una imagen de incertidumbre para enfrentar sus compromisos internacionales adquiridos o la persistencia de hoyos negros en el proceso de toma de decisiones. Es necesaria la construcción de una aproximación integral de las relaciones internacionales de México y en el caso particular del Asia Pacífico elaborar un proyecto de Gran Visión que agrupe las acciones y estrategias necesarias para su interacción económica y diplomática como un medio para dar congruencia a una aproximación sistemática de México a esa región geográfica.

El fundamento de ese proyecto de Gran Visión debe estar sustentado en las acciones coordinadas del gobierno, empresarios y académicos, tomando

como base las formas de trabajo que han adoptado desde hace varias décadas los países del Pacífico asiático. Existe una urgencia de unir esfuerzos, evitar duplicidad de funciones y definir con claridad áreas de competencia.

## **Propuestas**

- 1) Elaborar proyectos de investigación interdisciplinarios sobre asuntos del Pacífico asiático, así como estudios orientados a delinear estrategias de la diplomacia mexicana en los foros de cooperación regional, en especial en APEC, en la que participen centros de investigación dedicados a temas del Pacífico, así como universidades públicas y privadas. Esto debe estar sustentado en un proceso para el fortalecimiento de la comunicación inter-institucional en el que se rompan los cotos de poder e influencia concentrados en círculos académicos limitados a fin de crear grandes consorcios de investigación y formación de recursos humanos especialistas en temas del Pacífico.
- 2) A pesar de que la agenda económica, cultural, diplomática, financiera, etc. que involucra a México y al Asia-Pacífico es cada vez más comprehensiva, pues diferentes entidades de la administración pública en México inciden en ella, es necesario mejorar los mecanismos de coordinación para evitar luchas palaciegas que minan la capacidad de respuesta del país. Estos desajustes en la toma de decisiones generan una imagen negativa para el país. En este sentido, es menester definir funciones precisas y centralizar facultades para la definición de un proceso de toma de decisiones más eficiente.
- 3) Los empresarios deben delinear acciones tendentes a mejorar la posición exportadora de los productos mexicanos en los mercados regionales, conociendo en forma precisa y profunda sus necesidades de consumo para ajustar sus productos, en calidad y precio, a la particular lógica de la demanda de las diversas economías asiáticas. Todo esto debe estar basado en una estrategia concreta dirigida hacia esa área geográfica y evitar su visión como un simple mercado secundario o alternativo a sus productos.

Estas acciones, entre otras, requieren de un trabajo colectivo, permanente e integral entre los tres sectores. Ese proyecto de gran visión deberá materializar, en forma consistente, un proceso viable de diversificación económica,



evitar la tentación de una retórica sin contenido o un pragmatismo uni-regional de alcance limitado. México necesita identificar sus crecientes vulnerabilidades como una forma de desplegar sus acciones de política interna y exterior a fin de mejorar su capacidad de negociación y su proyección en la sociedad internacional. Ante las fuerzas centrífugas que acercan a México hacia un proceso inevitable de integración económica a Estados Unidos, se deben implementar espacios para concretizar una “tercera vía” de la diversificación con una perspectiva integral sin exclusiones, misma que debe sustentarse en la definición de las prioridades de acercamiento regional, a nivel macro y micro, en las que puedan satisfacerse las crecientes necesidades económicas y políticas de nuestro país que surgirán en el todavía incierto siglo XXI.

En este contexto, los puntos de atención dentro de la política exterior de México para 2012-2018 podrían estar orientados a los siguientes, en el supuesto de que existan las condiciones requeridas para su instrumentación y operatividad con base en un diseño detallado de las prioridades en función del proyecto de gobierno.

*a) México como un actor integral en el Asia Pacífico*

- Participar de manera cercana en los procesos de reforma del perfil de APEC, así como de otros mecanismos regionales de cooperación. La subrepresentación y subutilización de sus elementos es hoy día una realidad.
- Abrir espacios de diálogo con la Asociación de Naciones del Sudeste de Asia (ASEAN por sus siglas en inglés) en temas políticos y seguridad regional. Construir la imagen de México como un actor dentro de las relaciones políticas regionales.
- Ampliar las acciones de cooperación y diplomacia cultural con los países del Sudeste de Asia a fin de lograr acuerdos y consensos que puedan ser activos que México pueda utilizar en el momento de impulsar temas e iniciativas en el plano regional o multilateral.
- Mejorar los potenciales beneficios en el marco de la negociación del TPP (Transpacific Partnership Agreement) llevadas a cabo por nueve economías: Chile, Singapur, Nueva Zelanda, Brunei, Estados Unidos, Australia, Vietnam, Perú y Malasia donde Japón, Canadá y México han manifestado su interés en adherirse a ese esquema birregional que busca ser la plataforma para la creación de un Acuerdo de Libre Comercio en el Asia Pacífico.

- Avanzar en las acciones conjuntas con los países latinoamericanos para atender la agenda de la región asiática como la iniciativa de la Alianza del Pacífico integrada por México, Chile, Colombia y Perú.

*b) Construcción de México como un socio confiable y activo*

- Profundización de las relaciones diplomáticas y económicas con sus socios estratégicos, con base en un esfuerzo proactivo: China, India y Japón.
- Intensificar los mecanismos internos y los incentivos para el mejor aprovechamiento de los beneficios, temporales, de los acuerdos comerciales con Japón y ampliar una visión hacia una estrategia de negocios: ampliar las acciones para elevar las capacidades exportadoras de la industria mexicana con el Acuerdo de Asociación Económica con Japón y finalizar las negociaciones suspendidas para la concertación de un mecanismo de libre comercio con Corea del Sur.
- Construir una agenda integral para atender los retos y desafíos de la llamada “Gran China”, donde un eje principal sería Beijing-Taipei-Singapur.
- Definir con claridad una Política Económica Exterior que permita identificar con precisión y claridad las formas de atención de los procesos de expansión comercial y financiera con China, así como plantear el mejor mecanismo económico que permita normar las relaciones bilaterales. La pregunta será: ¿Es tiempo de negociar un TLC o esquema comercial similar con China?
- Reforzar vínculos con las nuevas economías emergentes del Asia Pacífico. Acciones puntuales de cooperación y comercio en beneficio de la construcción de alianzas estratégicas que contribuyan a las prioridades de México en el plano regional y global.
- Construcción de necesidades y prioridades de la diplomacia mexicana para una agenda hacia el Sudeste de Asia y el Pacífico Sur.

Bajo estos supuestos y necesidades, es necesario añadir algo por demás obvio: el diseño de la política exterior estará condicionada una vez más en los espacios de gobernabilidad y consenso político que pueda construir la nueva administración. Su carencia impactará en la posibilidad de edificar acciones integradas para impulsar aproximaciones regionales y globales, prevaleciendo las tendencias reactivas y fraccionadas.

### **Libros de referencia:**

- Dávila Pérez, María Consuelo y Cuellar Laureano, Rubén (coordinadores). *La Política Exterior de México y sus Nuevos Desafíos*. UNAM-Plaza y Valdés, 2008, 612p.
- Haro, Francisco Javier, León, José Luis y Ramírez, Juan José. “Asia”, Vol. 6 en Mercedes de Vega (coordinadora), *Historia de las Relaciones Internacionales de México 1821-2010*, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2011, 541p.
- Uscanga, Carlos (coordinador). *Escenarios de la Política Exterior de México. Puntos para una Reflexión*. UNAM-Plaza y Valdés, 2008, 104p.

# UNA MIRADA A LAS RELACIONES DE MÉXICO EN ASIA CENTRAL Y MERIDIONAL

*Enrique Baltar Rodríguez*

## Diagnóstico regional

El Asia central y meridional encierra un heterogéneo conjunto de países dentro del que sobresalen dos núcleos fundamentales, el conformado por las antiguas ex repúblicas soviéticas de Turkmenistán, Uzbekistán, Tayikistán, Kirguistán y Kazajistán, convertidas en naciones independientes desde 1991; y el referido al subcontinente indio, integrado principalmente por la India, Pakistán y Bangladesh, además de Sri Lanka en la parte insular. Enclavado en el medio, Afganistán ha sido en los últimos dos siglos una especie de bisagra natural entre ambos.

A diferencia de Asia Pacífico, y con excepción de la India, esta región no se caracteriza por una participación relevante en el flujo comercial a nivel global, ni por el dinamismo de sus economías, en general agrarias, con una débil base industrial y tecnológica, y con serios problemas estructurales que obstaculizan el desarrollo.<sup>1</sup> Su importancia actual, y en el futuro próximo, está más bien determinada por la concurrencia de varias particularidades que pueden tener un relativo impacto en el ámbito internacional. A mediano plazo esta región puede representar un considerable mercado potencial que los conflictos y la carencia de adecuadas reformas estructurales todavía no permiten liberar ampliamente. Según estimaciones, para mediados de este año la dimensión

---

<sup>1</sup> Véase *Statistical Yearbook for Asia and the Pacific 2011*, Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, United Nation, cap. III. Disponible en: [www.unescap.org/stat/data/syb2011/index.asp](http://www.unescap.org/stat/data/syb2011/index.asp).

demográfica de la zona superará los mil 500 millones de habitantes, lo que representa el 22% de la población mundial.<sup>2</sup> El pivote económico del Asia central son los recursos energéticos, en particular las reservas de gas natural de Turkmenistán, considerada la sexta más grande del mundo. Este atractivo ha desatado un “nuevo gran juego” en torno a la construcción de oleoductos y gasoductos en el que pujan los intereses económicos y geopolíticos de grandes potencias mundiales, como Estados Unidos, Rusia y China, y también de actores regionales como Turquía, Irán, Pakistán y la India.

En Asia meridional, el motor es el fuerte crecimiento económico de India. Desde 1997 la economía india ha venido creciendo en promedio a tasas por encima del 7% anual. Su participación en el comercio internacional ha subido significativamente: en 2011 la India ocupó el lugar 21 a nivel mundial por el volumen de sus exportaciones, las cuales alcanzaron los 298.2 miles de millones de dólares; mientras que sus importaciones por 451 mil millones de dólares la ubicaron en la decimotercera posición.<sup>3</sup>

En la región también se mantienen latentes viejos escenarios de conflictos que constituyen graves amenazas para la seguridad internacional: el afgano, donde la insurgencia talibán sigue desafiando la fuerza de las tropas aliadas dirigidas por la OTAN; y el diferendo indo-paquistaní por Cachemira, un foco de tensión que enfrenta a dos países con una capacidad bélica nuclear demostrada desde 1998. Asociada en parte a esos procesos, la región se ha convertido en el epicentro de dos redes transnacionales de incuestionable alcance global. Una se relaciona con el islamismo radical y la corriente de la *yihad* internacional que, desde mediados de los años 90, estableció su epicentro en el Afganistán talibán para irradiar su influencia por un entorno regional habitado por casi 570 millones de musulmanes y que en la última década ha transformado la frontera afgano-paquistaní en el lugar más peligroso del mundo. La otra es la red del narcotráfico derivada de la producción de opio en Afganistán, el principal centro productor mundial de adormidera. Ambas redes comparten una larga relación y también intereses comunes, entre ellos, el de tener a EE.UU. como importante destinatario, por ser éste el principal blanco de las acciones violentas del islamismo radical y el mayor mercado consumidor de drogas en el mundo.

---

<sup>2</sup> Calculado a partir de CIA *The World Factbook*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook>. Consultado el 12 de abril de 2012.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

## Estado actual de las relaciones

Hasta el presente, las relaciones de México con el conjunto del Asia central y meridional se han caracterizado por su bajo perfil político-diplomático y por su carácter residual en el ámbito económico y comercial. De los países de la región, sólo con India se ha mantenido una larga presencia a nivel de embajadas, con regulares intercambios parlamentarios y ministeriales, así como una fructífera tradición de cooperación en foros internacionales, especialmente en temas relacionados con la cooperación y el desarrollo, el diálogo Norte-Sur, los derechos humanos, el medio ambiente y el desarme. De 2007 a 2009 las relaciones bilaterales con Pakistán también alcanzaron el rango de embajadas, pero el cierre “temporal” por restricciones presupuestales de la representación mexicana en Islamabad vino a introducir una disimetría que sigue siendo un pendiente en la agenda bilateral. En los demás casos, los asuntos diplomáticos y consulares se manejan de manera concurrente a través de las embajadas de México en Turquía (Turkmenistán y Kazajistán), Irán (Afganistán, Pakistán, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán) e India (Bangladesh, Nepal, Sri Lanka y Maldivas). En sentido inverso, y exceptuando las embajadas de India y Pakistán, sólo tres países tienen registrado algún tipo de representación oficial en México: Afganistán y Sri Lanka mediante la concurrencia asumida por sus respectivas embajadas en Estados Unidos, y Nepal que cuenta con un Consulado General Honorario.

En el aspecto económico, México sostiene intercambios comerciales exclusivamente con India, Pakistán y Sri Lanka. En 2011, las exportaciones mexicanas a la India ascendieron a casi mil 800 millones de dólares, mientras que las importaciones rondaron los dos mil 385 millones.<sup>4</sup> En un lejano segundo lugar, el comercio con Pakistán arrojó exportaciones por cerca de 20 millones de dólares e importaciones por casi 186 millones. Por último, el intercambio con Sri Lanka reportó exportaciones por sólo cuatro millones e importaciones por algo más de 129 millones de dólares. En conjunto, el mercado de los tres países representó sólo el 0.52% del total de las exportaciones mexicanas y sus productos acapararon apenas el 0.77% de las compras de México.

Aunque en términos absolutos las cifras anteriores confirman el peso casi residual que tiene actualmente ese comercio y su saldo negativo en la balanza comercial de México, en términos relativos aportan señales prometedoras que

---

<sup>4</sup>La totalidad de las cifras de esta sección están tomadas de *Estadísticas del comercio exterior de México. Información preliminar enero-diciembre 2011*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), sección 3. Disponible en: [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx).

indican una tendencia al crecimiento en todos los casos, pero especialmente relevante en cuanto a la relación con India, toda vez que permiten vislumbrar la posibilidad de una asociación económica potencialmente estratégica para ambas partes. En comparación con 2010, el flujo comercial creció globalmente en alrededor de un 55%. Las exportaciones mexicanas, en particular, mostraron un mayor dinamismo con una variación anual del 77.3 % en contraste con las indias que crecieron en un 32.7%. Sin embargo, es necesario considerar que ese incremento está todavía poco diversificado y muestra una gran dependencia de las exportaciones de petróleo a la India, quien se ha convertido en el tercer comprador del crudo mexicano, después de Estados Unidos y España.

Aunado al incremento comercial, y debido al interés generado por su fuerte crecimiento económico y a la expansión emprendida por sus empresas más competitivas, las inversiones indias en México también han venido creciendo discretamente en los últimos años y actualmente se registran más de 70 empresas con participación india en su capital social, la mayoría dedicada a la actividad en el sector del comercio, aunque también vienen incursionando con éxito en la industria manufacturera y los servicios.

## **Perspectivas y prioridades**

En el corto plazo parece poco probable que se combinen las condiciones y los atractivos necesarios para una notable ampliación y diversificación de la presencia de México en Asia central y meridional. El contraste de posibilidades y de puntos de partida debe, además, determinar el diseño de estrategias diferenciadas para gestionar las relaciones en cada zona. En Asia central, donde el nivel de conocimiento recíproco y de las relaciones está en el punto más bajo, la política exterior de México deberá adoptar un carácter fundamentalmente exploratorio, que permita identificar nichos de interés (probablemente en el sector energético y en el textil) y contribuya a ir construyendo los marcos políticos y jurídicos indispensables para promover las relaciones en diversos ámbitos. Aunque muy selectivas, las opciones de México en Asia meridional pueden ser más ambiciosas, especialmente si se conjugan las ventajas de sus dos mayores áreas de oportunidad: el fortalecimiento sostenido de las relaciones con India y el aprovechamiento de la estratégica vecindad con EE.UU.

Para ello, las acciones del gobierno mexicano deberán encaminarse a la formulación de políticas que coadyuven a potenciar la tendencia ascendente

que ya se aprecia en las relaciones con India, para llevarlas a un nivel de asociación económica cualitativamente superior y más acorde con las posibilidades de dos economías emergentes. Esto debe incidir, por un lado, en una actividad más decidida de las empresas mexicanas para incrementar y diversificar las exportaciones aprovechando la fuerte capacidad importadora de la India. Por otra parte, una relación económica más sólida deberá también contemplar la alternativa de una dinámica política inversionista del lado mexicano y el establecimiento de alianzas estratégicas con empresas indias competitivas. Por su peso económico regional, la India no sólo puede resultar un atractivo mercado de capitales sino también una puerta de entrada para las inversiones mexicanas en el espacio de la SAARC (*South Asian Association For Regional Cooperation*).

En sentido contrario, México deberá sacar mayor partido de su estratégica ubicación geográfica como puente hacia Estados Unidos y Centroamérica para atraer mayores inversiones indias, especialmente en sectores que puedan favorecer la transferencia de tecnologías de punta. Algunas empresas de Pakistán, como la gran productora de mezcillitas *Siddicson Denim*, también se han mostrado muy interesadas en posicionar a México como un nicho de mercado para su expansión hacia Centro y Sudamérica, tendencia que puede traducir esa ventaja comparativa en una beneficiosa opción para la economía mexicana, aunque para ello deben resolverse los graves problemas de inseguridad interna que hoy afectan la imagen del país. En este sentido, la estratégica vecindad con Estados Unidos puede a su vez revestir un lado negativo que no deberá descuidarse, ya que en un hipotético contexto de crecientes interacciones económicas, las redes transnacionales asociadas a la *yihad* internacional y al narcotráfico, con bases en la región de Asia sur, pudieran encontrar coberturas favorables para pretender también utilizar a México como trampolín en sus operaciones hacia Estados Unidos.





# LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO HACIA MEDIO ORIENTE (2012-2018): DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS

*Marta Tawil*

## Diagnóstico

La política exterior de México hacia los países de Medio Oriente<sup>1</sup> ha registrado logros importantes en los últimos años. Por citar algunos ejemplos de los aciertos más destacados en el ámbito bilateral: la apertura de nuevas embajadas (Emiratos Árabes Unidos, Kuwait) y los avances en el comercio bilateral que han hecho de países como Arabia Saudita, Israel y Egipto, los principales socios comerciales de México en la región. En el ámbito multilateral, destacan la presencia mexicana en la Conferencia de Annapolis para relanzar las negociaciones de paz árabe-israelíes (noviembre de 2007), y en la Conferencia Internacional de Donantes para el Estado Palestino (París, diciembre de 2007); la cooperación de México en el ámbito electoral en Irak y Líbano, y en el tema ambiental con países del Golfo; los programas bilaterales de cooperación educativa y cultural (arte, gastronomía) con varios países de la zona; el estatus de México como Observador de la Liga de Estados Árabes (abril 2006) y la firma, con ese organismo regional, de un Acuerdo para el Establecimiento de un Fondo Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo, con el objetivo de implementar proyectos de cooperación en materia económica, científica, técnica, cultural y educativa.

Puede decirse que la política mexicana hacia Medio Oriente en los últimos años ha sido más propositiva en los ámbitos económico y comercial. Sin embargo, los avances no se han integrado a una política sistemática, consis-

---

<sup>1</sup>Entiéndase por Medio Oriente la región conformada por Arabia Saudita, Autoridad Nacional Palestina, Bahreín, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Jordania, Irán, Iraq, Israel, Líbano, Omán, Qatar, Siria y Yemen.

tente y articulada. Aún persisten inercias y deficiencias en el ámbito político y cultural que son incongruentes con los avances democráticos de México y la historia e identidad como Estado, lo que se traduce en una relativa pérdida de autonomía.

Así por ejemplo, pese a la importancia que se ha otorgado a la presencia cultural de México en Medio Oriente, ésta no se ha basado en una continuidad en los programas institucionales. Más aún, los temas referentes a Medio Oriente, el mundo árabe y el Islam han tenido escasa presencia y difusión en México. Aún se tiene una imagen imprecisa y en ocasiones negativa de los países y las sociedades de mayoría árabe y musulmana; en los medios de comunicación públicos y privados del país, así como en las reflexiones de algunos funcionarios públicos, subsisten prejuicios que no reconocen el carácter plural, diverso y descentralizado del Islam ni dan cuenta de la complejidad de las sociedades de Medio Oriente. Más aún ante las evoluciones de Medio Oriente, México —a diferencia de otros países latinoamericanos como Brasil—, básicamente se ha contentado con observar y tomar nota de los acontecimientos en esta parte del mundo, con base en una agenda restringida. Ello no obstante el peso estratégico, crucial, que tiene Medio Oriente en la seguridad internacional, y no obstante los nuevos acercamientos de México con los países árabes. Entre los casos ilustrativos de reveses que reflejan poca consistencia de la política exterior de México en Medio Oriente en el ámbito político y multilateral destacan las declaraciones tímidas de México como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2009-2010) por las que pareció adjudicar el mismo tipo de responsabilidad a palestinos e israelíes por los bombardeos y la ofensiva terrestre que durante tres semanas el ejército regular de un Estado, el israelí, llevó a cabo contra toda la Franja de Gaza (un territorio de 360 km<sup>2</sup> donde viven un millón y medio de civiles), con el objetivo de terminar con los ataques de grupos palestinos islamistas. Otro ejemplo es la decisión de abstenerse en la votación a favor del reconocimiento del Estado palestino ante la UNESCO (octubre de 2011). En general, las declaraciones y los comunicados con los que la delegación mexicana intentó explicar su postura confirmaron la tendencia a subordinar el apoyo a la autodeterminación del pueblo palestino a las infructuosas negociaciones entre palestinos e israelíes, a poner a los frentes palestino e israelí en un marco de igualdad a pesar del enorme desequilibrio de fuerzas entre ambos actores, y a reducir el asunto palestino a un problema estrictamente humanitario, y no político ni territorial. Actitudes como esa confirman a México como un actor internacional sin un peso específico propio y cuyo papel principal es el de ser un país retraído, ingenuo y acomplexado.

Por diversos motivos, entre ellos los retos asociados a las transformaciones que está generando la llamada “primavera árabe”, México debe ampliar su agenda y tener una presencia activa en esta región que se traduzca en una mayor participación y un compromiso más consistente conforme a los intereses nacionales no sólo de desarrollo económico, sino también de fortalecimiento de la democracia y consolidación de las responsabilidades y prestigio internacionales.

Muchos países de Medio Oriente comparten con México el interés por la defensa de ciertos principios y valores como el derecho a la autodeterminación de los pueblos y el respeto a la soberanía de los Estados. También los unen a México trayectorias y problemas similares, relacionados con los procesos de liberalización política y económica; la regionalización informal por los flujos de fuerza laboral y redes sociales complejas; el factor religioso como marco de referencia para grupos políticos y movimientos de oposición; la regionalización de discursos y prácticas institucionales de seguridad fomentada por las políticas de las grandes potencias y, de manera más general, por el fenómeno de la globalización; el problema de la violencia política y social, el mercado de armas ligeras y la carrera armamentista, la degradación ambiental y escasez de recursos como el agua, entre otros.

Medio Oriente no es ni puede permanecer ajeno a los intereses nacionales de México. La región ocupa un lugar de primera importancia en la política multilateral mexicana, así como en consideraciones que corresponden al ámbito de la seguridad internacional, dada su enorme volatilidad y la vecindad con Estados Unidos. Entre los principales retos para la seguridad de la zona destacan la solución del conflicto palestino-israelí y el árabe-israelí (Siria/Líbano/Israel); la inestabilidad política en Líbano; la reconstrucción de Irak, y el programa nuclear de Irán. Además de ser una de las rutas comerciales marítimas más importantes del mundo y de representar un mercado considerable para los productos mexicanos, la zona impacta a México en la economía por la vía de los precios mundiales de hidrocarburos. En el país las comunidades locales, como es el caso de la comunidad judía y de la comunidad sirio-libanesa, tienen un peso importante en la sociedad y economía.

Asimismo, las sublevaciones populares en varios países de Medio Oriente desde finales de 2011 son una lección de las consecuencias que tienen las desigualdades económicas, la debilidad de las instituciones y la corrupción asociadas al autoritarismo, pero también a procesos de democratización. La posibilidad de que algunos de estos países que han experimentado “revoluciones” recientemente se conviertan en Estados fallidos es un riesgo para el que México debe estar preparado. Además de las repercusiones que los cam-

bios de regímenes en esos países tendrán para la seguridad internacional y para el papel global de Estados Unidos, el tema migratorio será un reto para México, pues es muy probable que más inmigrantes de esos países busquen llegar al territorio mexicano. Ello requerirá un entendimiento más informado de las transformaciones en esas sociedades y un compromiso firme de México de otorgar a esos migrantes y refugiados el mismo trato que el país exige para sus connacionales en el extranjero. Las “revoluciones árabes” también obligan a México a identificar a quienes serán los nuevos interlocutores de la política exterior en esa región.

Los problemas de Medio Oriente invitan a participar en los debates y las iniciativas a favor de la seguridad internacional, el desarrollo y la cooperación, no sólo en razón del interés nacional, sino también por el nivel de responsabilidad internacional que México busca asumir en el mundo. Esa responsabilidad debe nutrirse del diálogo con los distintos sectores de la sociedad y la política en cada uno de estos países, además de la participación activa en los organismos regionales a los que pertenecen. Ello obliga a adoptar las siguientes medidas de acción:

### **Propuestas**

1. El principal objetivo deberá ser fortalecer los vínculos comerciales, culturales y diplomáticos en los ámbitos bilateral y multilateral, promover más los productos mexicanos, difundir la oferta turística y cultural de México y homogeneizarla. México deberá poner especial atención a Irán, Irak, Turquía, Israel, Egipto, Siria y Líbano, y a los países árabes del Golfo. Turquía deberá ser uno de los países con quienes México deberá robustecer los lazos diplomáticos y comerciales, dada la importancia geopolítica de ese país como puente entre el continente europeo y Medio Oriente, y dado el liderazgo normativo que Ankara busca asumir en los foros multilaterales.
2. Con las monarquías del Golfo, México no sólo debe atender oportunidades comerciales y de inversiones, sino también dar continuidad a la cooperación en temas ambientales y energéticos. Además deberá seguir de cerca la evolución de la lucha política interna dentro de esas monarquías ya que si bien éstas hasta ahora se han mostrado inmunes a las revueltas populares en países vecinos, no significa que no enfrentarán retos internos importantes a su estabilidad en un futuro cercano.
3. En los lineamientos de la política exterior mexicana hacia los países de Medio Oriente debe seguir otorgándose prioridad al diálogo y la resolución pacífica de los conflictos con el apoyo de instancias multilaterales.

Desde esta perspectiva, México debe insistir en la necesidad de una genuina reconciliación entre los principales grupos que conforman al movimiento nacional palestino (*Hamas* y *Fatah* en particular), condenar enfáticamente el terrorismo, así como los asentamientos ilegales de colonos judíos en Jerusalén oriental y Cisjordania que fomentan la inestabilidad política y social en la zona, y debilitan a las instituciones democráticas de Israel y a la transición democrática en los demás países de la región. Formular una posición más lúcida en el tema palestino-israelí y árabe-israelí y asumir posturas más contundentes ante las violaciones del Estado de Israel contribuirá, además, a revigorizar a la Organización de las Naciones Unidas, y a afianzar la integración del tema de los derechos humanos a la agenda de política interna y exterior mexicana.

4. Con Irán, México debe mantener relaciones normales a pesar de las sanciones internacionales que se han impuesto a este país por su programa nuclear, sanciones que no han logrado su propósito de generar un cambio genuino en los cálculos de Teherán, pero sí afectar el nivel de vida de la población iraní. La posición de México debe basarse en el reconocimiento de que el verdadero peligro existencial para Israel reside, no en el armamento de Irán (Israel tiene su propio arsenal nuclear), sino en su rechazo a permitir la existencia de un Estado palestino viable. México deberá favorecer el recurso a la Agencia Internacional de la Energía Atómica, y no iniciativas estatales militares unilaterales, para resolver la disputa en torno a ese programa. Con ello México reafirmará su posición a favor de la diplomacia como mejor medio para obtener una solución de largo plazo y reforzará las tesis mexicanas respecto del desarme nuclear que históricamente han distinguido al país.
5. Ante la crisis en Siria que inició en marzo de 2011, México deberá abstenerse de votar a favor de la intervención extranjera y, en cambio, apoyar un proceso político que incluya no sólo al Consejo Nacional Sirio, sino también a los grupos locales que han organizado las protestas, pues éstos cuentan con una base de apoyo social importante y, por lo tanto, es probable que cuenten con mayores posibilidades de éxito. Existe el riesgo de que el apoyo internacional a un grupo minoritario en el exilio, por considerarse la única alternativa política visible, se apodere del proceso de transición y cree nuevas formas de exclusión que lleven al desastre colectivo. Para evitar ese escenario, México deberá proponer soluciones calibradas, esto es, que sopesen adecuadamente el tipo de “ayuda” extranjera que se requiere, de tal manera que se provoque el menor daño posible a la población siria y a su proceso de transición política.

6. La Secretaría de Relaciones Exteriores deberá seguir ofreciendo todas las facilidades para que México continúe ofreciendo su experiencia en el ámbito de la autoridad y justicia electorales que apoyen las transiciones democráticas en los países árabes, en particular en Irak, Siria, Líbano, Egipto, Libia y Yemen. Mantener y profundizar esta cooperación fortalecerá el componente multilateral de su diplomacia al igual que al Instituto Federal Electoral y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
7. Dividir a la Dirección General para África y Medio Oriente en dos direcciones de área: una para Medio Oriente y otra para África. La Dirección para Medio Oriente conservaría el Departamento para la Península Arábiga (se sugiere modificar el nombre de éste por el de “Departamento para el Golfo Árabe/Pérsico”, que incluiría también a Irán y no sólo a los países árabes del Golfo), y podrían agregarse dos Departamentos más, uno para el Cercano Oriente (Siria, Líbano, Israel, territorios palestinos, Jordania, Egipto) y otro para el Norte de África (Marruecos, Argelia, Túnez, Libia). Dentro de la Dirección para Medio Oriente permanecerá la actual Subdirección de Asia Central, con el fin de poner especial atención a la relación de Pakistán y Afganistán con los ejes de crisis en el Cercano Oriente y el Golfo; la Subdirección de Asia Central también deberá ocuparse cada vez más de Turquía como actor de peso en Medio Oriente.
8. La Cancillería mexicana deberá fomentar más la interacción horizontal entre las representaciones diplomáticas de México en Medio Oriente, impulsar entre ellas el intercambio de información sobre actores y procesos en la región.
9. El gobierno mexicano debe asegurarse de que la Dirección General para África y Medio Oriente de la Secretaría de Relaciones Exteriores cuente con personal capacitado y con iniciativa; también deberá multiplicar esfuerzos para que los representantes conozcan la lengua árabe que es una de las cinco lenguas oficiales de las Naciones Unidas. Ambos elementos contribuirán a elevar la presencia y la capacidad de participación y negociación internacional de México.
10. De manera similar, México deberá impulsar el aprendizaje de lengua española en los países de Medio Oriente mediante acuerdos de cooperación e intercambio educativo. Podría también contemplar la posibilidad de abrir en la capital de algún país árabe (Egipto o Líbano) un centro académico de estudios sobre México similar al que ya existe en Israel. Se trata de instrumentos necesarios para crear canales de comunicación e intercambio de ideas y análisis entre jóvenes (que constituyen el grueso de

la población en estos países y México) y académicos acerca de los desafíos que enfrentan nuestras naciones y regiones.

11. El Estado mexicano debe considerar el fomento a la cultura como una parte esencial del desarrollo económico y social, por lo tanto el siguiente gobierno deberá esforzarse en dar mayor institucionalidad y continuidad a los intercambios culturales, e integrar a ellos a los distintos organismos federales y locales.
12. El objetivo de México de impulsar las relaciones con Medio Oriente incluye acercarse a foros y mecanismos regionales y subregionales, y solicitar un espacio como país observador en las próximas reuniones cumbre de los Países Árabes y de América del Sur (ASPA).
13. México puede crear nuevos espacios de interlocución política y de cooperación, y darles más sustancia. Para ello, el país debe impulsar de manera consistente y programada visitas de distintos actores, de las dependencias del Ejecutivo, de gobiernos estatales, del Poder Legislativo, de académicos, del sector privado y de las organizaciones de la sociedad civil.

La política hacia Medio Oriente debe asumir responsabilidades congruentes con su capacidad política, económica y cultural. Asimismo, debe tener como prioridad responder al interés nacional, un interés que no debe supeditarse a las necesidades o los intereses del partido gobernante ni a los de algún país extranjero, o grupo de interés o presión nacional en específico, sino a los del Estado mexicano, sus necesidades sociales, económicas, políticas y de prestigio en el sistema internacional.





# PROPUESTA DE POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO PARA ÁFRICA, 2012-2018

*Hilda Varela*

## Diagnóstico

Este escrito se refiere fundamentalmente a la región subsahariana del continente africano, formada por 49 Estados independientes. Aunque desde 1949 México y Etiopía establecieron relaciones diplomáticas, la política exterior de México con dicha región comenzó en los años 1960, con las primeras independencias africanas. A partir de ese momento y por lo menos hasta el inicio del siglo XXI, las relaciones de México con África subsahariana han sido precarias, caracterizadas por la ausencia de una definición política y de una estrategia, y por la imprecisión de los intereses políticos y económicos de México en esos países, quedando limitadas a una actividad diplomática basada en factores coyunturales y muchas veces subjetivos, en la necesidad de encontrar apoyo en esos países para iniciativas mexicanas en foros internacionales y, sólo en casos excepcionales, por coincidencia política en torno a un tema de interés común.

Por lo tanto ha sido una actividad discontinua, manteniendo en forma deliberada un bajo perfil político, evitando involucrarse en el continente y optando por actitudes pasivas o de respuesta ante conflictos y problemáticas en esa región que tienen un impacto internacional, aprovechando algunas coyunturas —que no implicaran un compromiso político, como en foros multilaterales: la condena al *apartheid*, el respeto de los principios de No-intervención y Autodeterminación y en favor de la Solución Pacífica de las Controversias, entre otros— que han permitido, de manera temporal, expresar un relativo interés en problemáticas del continente.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Por ejemplo durante la administración de Luis Echeverría se registró una apertura coyuntural, con el establecimiento de relaciones diplomáticas (entre 1973 y 1976) con 29 Estados subsaharianos, aunque no necesariamente con la apertura de embajadas. En la otra cara de la moneda, durante la administración de Carlos Salinas el interés por África en la política exterior de México llegó a su punto más bajo.

México y algunos países africanos abrieron unas cuantas embajadas tanto en suelo mexicano como en el continente. Era frecuente en esa época que el personal diplomático mexicano en países africanos considerara esa acreditación como una suerte de “castigo”. En la gran mayoría de los casos, en la región subsahariana, las embajadas fueron cerradas poco tiempo después, por lo general, por falta de recursos económicos. Si se toma como punto de partida el inicio de relaciones diplomáticas con Etiopía, a lo largo de 62 años han sido contadas las visitas oficiales de jefes de Estado africanos a México<sup>2</sup> y casi insignificantes las visitas de presidentes mexicanos al continente africano.<sup>3</sup>

En el foro de las Naciones Unidas, inaugurando una tradición que ha tenido altibajos, la política exterior mexicana desempeñó un papel relevante en el proceso de descolonización y en la lucha en contra del *apartheid*, lo que generó simpatías en algunos países africanos, en especial entre las elites intelectuales y políticas y en círculos universitarios. Además, las primeras independencias y las grandes figuras africanas —desde Nkrumah y Nyerere hasta Mandela— despertaron la fascinación en algunos sectores de la sociedad mexicana, sobre todo entre intelectuales y universitarios. Hasta los años 1970, libros escritos por figuras políticas africanas y/o en torno a África fueron traducidos al español y publicados por casas editoriales mexicanas.

Sin embargo, sobre todo a partir de la administración de Miguel de la Madrid, África —en especial la región subsahariana— se convirtió en un área prácticamente *ausente* en México: en la política exterior —en documentos, declaraciones oficiales y en la actividad diplomática bilateral—, en los debates académicos de destacados estudiosos de la política exterior y en los medios masivos de información ni siquiera se mencionaba a África. La actividad diplomática con el continente quedó limitada casi exclusivamente a foros multilaterales, sin repercusión en la prensa local.

En los dos últimos sexenios (Vicente Fox y Felipe Calderón<sup>4</sup>) la actividad diplomática hacia África se ha inscrito en la tradicional ausencia de una definición de política hacia esa región y ha estado determinada por factores sistémicos, con un bajo perfil político y por la necesidad de encontrar apoyo en algunos países africanos para iniciativas mexicanas en foros internacionales.

---

<sup>2</sup>Entre 1954 y 2011 realizaron visitas oficiales los jefes de Estado de cinco países subsaharianos (Etiopía, Senegal, Tanzania, Ghana y Nigeria) y uno del norte de África (el rey de Marruecos). En este periodo también estuvieron en México varios jefes de Estado africanos, pero no en visita oficial sino para asistir a conferencias internacionales.

<sup>3</sup>En visita oficial sólo Luis Echeverría y Vicente Fox realizaron viajes al continente africano. Felipe Calderón efectuó dos visitas a África, pero una fue muy breve y de carácter privado (para asistir al juego inaugural de la Copa Mundial de Fútbol en Sudáfrica) y la segunda en el marco de una reunión regional, buscando el apoyo de países africanos a la posición de México en la COP 16.

<sup>4</sup>Fox visitó tres países africanos: Marruecos, Nigeria y Sudáfrica, aunque en este último caso fue en el marco de la mega Conferencia Mundial sobre Desarrollo Sostenible, auspiciada por la ONU. Calderón fue dos veces a África, pero no en visitas oficiales.

Es importante reconocer algunos aspectos positivos, muchas veces producto de iniciativas de funcionarios de la cancillería vinculados con dicho continente. Entre otros, desde la administración de Fox, la celebración anual –encabezada por la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y con la participación del Senado de la República, de distintas universidades y de las embajadas africanas acreditadas en México– del Día Internacional de África (25 de mayo), hecho que ha enviado un mensaje positivo a los países africanos; la creación de la Comisión África en el Senado de la República; las visitas oficiales de jefes de Estado africanos (Marruecos y Nigeria); por primera vez en muchos años, la apertura (o reapertura) tanto de algunas embajadas africanas en México (en especial Nigeria y Angola) como mexicanas en África (Etiopía y Nigeria<sup>5</sup>), y en forma muy notable el cambio positivo en la actitud del personal diplomático mexicano acreditado en países africanos.

En la administración de Fox, México ocupó un lugar como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU (CS-ONU). A pesar de que más del 50 por ciento de los problemas abordados en dicho órgano están referidos a África, dicha participación no tuvo repercusión en los medios masivos de información mexicanos. En la administración de Calderón, sin desconocer las limitantes e incertidumbre de factores externos, en sus primeros años la política exterior pareció orientarse, por primera vez en su historia, hacia una participación real en la construcción del nuevo orden internacional, con un proyecto a mediano plazo basado en el desarrollo humano –Visión México 2030– y con la creación de una Comunidad Mexicana para África, que debería integrar a académicos, empresarios e integrantes de la sociedad civil interesados en dicho continente. Al final del sexenio no existen referencias ni con el proyecto a mediano plazo ni con la Comunidad, la cual no se ha concretado.

En el actual sexenio, México fue otra vez miembro no permanente del CS-ONU, pero en esta ocasión la SRE emitió periódicamente dos publicaciones, que permitieron a los interesados en la política exterior mexicana estar al tanto de dicha actividad. En 2005, la Unión Africana (UA) otorgó a México una representación permanente, con estatus de observador. A pesar del número reducido de embajadas mexicanas en África y africanas en el país, hoy en día México tiene relaciones diplomáticas con la gran mayoría de los países del continente.

---

<sup>5</sup> Hubo un intento por abrir una embajada en Angola, pero el proyecto tuvo que ser pospuesto debido a los altos costos de vida en dicho país.

## Propuestas para el sexenio 2012-2018

En defensa de la falta de definición de política exterior es posible argumentar que –al igual que para la gran mayoría de los Estados fuera de ese continente– África –y en especial la zona subsahariana– nunca ha sido una *región prioritaria* en la política exterior de México, sobre todo frente a la trascendencia, dificultad y complejidad de las relaciones con Estados Unidos. Sin negar esto, es importante enfatizar que este hecho no significa que sea una *región irrelevante* para un país como México –que a nivel de discurso se identifica como potencia media emergente– y en el contexto de una política mundial globalizada.

La inexistencia de importantes comunidades de mexicanos residentes en países africanos; la difusión mediática de los fenómenos negativos africanos –ignorando los positivos– que incrementan los mitos y que fundamentan la forma en que se concibe a África –tanto entre la mayoría de los que toman decisiones como entre la opinión pública–<sup>6</sup>; la fascinación que ejercen las economías asiáticas; el peso de la relación y cercanía con Estados Unidos y los cambios en la dinámica internacional, entre otros factores, han contribuido a mantener la falsa percepción de que al no ser África subsahariana un área prioritaria implicaría que carece de relevancia, lo que es absolutamente falso.

A diferencia de otros países y/o regiones –como Estados Unidos, América Latina y algunos países asiáticos– en el caso de África (en especial la zona subsahariana), por un lado, la existencia de problemas similares<sup>7</sup> no son percibidos como “temas horizontales”, lo que genera como resultado la falta de coincidencias con las preocupaciones de política interna mexicana.

Los desafíos que plantea la redefinición de las prioridades del sistema global y la cambiante realidad mexicana exigen un replanteamiento, el cual parta de un conocimiento de la realidad africana que marque una ruptura con los viejos prejuicios y permita el surgimiento de relaciones productivas tanto para los países de África como para México. Incluso habría que ir más lejos: exige un cambio cualitativo en la forma en que los mexicanos perciben al mundo en general y en particular a África.

<sup>6</sup>En un estudio publicado en 2011 por el CIDE, realizado por G. González, J. A. Schiavon, D. Crow y G. Maldonado y denominado *México, Las Américas y el Mundo 2010. Política Exterior: Opinión pública y líderes*, que permite apreciar actitudes, percepciones y valores de la cultura política internacional de los mexicanos respecto al mundo, tanto del público en general como de los líderes del país, se afirma que México es un país ambivalente, lo que se expresa en distintos rasgos y tendencias. En dicho estudio destacan, entre otros aspectos el hecho de que es “un país *sin* visión global”, interesado en participar en temas globales, pero reacio a invertir recursos en el exterior y sin voluntad de liderazgo: los mexicanos no prestan mayor atención a la política interna ni a la externa y favorecen las relaciones con los países desarrollados. A la interrogante de cómo nos ubicamos en el mundo, África ni siquiera aparece. En el renglón de prioridades regionales, a la pregunta ¿a qué región del mundo debe México prestar más atención? El público asignó a África el 4 por ciento, pero los líderes ni siquiera mencionaron a África.

<sup>7</sup>Como la democratización, los derechos humanos, la lucha contra la corrupción y el tráfico de drogas ilegales, entre otros.

África es un continente con creciente relevancia tanto internacional como para México, en especial por las estrategias que históricamente ha usado la diplomacia mexicana para buscar el apoyo del sur para equilibrar sus relaciones internacionales, por sus recursos naturales, por su posición geoestratégica, por su presencia en foros multilaterales<sup>8</sup> y por su reposicionamiento positivo en la escena mundial. La redefinición de las prioridades mexicanas exige un replanteamiento realista y a mediano plazo de la política exterior de México hacia África. Es fundamental tomar en cuenta y aprovechar el creciente interés que algunos países de ese continente —calificados como potencias medias emergentes— han demostrado en establecer, incrementar y consolidar sus relaciones políticas, económicas y culturales con México.

Hay tres hechos reales que no pueden ser ignorados cuando se plantea una propuesta de política exterior *coherente y realizable* hacia África que estimule el diálogo político y sea favorable a la cooperación internacional. Por un lado, ante la tradicional *ausencia* de una política exterior hacia África y el desinterés mostrado por distintos gobiernos mexicanos hacia dicha zona —desinterés claramente percibido por las elites políticas en los países africanos— es necesario iniciar con un diagnóstico crítico de la realidad africana —al margen de los mitos que dominan el imaginario colectivo— que sirva de fundamento para definir con precisión los objetivos políticos y económicos de México en dicho continente y las estrategias realizables para cumplir con dichos objetivos.

En segundo lugar y tomando en cuenta que uno de los aspectos más débiles de las relaciones con ese continente es la escasez de recursos económicos, es preciso idear estrategias realizables para cumplir esos objetivos, que incorporen en una planeación conjunta al sector oficial, a la iniciativa privada y a la academia, identificando oportunidades comerciales y de inversión. Aquí surge una pregunta fundamental: ¿qué es posible realizar con recursos económicos limitados? México puede tomar ventajas de la nueva vitalidad del multilateralismo, intensificando a partir de una planeación razonada la cooperación multilateral con África en dichos foros.

En tercer lugar, y teniendo como antecedente el punto anterior, es posible afirmar que para la población mexicana no tiene ningún sentido la política exterior hacia África; por lo tanto, es necesario difundir el conocimiento y la relevancia de este continente, lo que deberá permitir el incremento en las relaciones económicas y crear un ambiente favorable para el desarrollo de dicha política. De igual forma, es fundamental estimular el conocimiento de México

---

<sup>8</sup> En cuanto al número de Estados miembros en la ONU, el continente africano ocupa el primer lugar, con 54 miembros.

en el continente africano, que posibilite la identificación de afinidades. Ante la diversidad (geográfica, económica, política y por el nivel o ausencia de influencia regional) de los países africanos, resultaría irreal pensar que México pueda mantener el mismo nivel de relaciones diplomáticas bilaterales con todos los países del continente, lo que exige distinguir en cada región del continente qué país puede desempeñar el rol de potencia media emergente y servir de “puente” de acercamiento con el resto del continente. En este caso una zona neurálgica –por su inestabilidad política y económica, y al mismo tiempo por su relevancia geoestratégica– es la región central del continente, en donde México no tiene ninguna embajada.

Es necesario responder en forma razonada al interés expresado por diversos países africanos, en especial a los que tienen una embajada en México o en los que existe ya una embajada mexicana. Aquí las preguntas esenciales son ¿cuál es el mensaje que México quiere difundir en África? ¿La de un socio confiable o la de un Estado que busca a los africanos sólo cuando los necesita para apoyar alguna iniciativa en un foro multilateral?

SEGUNDA PARTE

*ÁREAS TEMÁTICAS*





# LA SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO: DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS

*Jorge Chabat*

## Diagnóstico

La seguridad nacional es un concepto que ha estado vinculado históricamente a problemáticas más generales en las formulaciones hechas por el gobierno mexicano. Desde la década de los ochentas se le definió como un factor vinculado al desarrollo nacional, buscando con ello diluir su dimensión puramente militar. Ello se explica por el proceso histórico llevado a cabo en la segunda mitad del siglo XX, en el cual se transitó hacia gobierno civiles, luego de una etapa de gobiernos en que los militares tenían una gran participación. Adicionalmente el darle a la seguridad nacional una dimensión social era compatible con un discurso oficial que buscaba restarle importancia a la dimensión electoral de la democracia –debido principalmente a que el sistema electoral era poco competitivo y transparente– para poner énfasis en la dimensión “social” de la democracia mexicana. Por su parte, el restarle importancia al elemento militar de la seguridad nacional reflejaba la debilidad del país en el concierto internacional y las experiencias históricas traumáticas derivadas de invasiones militares de potencias extranjeras a territorio nacional. En ese sentido, una política exterior que durante décadas privilegió la no intervención y la solución pacífica de controversias no podía tener como contraparte un concepto de seguridad nacional centrado en las amenazas militares. Finalmente, al utilizar un concepto amplio de seguridad nacional, que iba más allá de amenazas militares externas, se dejaba abierta la puerta para invocar a la seguridad nacional cuando la estructura del régimen autoritario mexicano se veía amenazada. Desde esa perspectiva, la seguridad nacional era en gran medida la seguridad del régimen: aquello que amenazaba su supervivencia, así

fueran movimientos legítimos de protesta amparados en la Constitución, era visto como una amenaza a la seguridad que podía combatirse por todos los medios incluyendo, obviamente, los ilegales.

Consecuentemente, la adopción de un concepto amplio de seguridad nacional por el gobierno mexicano impidió establecer una jerarquía de las amenazas. En la visión amplia de la seguridad cabía todo: desde la pobreza y la desigualdad, hasta la posibilidad de invasiones del exterior, la acción de los grupos del crimen organizado e incluso la acción de los grupos internos opositores al régimen. Además de las implicaciones políticas que esta amplitud del concepto tenía, también generó confusión respecto a quién debería enfrentar una amenaza a la seguridad o incluso quién la definía. Ello provocó que el Estado mexicano tuviera poca claridad sobre el diagnóstico y las respuestas que había que dar a las amenazas que comenzaron a configurarse en la década de los ochentas, en particular el narcotráfico. De hecho, todavía en 1983, el gobierno de De la Madrid veía a la seguridad nacional como “el desarrollo integral de la nación como herramienta para mantener la condición de libertad, paz y justicia social dentro del marco constitucional”. No obstante, en la práctica el gobierno mexicano se vio obligado a priorizar el combate a las situaciones que ponían en riesgo la seguridad y, en su administración, De la Madrid dedicó buena parte de su energía a atender la crisis en Centroamérica al darse cuenta que ésta podía repercutir seriamente en la seguridad del país. Adicionalmente, durante esa década el narcotráfico comenzó a adquirir poder y a penetrar de manera alarmante las instituciones mexicanas a través de la corrupción. Para la segunda mitad de los ochentas, era obvio que la seguridad nacional estaba amenazada por este fenómeno de dos formas: al corromper a las instituciones policíacas y probablemente a miembros del gobierno federal y al abrir la puerta para presiones del exterior debido a la incapacidad del gobierno mexicano para combatir de manera eficiente a las bandas dedicadas a este negocio. Así, aunque el gobierno de Salinas mantuvo una concepción amplia de la seguridad nacional, ya el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 menciona explícitamente al narco, al lavado dinero, el tráfico armas y el terrorismo como amenazas frente a las cuales se requiere de “unidad burocrática” y la reglamentación de los servicios de inteligencia.

El gobierno de Fox marcó un cambio importante en el concepto de seguridad nacional al señalar explícitamente que en el pasado se había dado una confusión entre el interés nacional y el de grupo, lo cual hizo que se desatendieran las verdaderas amenazas, lo que provocó un crecimiento de la delincuencia, de la corrupción y de la destrucción ambiental. En su plan de gobierno, Fox también señaló que la seguridad nacional debía estar de acuerdo

con los nuevos tiempos y las nuevas amenazas. Para ello, planteaba desarrollar una agenda de riesgos a la seguridad que permitiera realizar acciones preventivas. Por último, cabe mencionar que el gobierno de Fox insistió en la necesidad de establecer un sistema de investigación, información y análisis que estuviera sujeto a controles democráticos.

El gobierno de Calderón mantiene la defensa de la soberanía y la integridad del territorio como elementos fundamentales de la seguridad de la nación aunque sí menciona en el Plan Nacional de Desarrollo dos situaciones concretas que la amenazan: el narcotráfico y los flujos ilegales de migrantes y de bienes por territorio nacional. En este sentido, es obvio que los cambios en la realidad nacional e internacional le han dado un contenido concreto al concepto y, en la práctica, han propiciado una priorización de amenazas.

Como se puede apreciar el concepto de seguridad nacional se ha ido volviendo más preciso, conforme avanzan los sexenios y el país ha debido enfrentar amenazas directas a la gobernabilidad. De un concepto amplio y vago que básicamente buscaba legitimar a un régimen autoritario, se ha pasado a definiciones concretas, aunque ciertamente en el caso del crimen organizado prevalecen todavía algunos traslapes en la manera de enfrentarlo, tanto entre autoridades federales, estatales y municipales como entre las dependencias del gobierno federal que se encargan de su combate. Al mismo tiempo, un hecho evidente en los últimos años ha sido que el gobierno mexicano presenta una gran debilidad institucional para enfrentar amenazas provenientes de actores no estatales, como las bandas del crimen organizado transnacional, cuya principal arma es la corrupción. En ese sentido, es obvio que la capacidad de respuesta del gobierno frente a esta amenaza reside en el desarrollo de capacidades institucionales, las cuales aunadas al fortalecimiento de instrumentos y estrategias adecuadas para cada amenaza en particular parecen ser la única solución que en el largo plazo puede mantener la gobernabilidad democrática del país. De hecho, el crimen organizado ha llegado en el sexenio de Felipe Calderón no sólo amenazar el ejercicio de las funciones de gobernabilidad básicas sino los procesos democráticos mismos. Frente a este panorama se proponen las siguientes medidas.

## Propuestas

1. El **fortalecimiento de las instituciones** encargadas de la procuración y la impartición de justicia así como del sistema penitenciario.
2. Para ello es fundamental **combatir la corrupción** en dichas instituciones a través de mecanismos de vigilancia y medidas de control como los exámenes de control de confianza tanto en los cuerpos policíacos, procuradurías como en el poder judicial y el sistema de prisiones.
3. El problema de la corrupción policíaca es estructural pues la mayoría de las policías municipales y estatales no cuentan con salarios suficientes ni la perspectiva de una carrera profesional. Urge resolver ese aspecto mejorando los **salarios** y fomentar la **profesionalización** de dichos cuerpos.
4. Para el combate al crimen organizado y otras potenciales amenazas como el terrorismo, hay que fortalecer los servicios de **inteligencia**. Si bien en este aspecto se ha avanzado mucho a nivel federal, es fundamental la colaboración de los otros dos niveles de gobierno, el estatal y el municipal, en esta tarea.
5. Adicionalmente, existen varias dependencias del gobierno que realizan directamente actividades de inteligencia (SEDENA, SEMAR, SSP, CISEN, INM) sin una coordinación central entre ellas. Es importante crear un **mecanismo de coordinación** en esa área, similar al Director de Inteligencia Nacional que existe en Estados Unidos.
6. Es importante fortalecer el papel del **Consejo de Seguridad Nacional**, para coordinar las labores de las diversas dependencias tanto en el **diagnóstico y definición** de las amenazas a la seguridad nacional como en la **instrumentación** de respuestas frente a ellas. Para ello se requiere que esta oficina tenga una autonomía respecto a las dependencias que lo componen y que se le dé un rango de Secretaría de Estado. Debería además estar en manos de una persona con experiencia, capaz de ser interlocutor entre las diversas dependencias que realizan labores en este sentido.

7. Dado que es fundamental que la defensa de la seguridad nacional se desarrolle en un marco democrático y que existan contrapesos a la acción gubernamental, se propone que en el Consejo de Seguridad Nacional haya un par de representantes del poder legislativo, miembros de la Comisión bicameral de Seguridad Nacional. También sería recomendable que hubiera un miembro connotado de la sociedad civil en dicho Consejo. Obviamente, todos los miembros de este Consejo deberán guardar las normas respecto a la confidencialidad de la información a la que tengan acceso en dichas reuniones.
8. En el ámbito externo es fundamental fortalecer el intercambio de **información de inteligencia** con la comunidad internacional, en especial con aquellos países de donde provienen algunas de las amenazas del crimen organizado, como Centro y Sudamérica. También es recomendable intercambiar experiencias de **capacitación profesional y capacidades tecnológicas** con los países que cuentan con servicios de inteligencia más desarrollados, como Estados Unidos y las naciones europeas.
9. Es recomendable también intercambiar experiencias con otros países para el **combate de la corrupción** y la depuración institucional en el área de seguridad.
10. Un aspecto fundamental en la mejora de las capacidades institucionales del Estado mexicano es la **reforma al sistema de justicia penal** que está en proceso. En este sentido, es recomendable impulsar acuerdos de colaboración con países que tienen el sistema de juicios orales para impulsar la capacitación de jueces y abogados mexicanos.



# LA MIGRACIÓN MÉXICO-ESTADOS UNIDOS: PROPUESTAS DE POLÍTICA PÚBLICA 2012-2018

*Jorge Durand*

## Diagnóstico

**E**l sexenio del presidente Fox (2000-2006) se caracterizó por tener una posición proactiva con respecto a un posible acuerdo o convenio migratorio con Estados Unidos, lo cual marcó un cambio radical con respecto a los gobiernos anteriores. Pero durante el sexenio del presidente Calderón (2006-2012) se asumió la postura contraria. Más aún, en sus propios términos, se optó por “desmigratizar” la relación bilateral, es decir, por dismantelar los avances en cuanto a planteamientos, discusiones, análisis, estudios y experiencia negociadora del sexenio anterior.

En efecto, durante el sexenio del presidente Calderón se priorizó el tema del narcotráfico en la relación bilateral y se dejó de lado de manera explícita el tema migratorio. Es cierto que no había condiciones suficientes, después del Septiembre 11 de 2001, como para impulsar o cabildear por una reforma migratoria en Estados Unidos, pero se obviaron otros aspectos en los que se podría haber avanzado de manera unilateral.

La política migratoria mexicana no sólo debe enfocarse de manera bilateral, sino también desde la perspectiva unilateral. Desde el sexenio del presidente Salinas, se han dado avances muy relevantes en cuanto a decisiones unilaterales que afectan o inciden en la comunidad mexicana radicada en el exterior, que representa al 10% de la población nacional: Programa de comunidades mexicanas en el exterior, Matrícula consular, Semáforo fiscal, Programa Paisano, Grupos Beta, Programa 3 x 1, Voto en el exterior, Instituto de Mexicanos en el Exterior, etc.



Del mismo modo, se podría hablar con respecto a la migración en tránsito que pasa por México rumbo a Estados Unidos y es fundamentalmente un fenómeno social que involucra a centroamericanos en un 90%. En principio la Ley de Migración aprobada en 2011, de la cual todavía estamos esperando el reglamento, debería ser el marco legal que regulará y permitirá manejar adecuadamente esta modalidad migratoria. Sin embargo, la legislación local no puede solucionar adecuadamente un asunto que tiene dimensión multilateral. Por otra parte, la Ley deja de lado expresamente el tema de la emigración, asunto apenas tratado en la Ley de Población de 1974 y que ciertamente constituye el verdadero reto. Dejar de lado este componente fundamental del fenómeno migratorio ha impedido contar con una ley integral que trate de manera conjunta la inmigración, emigración, tránsito y retorno.

### **Tareas pendientes para el próximo sexenio**

1. **Política de población.** Para poder estabilizar el flujo emigratorio es indispensable controlar el crecimiento desmedido de la población. Se había avanzado en ese sentido, pero el censo 2010 dio una sorpresa y se registró un crecimiento, no esperado ni anticipado, de 4 millones más de mexicanos. Se suponía que México llegaría al punto de reposición o de equilibrio poblacional con un crecimiento de 2.1 pero no se pudo lograr. México sigue creciendo, especialmente en las zonas rurales e indígenas, donde no han sido efectivos los planes de salud reproductiva.

Al respecto, el CONAPO, órgano encargado de monitorear y diseñar las políticas públicas con respecto a la población, no ha cumplido adecuadamente con sus funciones. En buena parte se debe al cambio de orientación política sobre el tema, a la pérdida de cuadros profesionales de alto nivel que eran indispensables en esta dependencia y a una dirección errática y hasta cierto punto incompetente.

2. **Migración en tránsito.** Este fenómeno no es nuevo, pero si sus dimensiones y su problemática social, política y humanitaria. La Ley de Migración de 2011 se aboca a reglamentar este fenómeno que no disponía de instrumentos legales adecuados para su manejo. Sin embargo, queda pendiente el reglamento de la ley, que hasta la fecha (febrero de 2012) no ha podido ser concluido y menos aún consensado con distintas instituciones y organizaciones de la sociedad civil. De todos modos, con ley o sin ella, el problema de la migración en tránsito se ha convertido también en un asunto de seguridad pública de no fácil solución, con implicaciones internacionales, especialmente con los países centroamericanos.

3. **Migración temporal.** El tema de la migración temporal de trabajadores mexicanos a Estados Unidos ha sido totalmente desatendido en el último sexenio. Si bien las visas H2A y H2B de trabajadores para la agricultura y los servicios constituyen una decisión soberana de Estados Unidos, la Constitución mexicana vigente impide la contratación de trabajadores por agentes extranjeros en territorio nacional. No obstante, no existe una reglamentación federal al respecto. En algunas entidades se ha tratado de reglamentar, canalizar y ordenar a los contratistas, pero éstos actúan por su cuenta y responden únicamente a sus socios o patrones extranjeros. De este modo se ha generalizado la corrupción y el coyotaje, y no existe ningún tipo de control o reglamentación. El modelo de visas temporales H2 viene a sustituir el viejo modelo de los contratos del Programa Bracero de carácter bilateral, con obvias ventajas para los empleadores y nula supervisión por parte del gobierno mexicano. Con el argumento de que es mejor que los migrantes se vayan con visa a que opten por irse de manera irregular, el gobierno ha dejado en manos de particulares y de funcionarios extranjeros la contratación, en territorio mexicano, de cerca de 300 mil personas al año.

Este tema ha sido ampliamente estudiado y trabajado, a nivel académico y en distintas dependencias oficiales, pero no se ha podido avanzar en cuanto a un posicionamiento político o algún tipo de negociación o acuerdo bilateral que ordene este proceso. Tampoco se ha podido concientizar a los legisladores sobre la necesidad de revisar la Ley del Trabajo y los artículos constitucionales que rigen el contrato de trabajadores por extranjeros en territorio nacional.

4. **Tráfico y trata.** Si bien México ha firmado el Protocolo de Palermo y ha legislado sobre el tema, en la práctica siguen dándose situaciones que favorecen el tráfico y la trata de personas. El tráfico de personas indocumentadas era un negocio de poca monta y con altos grados de eficiencia y seguridad. Pero en la última década, la política migratoria estadounidense de corte disuasivo elevó los costos e incrementó los riesgos del cruce subrepticio. Los altos costos derivaron en un negocio de coyotaje rentable y especializado. Este negocio poco a poco ha sido controlado por el crimen organizado y se ha convertido en un sistema de extorsión y explotación a lo largo de toda la ruta migratoria. La inseguridad en las rutas afecta no sólo a migrantes centroamericanos, también a mexicanos que cada vez más utilizan el tren como medio de comunicación para trasladarse al interior del país o a la frontera norte. Incluso los viajeros nacionales por autobús han sido sistemáticamente extorsionados y asesinados.

Se requiere de grupos especializados de policía, inteligencia financiera y comandos operativos que puedan actuar en contra de los traficantes de personas. El ejército ha desmantelado varias casas de seguridad y liberado a decenas de migrantes, pero se requiere de unidades especializadas para el combate de este tipo de crimen que por lo general utilizan el mismo *modus operandi* para recibir sus transferencias de dinero del exterior, usan casas de seguridad fácilmente detectables y se cuentan con numerosos testigos y afectados.

5. **Mexicanos en el exterior.** Si bien el servicio exterior mexicano se ha adecuado de manera importante para atender a la población migrante en Estados Unidos, persisten viejas prácticas y carencias de recursos para atenderla de la mejor manera posible. El problema se magnifica por la actual dispersión de los mexicanos por toda la Unión Americana, lo que implica un reto considerable para poder otorgar servicios en las nuevas zonas de destino.

Al respecto se ha hecho muy poco en el campo de la protección consular en el medio laboral donde se dan casos lamentables de sobre explotación y abuso de los trabajadores. Las condiciones de vida y trabajo de muchos trabajadores legales con visas H2 son alarmantes. En un contexto donde el Departamento del Trabajo de Estados Unidos hace poco o nada, resulta más necesaria la labor de los consulados en cuanto a programas de protección. Es indispensable la alianza del personal consular con sindicatos, ONGs y organizaciones religiosas que puedan ayudar a defender y proteger a los trabajadores migrantes en sus centros laborales.

La participación política de los mexicanos en el exterior, principalmente a través del voto, ha sido ampliamente cuestionada por diversas organizaciones en 2012. La legislación actual impide la credencialización de los mexicanos en el exterior y de este modo excluye a cientos de miles de ciudadanos que podrían participar. Este tema debe ser debatido ampliamente en las cámaras para adecuar la ley electoral a los requerimientos actuales.

# LOS DERECHOS HUMANOS EN LA POLÍTICA EXTERIOR: UNA AGENDA DE ESTADO

*Natalia Saltalamacchia Ziccardi*

## Diagnóstico

A partir de los años noventa del siglo pasado, el tema de los derechos humanos adquirió mayor importancia y visibilidad en la política exterior de México. La antigua posición nacionalista y defensiva que anteponía la protección de la soberanía nacional frente al régimen internacional de los derechos humanos fue dando paso, poco a poco, a la postura internacionalista y colaborativa que caracteriza a la diplomacia mexicana el día de hoy. En los últimos años, México se ha destacado no sólo por manifestar retóricamente su aprecio al régimen internacional de derechos humanos, sino también por realizar contribuciones concretas para fortalecer su entramado institucional, así como por adquirir obligaciones más profundas con el mismo. Hoy en día, México es un país claramente comprometido con dicho régimen y no debería dejar de serlo. Las razones son varias.

En primer lugar, la principal y más directa beneficiaria de esta política exterior es la sociedad mexicana que encuentra en los tratados e instituciones internacionales de derechos humanos asistencia, argumentos y mecanismos para hacer avanzar la agenda de los derechos en el propio país. Por un lado, los tratados —que son hoy en día ley de la Unión de jerarquía constitucional— amplían y especifican el catálogo de los derechos que gozan los mexicanos. Por el otro, estos instrumentos jurídicos fortalecen las garantías de su ejercicio al reconocer ciertas instancias internacionales cuasi-jurisdiccionales (como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos) y jurisdiccionales (como la Corte Interamericana de Derechos Humanos) que vigilan su cumplimiento. Asimismo, el monitoreo externo de las ONG, las recomendaciones de

los relatores temáticos y la colaboración con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en México, entre otros, favorecen el desarrollo de una cultura política garantista en el país. En suma, ésta es una de las vertientes de la política exterior que toca más directamente la vida cotidiana de los mexicanos, siguiendo una lógica democrática que atiende más al ciudadano que a la “razón de Estado”.

En segundo lugar, una política exterior de derechos humanos comprometida beneficia al Estado mexicano como actor internacional, ya que proyecta hacia el resto del mundo una identidad democrática y políticamente liberal. Dado que hoy en día la sociedad internacional reunida en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) identifica a los derechos humanos como puntales de la legitimidad estatal, la diplomacia mexicana en este campo abona al prestigio del país. Ahora bien, la mayoría sabe que, en la práctica, México enfrenta muy graves problemas de derechos humanos agudizados por la lucha contra el narcotráfico por lo que, de hecho, en el último lustro el país ha sido un foco rojo para el sistema universal e interamericano de derechos humanos y para las ONG internacionales como Amnistía Internacional y *Human Rights Watch*. Hay quienes argumentan que por ese motivo México debería disminuir su perfil internacional en este campo dado que se expone a duras críticas. Esto es un error: la negación y el ocultamiento de los abusos a los derechos humanos es un patrón que siguen los gobiernos autoritarios. Los Estados democráticos, en cambio, reconocen sus problemas y mediante la política de apertura al régimen internacional de derechos humanos señalan su voluntad de enfrentar y superar la situación.

## Propuestas

La política exterior de México en materia de derechos humanos debe continuar concentrándose en el ámbito multilateral y dejar de lado —excepto en casos excepcionales de crisis humanitarias— el desarrollo de una vertiente bilateral. Una política bilateral que intenta incidir *directamente* en la situación de los derechos fundamentales en terceros Estados presupone que: a) el propio desempeño es muy superior al de los países que se critica y cuestiona; b) se está en posición de ejercer algún grado de influencia real en aquellos países dada la asimetría de poder u otras cuestiones. En el caso de México es difícil que ambas premisas se cumplan y el caso de la fallida política hacia Cuba durante el gobierno de Vicente Fox lo demuestra. En cambio, la meta de la diplomacia mexicana debe ser doble: 1) incidir *indirectamente* en la conducta de *todos* los Estados contribuyendo a fortalecer la legitimidad política, a mejorar los procedimientos y las normas jurídicas, así como a cubrir las necesidades financieras

del régimen multilateral; 2) coordinar la relación entre el régimen internacional de derechos humanos y las diversas instancias nacionales relacionadas con esta materia; la Secretaría de Relaciones Exteriores debe ser un actor propositivo y dinámico que impulse el cumplimiento en el ámbito interno de las obligaciones internacionales del país.

Respecto a lo primero es conveniente que México siga realizando contribuciones financieras voluntarias a organismos tales como el Alto Comisionado de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos. Éstas son instancias que sufren continuamente un déficit financiero y las donaciones nacionales, incluso modestas, son material y diplomáticamente significativas. En los últimos años, México se ha colocado como uno de los primeros donantes latinoamericanos al sistema interamericano de derechos humanos y debería seguir en la misma línea.

En cuanto lo segundo, es menester que la Cancillería siga impulsando, en alianza con la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y los *ombudsman* locales, la armonización entre el contenido de los instrumentos jurídicos internacionales ratificados por México, por un lado, y la Constitución, las leyes federales y las leyes estatales, por el otro. Sólo así los primeros podrán tener eficacia plena en el país. Un estudio de la CNDH, por ejemplo, señala que en febrero de 2012 el nivel de armonización de los ordenamientos legales de las entidades federativas por lo que hace a ocho grupos de derechos consagrados en catorce tratados internacionales era tan sólo de 67.54% en términos globales. Es necesario atender el rezago especialmente en la legislación relativa a la tortura, la desaparición forzada y los derechos indígenas. Por otra parte, la Cancillería debe promover la capacitación continua de los operadores del derecho (abogados, ministerios públicos, jueces, etc.) en materia de derecho internacional de los derechos humanos; esto es imperativo una vez que la reforma constitucional promulgada en junio de 2011 elevó la jerarquía de los tratados internacionales de derechos humanos a rango constitucional. De hecho, los tratados alcanzarán realmente todo su potencial una vez que los jueces mexicanos argumenten y guíen sus resoluciones a partir de sus normas. Por último, la Cancillería debe dar difusión y canalizar a las entidades apropiadas las recomendaciones que realizan los mecanismos de derechos humanos creados por los tratados de los que México es parte, ya que su objeto es implementar de manera más efectiva el contenido de dichos instrumentos.

La política exterior en materia de derechos humanos no debe ser vista como el patrimonio de ningún partido político en específico, sino como el

resultado de un largo proceso de socialización de ese paradigma en la sociedad mexicana. En dicho proceso participaron muy diversas fuerzas políticas y sociales, por lo que el estatus central que han adquirido las normas de derechos humanos en el discurso político-legal mexicano es una conquista de todas ellas y de ninguna de manera exclusiva. Ello se refleja precisamente en la reciente reforma al artículo 89, fracción X de la Constitución mexicana, por la cual se introduce “el respeto, la protección y la promoción de los derechos humanos” como principio normativo que debe guiar la conducción de la política exterior. Al introducir este novel octavo principio y aprobarlo por unanimidad, los legisladores mexicanos de las siete fuerzas políticas entonces representadas en el Congreso de la Unión expresaron que el catálogo de derechos humanos encarna valores que son comunes a todos los mexicanos y que, por ende, su protección y promoción en el sistema internacional deben ser elevadas a una política de Estado; como tal, independientemente de las diferencias programáticas que existen entre los partidos políticos en competencia, esta línea de la política exterior debe continuar su curso en el próximo sexenio. Sería deseable que todos los candidato/as se comprometieran a ejecutar una política exterior en materia de derechos humanos activa y comprometida, y que el ganador/a la identifique explícitamente como una de las prioridades de la diplomacia mexicana en el Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018.

# LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y SU VINCULACIÓN CON LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO: DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS PRÁCTICAS PARA EL PERIODO 2012-2018

*Juan Pablo Prado Lallande*

## **La cooperación internacional de México. Diagnóstico general y sintético**

**L**a cooperación internacional gubernamental practicada por todo país constituye un instrumento subsidiario y supeditado a los objetivos, estrategias, prioridades y acciones de política exterior de los Estados, cuyo accionar depende de la voluntad política a favor de dicha actividad, emanada de las autoridades correspondientes en determinado gobierno. Ello significa que la cooperación internacional gubernamental tiene como propósito esencial atender las directrices que emanen de la política exterior del Estado en cuestión, cuya conducción en el caso mexicano es responsabilidad del Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Ahora bien, la relación entre política exterior y cooperación internacional estriba del nivel de coordinación y sintonía entre ambas actividades y, especialmente, de la subordinación y funcionalidad de la segunda con respecto a la primera. De los resultados de la referida sinergia entre sendos ámbitos de acción deriva la eficacia —en términos de política pública— tanto de la cooperación internacional, como de la propia política exterior (de esta última, al menos, en el ámbito de la colaboración oficial con otros actores internacionales). Considerando estos señalamientos, este trabajo tiene como propósito hacer un breve diagnóstico sobre los elementos más relevantes de la cooperación internacional para el desarrollo (CID) de México y con base en éstos establecer 10 propuestas prácticas en este ámbito de la política exterior del país para el periodo 2012- 2018.

---

<sup>1</sup>Juan Pablo Prado Lallande, “La cooperación internacional para el desarrollo de México: ¿herramienta eficaz de política exterior?”, *Relaciones Internacionales*, no. 39, Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina, 2010, p. 93.



México es un país que desde hace prácticamente siete décadas realiza en el marco de su política exterior CID, la cual desde 1988 conforma uno de los siete principios constitucionales de su política exterior. Por otro lado, si bien México ha recibido cooperación internacional en materia de seguridad, durante el sexenio del presidente Calderón esta actividad ha contado con un inédito respaldo político federal, así como creciente apoyo financiero proveniente del exterior, fenómeno consagrado en la denominada Iniciativa Mérida: el programa de cooperación en seguridad más ambicioso entre Estados Unidos y México en la historia de ambos países.<sup>2</sup>

Independientemente de la seguritización de la cooperación internacional mexicana durante el periodo 2006-2012, y enfocando en el presente análisis en exclusiva a la CID mexicana, resulta fundamental señalar que el 16 de abril de 2011 entró en vigor la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) de México, la cual pretende conformar el andamiaje jurídico e institucional adecuado, en aras de instituir una política mexicana de CID que refuerce a la política exterior de México.

La LCID otorga el mandato al gobierno mexicano de contar con una serie de instancias y mecanismos que en su conjunto operen con miras a mejorar la planeación, gestión, instrumentación, registro, evaluación y rendición de cuentas de la CID mexicana, tanto de la que se recibe desde el exterior como de aquella que es otorgada por México, cuyo destino lo configuran diversos países. Esto significa entonces que la citada Ley pretende resolver el déficit de gobernabilidad<sup>3</sup> en los ámbitos referidos que desde hace décadas permea a la CID de México, restándole en consecuencia eficacia respecto tanto a sus efectos como elemento complementario al desarrollo nacional, como en cuanto a su perfil de instrumento de política exterior.

Las principales instancias y mecanismos que se desprenden de la LCID son la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), el Programa Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PROCID), el Registro Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo, un Sistema de Información de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (SIMEXCID) y el Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

---

<sup>2</sup>Un estudio, análisis y propuestas sobre este asunto se encuentra en: Rafael Velázquez Flores y Juan Pablo Prado Lallande (coords.), *La Iniciativa Mérida: ¿nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?*, UNAM-BUAP, México 2009.

<sup>3</sup>Entendida como la aplicación de normas o ejes rectores que orienten y definan la instrumentación de la CID hacia objetivos definidos, mediante la planeación, operación y seguimiento sistematizado de sus acciones y resultados, con miras a contribuir con mayor predictibilidad a favor de las directrices de política exterior del gobierno en turno.

La AMEXCID, órgano desconcentrado de la Cancillería, fue fundada el 29 de septiembre de 2011, sin que tal hecho haya sido difundido públicamente, por ejemplo, en el portal principal de la Cancillería o en algún evento oficial dedicado a tal asunto. Lo desconcertante también es que en realidad la AMEXCID se asemeja a un “clon” de la Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional (URECI) de la SRE, en cuyo seno subsisten la Dirección General de Promoción Económica Internacional y la Dirección General de Relaciones Económicas Bilaterales; dos esferas de acción exterior a todas luces fuera de la *praxis* o buenas prácticas internacionales que deben caracterizar a una Agencia de esta naturaleza, generando que en realidad la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica (DGCTC), la Dirección General de Cooperación Educativa y Cultura, así como la Dirección General del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, constituyan el *corpus* de la AMEXCID.

Otro dato revelador es que la AMEXCID carezca de un emblema/logotipo representativo de la Agencia, tal y como sí lo tuvo el efímero Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (1998-2000).

El PROCID conforma los criterios y las directrices en que la política y acciones de CID promovidas a través de la AMEXCID deben sustentarse. El PROCID marca un parteaguas en el ámbito de la conducción de la política mexicana de CID, dado que establece los criterios políticos y directrices operativas generales para su conducción. El PROCID debió estar listo (y por ende iniciar su papel de guía de la CID mexicana) el 16 de diciembre de 2011. Sin embargo, al escribir estas líneas esto no se ha logrado, dado que el documento se encuentra aún en revisión, el cual deberá posteriormente enviarse a Presidencia para su estudio, aprobación y publicación en el Diario Oficial de la Federación.

En cuanto al Registro Nacional de CID (que la LCID indica debe operar en diciembre de 2012), es conducente señalar que la conformación de una base de datos relacionada con la CID mexicana en materia de oferta y demanda data de varios lustros atrás, sin que se haya conseguido que estas iniciativas se hayan consolidado o concentrado en un producto informativo adecuado, actualizado, completo ni público.

En materia del Fondo, sólo se puede decir que a pesar de que por Ley debió haber existido desde el 16 de diciembre de 2011, éste no será operativo en el último año del sexenio del presidente Calderón, dado que el Presupuesto de Egresos que emana de la Cámara de Diputados no lo contempló, debido a que la Ley mexicana de Cooperación entró en vigor cuando los legisladores ya habían avalado tal monto que será utilizado en 2012.

Finalmente, y como reflexión central, los elementos hasta aquí descritos y analizados indican que la mera entrada en vigor de la LCID no ha conseguido que, en automático, se cuente con una política de Estado en el ámbito de la CID, debido en buena medida —aunque no exclusiva—<sup>4</sup> al déficit de voluntad política por parte del Poder Ejecutivo para que el acervo previo en materia de CID y las disposiciones contenidas en la citada Ley reactiven acciones y procesos tendientes a conseguir tal propósito (una política de Estado en CID).<sup>5</sup> Lamentablemente, esa voluntad política no parece ser tangible, lo que se denota tras el hecho de que el contenido de la Ley se ha instrumentado “a mínimos”, con una Agencia idéntica a la URECI, con un Programa, Sistema de Información y Fondo de CID que no serán operativos en lo que resta del sexenio y que, en definitiva, le heredarán al próximo gobierno federal la tarea de reformularlos o activarlos.

### **Propuestas prácticas a favor del reforzamiento de una cooperación internacional de Estado como instrumento eficaz de política exterior**

Con base en el referido diagnóstico, y con el fin de que la CID gubernamental constituya un recurso más eficaz de política exterior de México, resulta necesario —y urgente— que el gobierno federal que iniciará actividades a finales de 2012 emprenda las siguientes acciones:

1. Fortalecer a la AMEXCID. Esto significa que esta Agencia sea, en efecto, un órgano desconcentrado de la SRE, conformada por las instancias de la Cancillería dedicadas a la CID, lo cual amerita entre otros aspectos, dotarle de una identidad institucional propia y, por ende, que deje de ser una mera reproducción de la URECI. En concordancia con esto, se requiere que la AMEXCID no sea conformada por las Direcciones Generales de Promoción Económica Internacional y la Dirección General de Relaciones Económicas Bilaterales (áreas que conforme a las prácticas convencionales en este ámbito no deben estar adscritas a una Agencia de este tipo). De igual

---

<sup>4</sup> En particular dado que, aunque la AMEXCID (en especial mediante la DGCTC) ha hecho enormes esfuerzos por poner en marcha las disposiciones de la LCID, los tiempos políticos y complejidades legales-administrativas que conllevan activar la propia AMEXCID, el PROCID, el SIMEXCID y el Fondo, han contribuido también a la demora de la plena operatividad de tales instancias.

<sup>5</sup> Recuérdese que a la luz de la securitización de la agenda nacional durante el sexenio 2006-2012, la CID mexicana ha perdido peso en las prioridades del Ejecutivo Federal, dado que la cooperación en seguridad ha sido prioritaria respecto a la primera.

forma, la AMEXCID deberá contar con su propio portal de internet y emblema propios, a efecto de que no sea la DGCTC (una instancia supeditada de la Agencia) el motor y ventana de visibilidad de la Agencia.

2. En cuanto al PROCID, dado que ese documento ha sido elaborado y a que atiende en buena medida sus propósitos establecidos en la Ley, pero en razón a que en contraste con ello lamentablemente no será operativo en el sexenio del presidente Calderón, se considera que es plausible que el próximo gobierno tras analizar a dicho documento aproveche lo que estime conveniente del mismo (con excepción el punto 8, el cual no se considera adecuado), a efecto de contar con el Programa 2012-2018 a inicios del año 2013, o antes.
3. SIMEXCID. Resulta urgente que esta base de datos sea concluida cuanto antes, a efecto de que su contenido sea difundido tanto entre el gobierno federal como hacia la ciudadanía en general. Ello no como un fin en sí mismo, sino para que, en un plano de transparencia y rendición de cuentas (como toda política pública debe atender), este Sistema de Información sea utilizado para que se tomen decisiones en materia de conducción y orientación de la CID, emanados de la relación de su costo-beneficio, a la luz de las directrices que a este respecto establezca la política exterior del próximo sexenio.
4. Cuantificar en términos monetarios a la cooperación mexicana y difundir los montos resultantes. Resulta fundamental atender esa tarea pendiente, tanto porque así lo dispone la Ley, como por el hecho de que todo país que, como México, esté interesado en tener una política exterior proactiva y comprometida con la construcción de una agenda global para el desarrollo, suele informar de los recursos de su cooperación externa. No olvidar que esos datos en buena medida constituyen un instrumento de *soft power* en la política internacional, que legítimamente bien puede ser utilizado para aumentar la capacidad de negociación y estatus mexicano en múltiples escenarios bilaterales y multilaterales en el ámbito de la agenda del desarrollo.
5. Fondo Mexicano de CID. Aunque será la siguiente Legislatura la responsable de establecer su bolsa de recursos, es fundamental que en su cuantía se incluya o contabilicen las partidas presupuestales que en materia de CID las diversas Secretarías de Estado y oficinas centralizadas o descentrali-

zadas del gobierno federal destinan a esta actividad. No hacerlo continuará la descoordinación, discrecionalidad, traslape e incoherencia de las acciones mexicanas en CID financiadas por múltiples fuentes oficiales.

6. Informe anual CID mexicana. Aunque el Informe de la CID que año tras año realiza la DGCTC cuenta con información clara y confiable, resulta fundamental que en este ejercicio se incluya la totalidad de acciones y proyectos de colaboración externa, de oferta y demanda, que las Secretarías de Estado y otras oficinas gubernamentales federales instrumentan. De esta forma es posible tener un diagnóstico más certero de lo que se realiza al amparo de esta actividad, a efecto de evaluar con mayor exactitud sus resultados y alcances.
7. Incentivar con mayor rigor la CID como política pública descentralizada. Ello se lograría promoviendo la participación activa y coordinada de los estados, municipios y otras autoridades públicas del país, por medio del apoyo para que establezcan sus propios programas estatales y locales de CID (en línea con el PROCID), así como su participación en el Consejo Consultivo de la AMEXCID.
8. Integración más activa de la sociedad civil y la academia en la construcción de una política pública de Estado en materia de CID. Si bien la academia y el sector civil sí tienen un espacio en la LCID, (en particular en los Consejos Consultivos –mediante la previa invitación expresa a sus reuniones–) y a que se ha avanzado en la vinculación entre gobierno con dichos actores en este ámbito de acción, resulta importante que el gobierno federal, vía AMEXCID, continúe abriendo espacios a ambos sectores sociales. Sin embargo, para ello, resulta fundamental que tanto las OSC como la academia se organicen entre sí, a efecto de que, por ejemplo, los primeros conformen una especie de Coordinadora de OSC y los segundos una instancia *ad hoc* que en el ámbito de la democracia representativa refuercen con mayor legitimidad y capacidad de incidencia proactiva el andamiaje necesario a favor de la construcción (y no desorganización) de la CID del Estado mexicano.
9. Si bien se ha señalado en este estudio que el gobierno federal ha cumplido con las disposiciones de la LCID o está en proceso de hacerlo con cierto retraso en varias de sus disposiciones, en realidad la instrumentación de su contenido se ha hecho “a mínimos”, sin atender a sus lineamientos a fondo o de manera proactiva. Posiblemente el ejemplo más evidente es la referida

estructura de la AMEXCID, para lo cual se requiere aprovechar el andamiaje existente (en el sentido de contar con una Ley en CID), para rediseñar a esta institución.

10. La conjunción de las propuestas anteriores dependen y redundan en la sugerencia más significativa de este escrito, la cual consiste en la imperiosa necesidad de renovar la voluntad política por parte del Ejecutivo Federal para reposicionar a la CID mexicana, a efecto de valorarla en su justa medida como un instrumento proactivo<sup>6</sup> y esencial de la política exterior de México, la cual, en caso de atender a estas recomendaciones básicas, pueda incidir de manera más eficaz a favor del desarrollo nacional, así como en la política exterior del país.

## Consideraciones finales

México cuenta con un importante acervo en materia de CID, actividad que ha potenciado capacidades nacionales en diversos ámbitos de interés público nacional, funcionando también como un elemento inherente a la política exterior mexicana por mandato Constitucional, aunque no en todo momento en plena coordinación y sintonía con ésta, lo cual le ha restado eficacia y peso a ambas, en su dimensión de políticas públicas nacionales.

Ante ello y como resultante del ejercicio de identificar los principales rasgos de la CID de nuestro país, se concluye que resulta conveniente y prioritario renovar la voluntad política del Ejecutivo Federal para que, mediante las acciones propuestas en este escrito, se reposicione a la cooperación mexicana. Lo anterior a efecto de que tras reforzarla, la CID se encuentre en mayor capacidad de generar mayores beneficios a la sociedad mexicana, así como para que constituya un instrumento más alineado y, por ende, eficaz de la política exterior de México.

---

<sup>6</sup> Por ejemplo, en el sentido de fungir como una estrategia a favor de la visibilidad exterior positiva de México, en su dimensión de país solidario y responsable con respecto a determinadas necesidades de terceros países en lo particular y en cuanto a la agenda global del desarrollo en lo general. Ello no debería desdeñarse, en especial si se considera que en la actualidad la imagen exterior de México pasa por sus peores momentos, debido a la inseguridad que se vive y difunde en medios internacionales. A la par de ello, resulta importante señalar que todo país que pretenda ejercer una política exterior activa, así como tener una postura de vanguardia en mecanismos globales de gobernanza global (como el G20), necesariamente debe instrumentar una política CID de avanzada. Ello a su vez facilita, digamos, darle un “valor de uso” a esa actividad; por ejemplo, facilitando (en ningún sentido coaccionando) el apoyo por parte de terceros Estados a iniciativas mexicanas en foros democráticos multilaterales globales o regionales, e inclusive logrando que mediante una “diplomacia de la cooperación” se consigan atraer más fondos internacionales que complementen estrategias de desarrollo nacional o, incluso, puedan ser útiles en casos impredecibles de emergencia (desastres naturales, catástrofes humanas, etc.).

El fortalecimiento de la política pública mexicana de Estado de CID a través de la cabal aplicación con sentido proactivo de la LCID es una tarea que debe superar a las encomiables labores que en ese sentido la DGCTC ha realizado de manera ejemplar. Tal propósito constituye una tarea colectiva en donde gobierno federal, los gobiernos estatales, municipales, OSC y academia en su conjunto, en el marco de la entrada en funciones de las próximas autoridades del país para el periodo 2012-2018, deben conjuntar acciones a favor del fortalecimiento y eficacia de esta importante actividad, misma que puede aportarle al país significativos elementos en pro del desarrollo nacional, así como a favor de la presencia e imagen propositiva mexicana en el entorno internacional.

**Cuadro 1. Diagnóstico general y 10 propuestas prácticas en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo de México**

No.	Rubro	Diagnóstico	Propuesta
1	Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID).	La AMEXCID constituye el brazo institucional de la cooperación mexicana. En realidad, sólo se le cambió de nombre respecto a la URECI. Tiene déficit de identidad, visibilidad y fuerza institucional.	Fortalecer AMEXCID. Volverla, en efecto, un órgano desconcentrado de la SRE. Desproverla de las DG de fomento comercial. Fortalecerla institucionalmente y otorgarle identidad y visibilidad.
2	Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PROCID).	El PROCID no será operativo durante el sexenio del presidente Calderón. En general es un documento adecuado y completo, con excepción del punto 8 (Objetivos, estrategias, líneas de acción e indicadores), los cuales no atienden los elementos más significativos de la cooperación mexicana.	Utilizar el PROCID como guía de la Cooperación para el siguiente sexenio, adaptándolo a las directrices de política exterior que las nuevas autoridades dispongan, reformando integralmente el punto 8.
3	Sistema de Información de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SIMEXCID).	No está actualizado, y su acceso está restringido a determinados funcionarios, ocasionando que esta base de datos no sea pública.	Hacer operativo al SIMEXCID, a efecto de que su información sea pública, como un ejercicio de transparencia, rendición de cuentas y a efecto de estar en capacidad de realizar evaluaciones costo-beneficio, como se hace en toda política pública.
4	Montos de cooperación mexicana.	El gobierno mexicano continúa sin informar los montos monetarios de cooperación internacional de México provista a terceros países.	Informar cada año los montos monetarios de cooperación internacional mexicana otorgada a otros países, como un ejercicio de transparencia, rendición de cuentas y a efecto de estar en capacidad de realizar evaluaciones costo-beneficio, como se hace en toda política pública.
5	Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo.	No cuenta con recursos para 2012.	Debe contar con recursos, aunque, sobre todo, es menester que concentre la cuantía monetaria que en este rubro ejercen las dependencias del Ejecutivo Federal.

**Cuadro 1. Diagnóstico general y 10 propuestas prácticas en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo de México (continuación)**

No.	Rubro	Diagnóstico	Propuesta
6	Informe anual cooperación internacional para el desarrollo mexicano.	El Informe CID 2011 no incluye a toda la CID gubernamental mexicana.	Hacer informes completos, integrales y analíticos que incluyan a la totalidad de acciones y proyectos de cooperación gubernamental mexicana y no sólo la técnica, científica y educativa.
7	Descentralización política mexicana de CID.	Se ha avanzado en este ámbito, aunque aún hace falta aumentar la integración de actores descentralizados, así como aumentar su coordinación, a través de la AMEXCID.	Incentivar con mayor rigor la CID como política pública descentralizada, promoviendo la participación activa y coordinada de los estados, municipios y otras autoridades públicas del país, por medio del apoyo para que aquellos que lo deseen establezcan sus propios programas estatales y locales de CID (en línea con el PROCID), así como su participación en el Consejo Consultivo de la AMEXCID.
8	Integración de las OSC y academia a la política de Estado de CID.	Se requiere una integración más activa de las OSC y de la Academia en la política mexicana de CID.	Incluir a OSC y Academia, pero con precondiciones en materia de organización y representatividad democrática de tales actores en el Consejo Ejecutivo de la AMEXCID.
9	Del cumplimiento de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo.	Avances insuficientes. Se ha cumplido “a mínimos” con la Ley, sin hacerlo de manera proactiva.	Cumplir con la Ley de forma proactiva, inclusive innovando procesos y, en su momento, mejorando el contenido de la Ley.
10	Del reforzamiento de la política pública de Estado de CID.	Con la LCID, la cooperación mexicana ha conseguido vincularse de mejor manera a la política exterior de México, aunque existen importantes retos en ese sentido que se deben en parte a la insuficiente voluntad política para fortalecerla.	Renovar la voluntad política del Ejecutivo Federal para reposicionar a la cooperación mexicana, a efecto de que tras reforzarla, ésta genere mayores beneficios a la sociedad mexicana, así como a efecto de que constituya un instrumento más eficaz de la política exterior de México.





# LA POLÍTICA DE COMERCIO EXTERIOR DE MÉXICO: 2012-2018

*Luz María de la Mora*

## **Diagnóstico**

**E**l comercio exterior es para México uno de los pilares del crecimiento y el desarrollo económico, lo cual ha resultado muy ventajoso en momentos de auge de la economía internacional pero perjudicial en coyunturas recesivas como la más reciente crisis económica y financiera desatada en 2008. Esta última acentuó el reacomodo de los ejes de la economía mundial donde los mercados del Norte y el Atlántico, principales destinos de las exportaciones mexicanas, están cediendo lugar a los del Sur y el Pacífico como motores del crecimiento económico mundial. Este ajuste de la economía internacional y el peso que el sector externo, y particularmente el comercio exterior de México, tienen para el crecimiento de la economía mexicana obligan a reflexionar sobre cómo fortalecerlo y ampliar sus opciones ante el surgimiento de nuevos actores que pueden impulsar el intercambio comercial de México con el mundo. El presente documento analiza la situación actual del comercio exterior de México y ofrece propuestas concretas para atender los cambios del comercio y la economía mundiales a fin de asegurar que el comercio exterior siga impulsando el crecimiento.

## **Situación Actual**

México es hoy el décimo actor en el comercio mundial contribuyendo con un poco más del 2% al intercambio comercial global. El perfil del comercio exterior de México es de una elevada concentración de sus exportaciones en

un solo mercado, una creciente diversificación de sus importaciones y una plataforma exportable diversificada en la manufactura. En efecto, del lado exportador existe una concentración en un solo mercado, el de EE.UU., que absorbió alrededor de 78% de las exportaciones mexicanas seguido de Canadá (3.0%), China (1.7%), Colombia (1.6%), Brasil (1.4%), España (1.4%) y Alemania (1.2%) en 2011. Esta dependencia del mercado de EE.UU. hace a la economía mexicana altamente vulnerable a los ciclos económicos del vecino del norte. Del lado importador existe una diversificación de sus fuentes de proveeduría y refleja una integración productiva con los mercados globales, sobre todo en Asia. EE.UU. ha perdido participación como proveedor de México al pasar de 76% en los años noventa a menos de 50% en 2011. El perfil importador mexicano refleja una integración con el mercado global al abastecerse de Europa (Alemania, Italia y España: 6.2%), Asia Pacífico (China, Japón, Corea del Sur, Taipei Chino y Malasia: 26.7%), Canadá (2.7%) o Brasil (1.3%). En lo que se refiere a la oferta exportable mexicana, ésta se encuentra ampliamente diversificada y está constituida en su mayoría por manufacturas cuyo contenido nacional varía en función de la sofisticación de los procesos productivos.<sup>1</sup>

En 2011 el comercio exterior de México alcanzó un nivel récord de 700 mil millones de dólares (mmd), lo cual representó 61% del PIB. Aún con esta cifra récord, México ha sufrido un retroceso en su posicionamiento como exportador pasando del 7º lugar a nivel mundial en 2001 (158.5 mmd) al 10º en 2010 (298.3 mmd).<sup>2</sup> ¿Cómo explicamos este hecho? Las estrategias comerciales de México implementadas desde los años ochenta buscaron no sólo garantizar el acceso para sus productos en su principal mercado al norte —que también es el principal importador en el mundo— sino también hacer de México una plataforma para acceder en condiciones preferenciales a EE.UU. por lo que se negociaron tratados de libre comercio con la Unión Europea, la Asociación Europea de Libre Comercio, Israel e incluso en América Latina. Esta estrategia funcionó bien en los años noventa cuando las exportaciones mexicanas se expandieron 15.1% en promedio anual por arriba del mundial de 6.5% siendo de los más dinámicos del mundo e incluso ligeramente superior a la tasa de crecimiento de China (14.9%). Sin embargo, entre 2000 y 2010, la actividad exportadora mexicana se expandió sólo 6%, muy por debajo del promedio mundial de 9% y muy alejado del 20.3% de China y otros países

---

<sup>1</sup> De hecho, en 2010 más de tres cuartas partes de las importaciones mexicanas fueron insumos (76.2%) para el sector manufacturero, mientras que los bienes de capital representaron el 10% y los bienes de consumo 13.8%. INEGI, 2010.

<sup>2</sup> Fuente OMC (<http://stat.wto.org/StatisticalProgram/WSDBViewData.aspx?Language=E>)

como Rusia, Corea del Sur, India y Brasil que han dominado el panorama comercial mundial en la última década. Este desempeño mediocre del sector exportador mexicano en la última década puede explicarse por diversos factores entre los que se pueden destacar la pérdida de competitividad de la economía mexicana;<sup>3</sup> una red de TLCs enfocada a mercados maduros y con crecimiento lento; una política comercial replegada que ha impedido ampliar la red de TLCs a nuevos mercados, sobre todo de países emergentes; incentivos económicos que no favorecen la innovación y desarrollo tecnológico, sino más bien la búsqueda de rentas; y una agenda pendiente de cambios estructurales que permita elevar la competencia y competitividad de la economía mexicana, así como la productividad de las empresas y el empleo.

Por otra parte, México es hoy una de las economías más abiertas como resultado de las reducciones unilaterales de aranceles implementadas en 2006 y 2009. A partir del 1 de enero de 2013 el arancel nominal estará en alrededor de 4.3% (un tercio del que se aplicaba en 2006, siendo éste de 12%), en tanto que el arancel efectivo está ya muy cerca de cero para productos agrícolas e industriales. Aunque dicha desgravación buscó elevar eficiencias no fue suficiente para que la actividad exportadora creciera a tasas más elevadas ni tampoco ha contribuido a mejorar el acceso de productos mexicanos en nuevos mercados. Entonces qué hacer para fortalecer el comercio exterior de México, uno de los motores del crecimiento y desarrollo nacionales. A continuación se ofrecen algunas propuestas.

## Propuestas

El panorama económico mundial presenta riesgos y oportunidades para el comercio exterior de México. Por el lado de los riesgos, existen las tendencias proteccionistas de los mayores actores del comercio mundial y principales socios comerciales de México que pudieran afectar sus intercambios comerciales. Por el lado de las oportunidades, está la posibilidad de ampliar el comercio exterior de México fortaleciendo los vínculos comerciales con países cuyas economías muestran perspectivas positivas de crecimiento vía negociaciones comerciales y acceso a nuevos mercados.

---

<sup>3</sup>Desde el año 2000 México experimentó una caída gradual en el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial al pasar de ocupar el lugar 42° al inicio de la década al 58° en el Índice 2011-2012. En América Latina, México cayó del 2° al 5° lugar en este mismo periodo. También hay que destacar que en 2001-2002 el Índice de Competitividad Global incluyó a 75 países; en 2011-2012 el Índice se extendió a 142.

En primer lugar, en lo que se refiere a los riesgos, la crisis financiera y económica mundial destaparon la caja de Pandora del proteccionismo. De acuerdo con el reporte *Global Trade Alert 2011*, desde el inicio de la crisis en 2008 se han identificado más de 2000 medidas proteccionistas que obstaculizan el comercio; la mayoría atribuibles a países del G20.<sup>4</sup> El resurgimiento del proteccionismo como una forma de reactivar las economías de países desarrollados y de proteger el empleo es un foco rojo para el comercio exterior de México o para la capacidad de atraer inversiones. El panorama se complica aún más por la falta de avances en las negociaciones multilaterales de la Ronda de Doha que podrían poner un freno a estas tentaciones proteccionistas.

En lo que toca a oportunidades, los cambios en el escenario económico internacional y la creciente participación de actores sobre todo del mundo en desarrollo obligan a repensar cómo ampliar los esfuerzos mexicanos de integración para dinamizar el comercio exterior y las exportaciones más allá de EE.UU. La propuesta es ampliar los horizontes para fortalecer la presencia de México en sus mercados tradicionales y abrir nuevos entre los que ofrecen las mejores perspectivas de crecimiento a futuro. La pregunta entonces es con quién y cómo debe México vincularse vía la política y la actividad comercial.

México se ha rezagado en negociaciones principales por una posición defensiva que ha permeado al gobierno y al sector privado. De hecho, a las negociaciones del Acuerdo Estratégico de la Alianza del Pacífico (TPP) México ha llegado tarde cuando ya se han decidido aspectos tan importantes como la cobertura y alcance de los temas, lo que en sí mismo es una negociación. En efecto, en los comentarios que la Oficina del Representante Comercial de los EE.UU. (USTR) recibió sobre la petición de México de acceder a la mesa de negociación del TPP se solicita su aprobación del Acuerdo Comercial Anti Falsificación (ACTA) o ajustar medidas fitosanitarias para permitir el acceso de carne bovina estadounidense.<sup>5</sup>

La política comercial mexicana, al día de hoy, no ha favorecido un acercamiento profundo con los países con mayor dinamismo en el comercio y la economía mundiales como por ejemplo China, Brasil, India, Rusia, Corea del Sur, el Taipei Chino, Tailandia, Malasia, Emiratos Árabes Unidos y las ex-repúblicas soviéticas como Kazakstán, Ucrania, Georgia y Azerbaiyán. México requiere plantearse seriamente cómo fortalecer sus vínculos en Asia, América Latina y el Caribe así como con África, todas ellas regiones con buenas perspectivas de crecimiento.

<sup>4</sup> Simon J. Evenett. *Trade Tensions Mount. The 10th Global Trade Alert Report*. 21 de noviembre de 2011. p. 2. (<http://www.globaltradealert.org/gta-analysis/trade-tensions-mount-10th-gta-report>).

<sup>5</sup> Estas condiciones sanitarias no se le aplicaron a Australia, Singapur o Vietnam que tampoco permiten el acceso a este producto de los EE.UU. como condición para sentarse a la mesa de negociación del TPP.

En Asia es preciso ir más allá del Acuerdo con Japón y desarrollar una agenda constructiva con China –segundo socio comercial de México– para explorar opciones serias de relacionamiento con ese país al igual que con Australia y Nueva Zelanda, Corea del Sur, Taipei Chino o los países del ASEAN,<sup>6</sup> naciones en donde México puede encontrar complementariedades con sus cadenas de valor. Las negociaciones con países diversos en América Latina pueden ser una excelente herramienta para conquistar y ampliar mercados como ya lo han demostrado los TLCs con los países centroamericanos, Chile, Colombia, Perú y Uruguay. México requiere ampliar sus relaciones comerciales de manera estratégica hacia mercados como Argentina, Brasil, Cuba, la República Dominicana y Venezuela. Por último, el continente africano presenta tasas de crecimiento superiores a las de México y demanda productos que México podría satisfacer; existen oportunidades en países como Argelia, Egipto, Marruecos, Túnez o Sudáfrica cuyo potencial de compras mexicanas es enorme.

México no puede quedarse marginado de corrientes comerciales y procesos productivos globales. Ante la incertidumbre financiera y económica, México requiere ampliar su visión hacia una perspectiva de un comercio verdaderamente global.

---

<sup>6</sup> Conformado por Brunei Darussalam, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Singapur, Tailandia y Vietnam.



# LA POLÍTICA MULTILATERAL DE MÉXICO: DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS

*Olga Pellicer*

## Diagnóstico

**E**l universo multilateral es cada día más complejo. A la tradicional división entre organismos universales y regionales, para fines políticos o económicos, se han sumado ahora múltiples mecanismos de concertación que van desde los encuentros periódicos de los BRICS hasta el G20. De allí que sea necesario acotar el espacio al que queremos referirnos en estas páginas. Se trata de una reflexión sobre la política de México en las Naciones Unidas, tanto en sus órganos principales como en los acuerdos y conferencias de seguimiento auspiciadas por ella.

Durante los últimos años, México ha tenido, formalmente, una política multilateral muy activa; había buenas condiciones para ello. La Secretaría de Relaciones Exteriores ha estado encabezada por una personalidad formada en las filas del multilateralismo. Patricia Espinosa hizo su carrera desde los foros multilaterales de Ginebra, Nueva York o Viena, así como desde la Dirección General de Naciones Unidas de la SRE. Su experiencia presidiendo reuniones, dialogando con otros delegados, familiarizándose con el ambiente onusiano es muy grande. Otro tanto puede decirse de quienes han ocupado la Consultoría Jurídica, la Subsecretaría de Asuntos Multilaterales o diversos peldaños altos en la Secretaría. Con tales experiencias algunos esperaban un sexenio sobresaliente en materia multilateral; el resultado no fue así.

Se ha vuelto una apreciación generalizada afirmar que México ha perdido brillo en Naciones Unidas. Se recuerdan con nostalgia los momentos de prestigio por su liderazgo en temas de desarme, en las conferencias o comités destinados al desarrollo del derecho internacional, o la lucha por un nuevo



orden económico internacional. Esa nostalgia no hace justicia al hecho que en los últimos años los diplomáticos mexicanos han seguido estando en puestos de primera línea en el ámbito multilateral. En efecto, México ocupó un lugar en el Consejo de Seguridad de 2009-2010, presidió el Consejo de Derechos Humanos de 2006 a 2007, fue sede de diversas conferencias de la ONU entre las que destaca, por la gran repercusión que tuvieron sus trabajos, la COP16 celebrada en Cancún a finales de 2010. ¿Porqué entonces la mirada escéptica sobre la política multilateral de México?

El primer motivo para dicho escepticismo es el contraste entre el profesionalismo multilateral en las filas del servicio exterior y la escasa valoración del jefe del Ejecutivo de las actividades llevadas a cabo en y por Naciones Unidas, con la única excepción del tema de cambio climático. El grupo cercano al presidente Calderón conoce bien su menosprecio por los foros multilaterales auspiciados por el organismo mundial, los cuales le parecen insulsos y poco eficientes. Ciertamente es difícil entender lo complejo de buscar el consenso entre más de 190 Estados; asimismo, es difícil aceptar estilos diplomáticos caracterizados por la lentitud, formas protocolarias añejas y discursos interminables. Irritante pero inevitable, es algo que el presidente —caracterizado por su empeño en imponer ánimo y estilo personal a cualquier acción de gobierno— no ha querido aceptar.

Por ello, la asistencia y participación del jefe del Ejecutivo en reuniones de Naciones Unidas fue muy errática. Los discursos pronunciados en la Asamblea General, por ejemplo, no pasarán a la historia como piezas oratorias bien trabajadas. Por el contrario, han sido intervenciones descuidadas, mal escritas y transmitidas, en las que se advierte la indiferencia de su autor por el ámbito en que se presentan.

De otra parte, la pertenencia de México al Consejo de Seguridad no estuvo acompañada de un interés genuino por lo que allí ocurría y el papel que podía desempeñar México. La tarea se dejó al representante permanente ante la Misión en Nueva York. Se confió en su buen desempeño como diplomático de carrera, conocedor de las políticas multilaterales. Pero éstas no formaron parte de los temas de interés para el jefe del Ejecutivo. Por lo tanto, poco o nada trascendieron hacia la opinión pública en México y poco o nada significaron para el diálogo del Presidente de México con sus contrapartes que también forman parte del Consejo de Seguridad, sea como miembros permanentes o no permanentes.

Hay motivos para dudar seriamente de la incorporación de problemas que se trataban en el Consejo de Seguridad a la agenda de conversaciones del presidente Calderón con los dirigentes chinos o con el presidente de los Estados

Unidos, por citar algunos casos. En otras palabras, la pertenencia al Consejo de Seguridad se asumió como una buena tarea para los funcionarios del servicio exterior, pero no como un instrumento que daba elementos al Presidente de México para tener un papel en la política internacional de nuestro tiempo e ir consolidando la imagen del país como una voz con posiciones y puntos de vista que se quieren hacer valer.

El segundo motivo para restar credibilidad al papel de México en los foros multilaterales fue la incongruencia de buscar la pertenencia al Consejo de Seguridad y no participar en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP's). Cabe hacer notar que una porción muy alta de los trabajos del Consejo se destinan, precisamente, a crear, supervisar, prolongar o poner término a las OMPs que están desplegadas a través del mundo. Al no ser parte de ellas, el representante mexicano se encontraba con una franca desventaja

La resistencia de México a participar en OMP's es una de las grandes omisiones de la política exterior en materia de mantenimiento y restablecimiento de la paz auspiciada por las Naciones Unidas. Son muchas las críticas que pueden hacerse a tales operaciones; muchas de ellas válidas. Sin embargo, hoy por hoy, son un punto de referencia para evaluar el grado de compromiso de los países con las acciones multilaterales para resolver o aminorar conflictos. La ausencia de México es muy notoria y ha sido resentida por otros países amigos, en particular los latinoamericanos que han participado, por ejemplo, en la Misión de la ONU para la Estabilización en Haití. El mismo resentimiento se encuentra entre funcionarios de Naciones Unidas que trataron en vano de convencer a México de formar parte, aunque fuese de manera puramente simbólica, de una OMP.

El tercer motivo que ha dejado una grieta en la política de México en Naciones Unidas es el contraste entre el buen papel desempeñado como el primer presidente del Consejo de Derechos Humanos y miembro prominente del mismo y las apreciaciones de expertos y relatores de Naciones Unidas sobre la existencia en México de problemas relacionados con la persistencia de la tortura, la situación del sistema carcelario, desapariciones forzadas o los feminicidios en Ciudad Juárez. México llega al año 2012 con una imagen ambivalente en el tema de los derechos humanos: buena diplomacia, adelantos en el marco jurídico interno, pero débil legitimidad en lo relativo al respeto efectivo de los mismos al interior del país.

Por último, no pasa desapercibida la distancia entre el liderazgo internacional a favor de mayores compromisos en materia de cambio climático y el hecho que, internamente, el programa para el uso de energías alternativas que produzcan menos contaminación atmosférica es pobre y, en general, el com-

promiso de la sociedad con el combate al cambio climático está muy lejos de ser intenso.

Al acercarse el cambio de sexenio y hacerse necesaria la formulación de propuestas para los años que vienen ¿Qué se puede sugerir para la política de México en Naciones Unidas a partir de las experiencias en los últimos años?

## Propuestas

El primer punto es integrar la política hacia la organización mundial dentro de la estrategia que se quiera seguir para posicionar a México en la política internacional de nuestro siglo. Con el riesgo de esquematizar, se pueden identificar dos grandes opciones para dicho posicionamiento: de una parte, proyectar a México como un país cuya dimensión demográfica, papel en la economía mundial, ubicación geopolítica y profesionalismo diplomático, le permiten aspirar a tener una voz respetada que contribuya a fijar lineamientos para el tratamiento de temas claves de la política internacional de nuestros días. Es el camino que conduciría a México hacia la categoría de una potencia emergente o potencia media, condición que ahora se le regatea por tener índices bajos de crecimiento y proyectar una imagen dominada por los temas del crimen organizado.

De otra parte, hay la opción de concentrarse en los problemas internos, colocando a la política exterior en un lugar cuyo mayor éxito sea que se vea poco, que no altere los ánimos nacionales y aún menos la relación con Estados Unidos. Esta última ha sido la línea implícita seguida por Felipe Calderón. Posiblemente, sea por la que se inclinen algunos de quienes están en la contienda para llegar a la Presidencia de la República.

De tomar la primera opción, es decir, de proponerse una estrategia decidida a ampliar la presencia de México en los grandes temas de la política internacional, la acción en Naciones Unidas debe tomar nuevas proporciones. En materia de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales es urgente resolver el problema de la pertenencia a las OMP's. Las consecuencias que ello tendría para una mirada más internacionalizada de las fuerzas armadas representa, por sí sola, un cambio positivo. Eso es indispensable, pero no suficiente. Se requiere una posición decidida y explícita ante los problemas de mayor riesgo para el futuro de la paz y la seguridad internacionales. Uno de ellos es el de la proliferación de armas nucleares cuya expresión más peligrosa se encuentra en el Medio Oriente, en particular en el programa nuclear de Irán y las amenazas de Israel.

Desde su sitio en la Junta de Gobernadores del OIEA, desde el Consejo de Seguridad en caso de acceder como miembro no permanente en el mediano plazo, a través de los grupos informales de concertación que se han creado para trabajar a favor del desarme y la no proliferación, México puede tener un papel más activo al desempeñado hasta ahora; su tradición en ambos temas se lo permiten. El objetivo es contribuir a que triunfe la negociación y la solución pacífica. Impedir, en breve, la acción armada que tendría consecuencias desastrosas.

El segundo paso, que define los márgenes de acción para un mayor activismo, es tener claro quiénes son los aliados estratégicos dentro de la ONU. Por una parte, para saber cuáles son las acciones que pueden prosperar con ellos. Por la otra, para buscar los márgenes de acción cuando es necesario disentir de los aliados estratégicos. El caso de Estados Unidos es clave para México.

La experiencia y las encuestas internas de opinión pública nos dicen que es altamente probable disentir de Estados Unidos en el marco de la ONU. Esto obliga a trabajar por el derecho a disentir sin crear conflicto. Para ello, el diálogo, las posiciones predecibles, la congruencia y seriedad de la política mexicana nos hacen un socio respetable de quien se esperan diferencias sin por ello tener desencuentros costosos

El tercer paso es establecer una lista de temas prioritarios para México en la agenda de Naciones Unidas. Allí se encuentran, sin duda, los de índole general como es la reforma de la organización y sus órganos principales así como los temas más específicos que son, entre otros: no proliferación nuclear y desarme, comercio y tráfico de armas, crimen trasnacional organizado, cambio climático, migraciones internacionales, democracia y derechos humanos. Tener liderazgo en esos temas, identificar a los aliados que acompañan a México, distinguirse por el buen dominio de las negociaciones y sus posibilidades, visualizar su evolución a largo plazo, ser verdaderos expertos en la materia. Tales son las tareas por delante que implican, entre otros aspectos, delegación de responsabilidades en un equipo conoedor, que a más de incorporar a los mejores elementos de la diplomacia mexicana, tenga el apoyo resuelto del jefe del Ejecutivo por ser parte de una estrategia integral de política exterior, diseñada para mejorar el posicionamiento político de México en el mundo.



# LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN MÉXICO HACIA 2012

*Jorge A. Schiavon*

## Diagnóstico

El sistema internacional ha experimentado enormes cambios en su estructura, instituciones y funcionamiento desde la caída del Muro de Berlín y el final de la Guerra Fría en 1989. Estos cambios han impactado a la gran mayoría de los países del mundo, al modificar de manera sustancial sus políticas públicas, entre ellas la política exterior. Tradicionalmente, desde 1648, las relaciones internacionales se han caracterizado por ser interacciones entre Estados soberanos con territorios bien definidos. Siendo así, la conducción de la política exterior, es decir, la política pública de los Estados hacia el mundo externo, ha sido una facultad exclusiva de dichos Estados, cuya función principal es salvaguardar su soberanía, independencia e integridad territorial. Los tomadores de decisiones responsables de las relaciones internacionales del Estado son los encargados de diseñar e instrumentar esta política, cuyo objetivo central es maximizar el interés nacional, reduciendo los costos y aumentando los beneficios de la participación del Estado en el sistema internacional.

Para alcanzar esta meta, los estadistas han considerado necesario mantener una posición unificada frente al exterior, lo que ha propiciado que, incluso en los sistemas federales, se deje en manos del gobierno central, generalmente en el Ejecutivo federal, la conducción de la política exterior. Así pues, en los Estados federales se aplicaría la breve, pero contundente frase del estadista suizo Alfred Escher: “unidad hacia el exterior, diversidad hacia el interior”. En este sentido, es el Ejecutivo central quien posee el derecho de representar al Estado en su conjunto y, por lo tanto, de dirigir la política exterior. Sin

embargo, en las últimas tres décadas, esta concepción tradicional de dominio del Ejecutivo federal sobre la política externa ha sido crecientemente cuestionada al interior de los sistemas federales, al grado de que hoy se observa una considerable fragmentación en su operación.

En el México de 2012, aun cuando el Presidente de la República conserva la facultad constitucional exclusiva de “dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales”, el número de actores que participa en cuestiones internacionales se ha multiplicado sustancialmente al interior del país en cuando menos cuatro ejes o niveles. En primer lugar, otras dependencias del Ejecutivo federal distintas a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) llevan a cabo, de manera directa, relaciones con sus contrapartes burocráticas o administrativas en el exterior; estas acciones se han denominado como diplomacia administrativa. En segundo, los Poderes de la Unión, particularmente el Legislativo, aunque en ocasiones también el Judicial, han incrementado sustancialmente sus contactos con actores externos. Las Cámaras de Diputados y Senadores no sólo se circunscriben a la revisión de la política exterior conducida por el Ejecutivo y a la aprobación de tratados y nombramientos de cónsules y embajadores; ambos órganos legislativos tienen sus propias actividades internacionales en los temas y áreas en que están facultados y estas acciones se conocen como diplomacia parlamentaria. En tercera instancia, los órdenes de gobierno, tanto estatal como municipal, han incrementado sustancialmente sus relaciones internacionales. Esta actividad externa, conocida como diplomacia local, federativa, de gobiernos subnacionales o paradiplomacia, será el principal foco de análisis de la presente nota. Finalmente, actores no estatales, como empresas transnacionales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y diversos grupos de interés (académicos, empresariales, sindicales, partidarios y deportivos, entre otros) también han aumentado considerablemente su participación e incidencia en asuntos externos, la cual se conoce como diplomacia ciudadana.

La SRE es, dentro del aparato gubernamental, la instancia encargada de conducir la política exterior. Para hacerlo efectivamente, debe cumplir dos funciones esenciales: coordinar y representar los intereses de los diversos actores con incidencia en cuestiones externas descritos en los párrafos anteriores. Así, el mayor reto que actualmente enfrenta la SRE es conciliar el creciente número de intereses –algunos probablemente divergentes– e integrarlos de manera coherente y armónica. Se requiere una política exterior cuyo resultado sea una voz única hacia el exterior, pero compuesta por la agregación de los diferentes intereses representados en los Poderes de la Unión, los órdenes de gobierno, las instancias administrativas del Ejecutivo federal y, de

ser posible, también de los grupos de interés más representativos e importantes al interior del país.

## **Pronóstico**

En las últimas décadas, el aumento de las relaciones externas de los gobiernos subnacionales se debe a la combinación de dos conjuntos de factores: 1) en la arena internacional, la creciente interdependencia y globalización del sistema, y 2) en el ámbito interno, los procesos de democratización, descentralización y reforma estructural. La creciente globalización e interdependencia del sistema internacional ha disminuido los costos de participación de nuevos actores en las relaciones internacionales, así como llevado a una proliferación de instituciones y temas a ser abordados en la agenda internacional. Como resultado, han incentivado que las entidades federativas participen de manera más activa en los asuntos mundiales. El retorno a la democracia en el mundo en desarrollo y el aumento en la descentralización de facultades han abierto espacios de participación a las entidades federativas que anteriormente estaban monopolizados por los gobiernos centrales. Finalmente, la apertura económica generó incentivos para una mayor competencia de las unidades subnacionales en el mercado internacional por colocar sus exportaciones y atraer inversiones a sus territorios.

Ninguna de las entidades federativas mexicanas tiene una política exterior, ya que requerirían tener una política externa diferente y contrapuesta a la que ejerce la federación. A nivel global, la creciente actividad internacional de las entidades federativas en el ámbito mundial se ha hecho patente en, cuando menos, seis áreas: 1) establecimiento de oficinas de representación de las entidades en capitales o ciudades de otros países; 2) organización de viajes altamente publicitados de los Ejecutivos locales a otros países; 3) envío de misiones de funcionarios locales al exterior; 4) organización de ferias internacionales para los productos locales a nivel estatal y externo; 5) profundización de las relaciones con otras entidades federativas en el ámbito regional o sobre temas globales; y, 6) participación de funcionarios locales en los trabajos de reuniones u organismos internacionales. Para el caso mexicano, se añadiría la apertura de oficinas de atención a comunidades migrantes en el exterior, particularmente en Estados Unidos.

Ahora bien, hay un grado importante de variación en el nivel de participación internacional de las entidades. Hacia mediados de la década de 2000, los estados con niveles altos de relaciones internacionales eran Jalisco, Baja



California y Chiapas. En el rango de relaciones internacionales medias se ubicaban 23 entidades: Coahuila, Guanajuato, Estado de México, Nuevo León y Sonora (medio-alto); Campeche, Chihuahua, Puebla, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz (medio-promedio); y, Baja California Sur, Colima, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas (medio-bajo). Finalmente, en el nivel de bajas relaciones internacionales, se ubicaban las siguientes seis entidades federativas: Aguascalientes, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Querétaro y San Luis Potosí.

En tan sólo cinco años, hacia 2010, las relaciones internacionales de los estados mexicanos se incrementaron considerablemente. Cabe destacar que, en promedio, la actividad internacional de las entidades federativas aumentó casi 40% en solamente un lustro. Actualmente, ninguna de las entidades federativas se encuentra en el nivel más bajo. En el nivel medio se encuentran 21 estados, divididos de la siguiente forma de acuerdo a subcategorías: medio-bajo, seis estados (Aguascalientes, Colima, Guerrero, Oaxaca, Querétaro y Sinaloa); medio-promedio, tres entidades (Nayarit, San Luis Potosí y Tlaxcala); y medio-alto, 12 estados (Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Morelos, Puebla, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Zacatecas). En el nivel alto, aparecen siete estados (Baja California, Coahuila, Guanajuato, Michoacán, Nuevo León, Veracruz y Yucatán). Finalmente, en la categoría de muy alto, que a mediados de la década de 2000 se encontraba desierta, para finales de la misma hay cuatro entidades que la alcanzan: Chiapas, el Distrito Federal, Jalisco y el Estado de México.

Ahora bien, ¿qué explica el nivel de participación internacional de los gobiernos estatales en México? ¿Son variables económicas, políticas o geográficas? En el caso del ingreso, existe una correlación estrecha entre esta variable y el nivel de participación internacional de las entidades federativas, con la excepción del Distrito Federal en la primera medición. Esto implica que hay una tendencia a que, en general, los estados con mayores ingresos sean los que cuenten con un mayor activismo en el ámbito internacional. En lo que se refiere a la yuxtaposición partidaria, no existe suficiente evidencia para sustentar que los estados que son gobernados por un partido político distinto al que gobierna a nivel federal tengan una mayor participación internacional. Sin embargo, aquellas entidades con mayores niveles de actividad externa iniciaron la misma en momentos de yuxtaposición partidista. Finalmente, en cuanto a la situación geográfica de frontera, esta variable ha desempeñado una influencia importante (como causa necesaria) en el caso de los estados de la frontera norte desde inicios de la década de 2000, a la vez que ha adquirido relevancia en las entidades de la frontera sur en los últimos años por el

incremento de las relaciones entre estos estados y los países de América Central.

## **Propuestas**

Dada la creciente globalización e interdependencia a nivel internacional y al aumento de la descentralización, democratización y reforma estructural del sistema político y económico nacional, es de esperarse que las relaciones internacionales de las entidades federativas sigan en aumento. Por ello, es fundamental que la legislación interna en México se actualice y perfeccione para garantizar que las actividades externas de los gobiernos estatales se conduzcan dentro del estado de derecho. Siempre que la participación de las entidades federativas se enmarque dentro de dicha legalidad y se encuentre en sintonía con la política exterior del país y, por tanto, sea complementaria a ésta, se puede considerar que este fenómeno será positivo para las unidades subnacionales, ya que permitirá mayores y mejores esquemas de cooperación y relación de éstos con el mundo. Esto supone un reto importante para la SRE en la nueva administración, ya que deberá funcionar como representante, gestora y coordinadora no sólo de las demás secretarías de Estado y de los poderes de la Unión, sino también de los órdenes de gobierno locales, tanto estatales como municipales, y de los grupos de interés. Ahora bien, como ocurre en los mercados globalizados y competitivos, las entidades que más se beneficiarán del incremento en sus actividades internacionales serán aquellas que cuenten con mayores esquemas de competitividad local y eficiencia en la gestión externa.

Para que los gobiernos estatales conduzcan de manera más efectiva y eficiente sus relaciones exteriores, sería conveniente poner en marcha las siguientes acciones de política pública. Primero, buscar que todo estado tenga una oficina de asuntos internacionales vinculada directamente con el gobernador, para coordinar la actividad externa del gobierno estatal. Segundo, contar con una comisión de asuntos exteriores en las legislaturas locales para fomentar las actividades internacionales, legislar sobre estos asuntos, regular las acciones internacionales de las diferentes áreas gubernamentales y asignar presupuesto para desarrollar estas actividades. Tercero, establecer incentivos positivos y negativos para que las dependencias de los diferentes órdenes de gobierno inserten sus iniciativas de participación internacional dentro de las directrices de política externa definidas por Cancillería. Cuarto, crear un gabinete de política exterior que ayude a establecer prioridades presidenciales en

materia internacional y a fortalecer la coordinación entre la SRE y las demás instancias burocráticas, en todos los órdenes de gobierno, con incidencia en asuntos externos. Quinto, crear un Consejo Federal de Coordinación Internacional para concertar las acciones de política exterior con los órdenes de gobierno subnacionales y, en una segunda etapa, con las organizaciones de la sociedad civil. Sexto, capacitar constantemente en temas de diplomacia local a los diplomáticos de carrera y funcionarios locales encargados de asuntos internacionales, a través de cursos de actualización y especialización. Séptimo, promover que diplomáticos de carrera puedan ser comisionados para ocupar las direcciones generales de temas internacionales o equivalentes de otras secretarías de Estado y oficinas de asuntos externos de las entidades federativas. Finalmente, octavo, elegir en las presidencias o secretarías de las Comisiones de Relaciones Exteriores de las Cámaras de Diputados y Senadores profesionales con formación o experiencia en relaciones internacionales.

En suma, ante la creciente participación internacional de los gobiernos estatales y municipales en México, es fundamental contar con las estructuras institucionales de coordinación, tanto a nivel de los estados, como entre éstos y el gobierno federal, para asegurar que haya una política externa única y unificada de México ante el mundo, pero que sea representativa de los intereses y preferencias de los gobiernos y actores locales.

## CONCLUSIONES

*Jorge A. Schiavon*  
*y*  
*Rafael Velázquez Flores*

**E**s prácticamente imposible predecir los acontecimientos, tanto internos como externos, que tendrán lugar durante el periodo 2012-2018. Por ello, hacer propuestas concretas de política exterior que empaten perfectamente con la realidad futura es una tarea por demás compleja. Sin embargo, a partir del diagnóstico de la realidad actual, es posible advertir algunas tendencias generales y presentar una serie de propuestas derivadas de los capítulos anteriores.

En términos generales, los márgenes de acción internacional son limitados, mas no inexistentes. El próximo Presidente no podrá hacer cambios radicales en materia de política exterior porque existen restricciones estructurales en el sistema internacional, gran parte de los sucesos globales tienen un origen externo y México ha contraído históricamente compromisos cuyo cumplimiento es ineludible. Ahora bien, es posible hacer ajustes e innovaciones para que la política exterior se convierta en un eje articulador del desarrollo de México. Es decir, es necesario que la política externa sea un instrumento para promover el bienestar de la población. Siendo así, una política exterior de Estado debe ser un componente esencial y central del proyecto nacional, que tenga como principal función incidir en la consecución de los objetivos prioritarios del país, especialmente el desarrollo económico, político y social.

Las propuestas presentadas en este libro pueden ser catalogadas como ideales o utópicas. Sin embargo, lo que aquí se plantea es aquello que los expertos desde la academia identifican como lo deseable en términos de política exterior. Así, la siguiente administración presidencial tendrá la responsabilidad de diseñar y ejecutar la política exterior mexicana de los próximos seis años. Algunas de las propuestas destacadas a continuación pueden ser útiles para realizar esta compleja y necesaria tarea.

### *Planteamientos generales: Hacia una política exterior de Estado*

Al igual que en los procesos electorales de 2000 y 2006, las elecciones del 1 de julio de 2012 serán muy competidas. Muy probablemente, el candidato ganador será electo presidente con una mayoría menor al 50% + 1 de los votos y las elecciones al Congreso federal (Cámaras de Diputados y Senadores) generarán una distribución de asientos entre los partidos en los cuales ninguno de ellos alcanzará la mayoría simple en ninguna de las dos cámaras, dando lugar a un gobierno dividido, donde el Presidente no contará con mayorías legislativas en el Congreso de la Unión. Ante este contexto, el ganador de la contienda electoral deberá buscar acuerdos entre las principales fuerzas políticas del país representadas en las cámaras para avanzar sus preferencias en materia de política exterior. Si se quiere proyectar una política exterior de Estado, es fundamental tender los puentes necesarios para llegar a acuerdos básicos en ciertos temas internacionales. La creación de consensos implica generar acuerdos mínimos entre las diferentes fuerzas políticas en temas prioritarios para la nación. Una fuente importante de información sobre la opinión y las preferencias de política exterior de los mexicanos se encuentra en la encuesta *México y el Mundo*, elaborada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Tanto los diplomáticos como los legisladores mexicanos pueden aprovechar este instrumento para identificar las percepciones y preferencias que tienen los mexicanos sobre las relaciones internacionales de México. Uno de los principales hallazgos de este estudio de opinión pública es que los mexicanos, sin importar su edad, género, nivel educativo, ingreso, lugar de residencia o ideología política quieren una política exterior que recupere el prestigio internacional del país, defienda los intereses de México en el exterior y sirva como instrumento para generar desarrollo y bienestar a nivel nacional.

Asimismo, es esencial que la política exterior sustente como prioridad maximizar el interés nacional. Este asunto no es sencillo, ya que la tarea de identificar y definir el interés nacional es muy compleja. Si éste es definido en términos de un grupo en el poder, entonces se corre el riesgo de que se pueda convertir en un interés de grupo. Siendo así, el interés nacional debe determinarse a partir de las condiciones internas y externas en un momento específico. Es decir, la principal motivación de la política exterior debe encontrarse en las necesidades sociales, económicas y políticas del país, en el proyecto de nación. Por lo tanto, la política exterior del siguiente sexenio debe partir del supuesto de que su función principal es buscar, en el contexto internacional, aquellos elementos que darán respuesta a las necesidades internas. Una discusión permanente es la referente a sostener una política exterior de principios o una

política exterior de intereses. Realmente, se trata de una falsa disyuntiva. México debe buscar la consecución de su interés nacional como cualquier otra nación, privilegiando, en la medida de lo posible, el apego a los principios de política exterior históricamente defendidos por el país.

La política exterior para el periodo 2012-2018 deberá estar guiada por un proyecto de nación que esté consensuado entre los diversos sectores sociales. Este proyecto nacional debe fundamentarse en el reconocimiento de la pluralidad de actores e intereses al interior del país. Es necesario llamar a una consulta nacional en la que estén representados los diversos sectores de la sociedad para que aporten ideas y se construya un nuevo proyecto nacional. A partir de este nuevo proyecto de nación, la política exterior mexicana deberá ajustarse y orientarse, manteniendo abiertos los canales de comunicación y diálogo con la sociedad civil, la academia, los gobiernos estatales y municipales y los actores políticos.

La política exterior para el siguiente sexenio deberá estar basada en una planeación eficiente y efectiva. No se trata de predecir el futuro y tener una alternativa para cada evento. Más bien, el objetivo es tratar al máximo de evitar una política reactiva que se amolde a los acontecimientos externos. La idea es plantear una política exterior proactiva que responda a los planes y las necesidades internas del país. El primer paso será evaluar el sexenio anterior y elaborar un diagnóstico objetivo de las condiciones internas y externas de México a partir de 2012. Con base en este diagnóstico, será necesario establecer objetivos de política exterior claros y concretos; identificar las diferentes estrategias que coadyuvarán a alcanzar los objetivos planteados; elegir los instrumentos adecuados; y evaluar la capacidad de negociación internacional, la cual resulta vital para lograr estos objetivos.

Asimismo, es muy importante, para el proceso de planeación, disponer de una política de mayor eficiencia en cuanto a los recursos financieros y humanos. Es necesario asignar presupuesto acorde a las estrategias de política exterior. Una política pública a la que no se le asignan suficientes recursos financieros no es una prioridad. La política exterior debe ser una prioridad y, por lo tanto, debe existir una base presupuestal que apoye las acciones en la materia. Además, es importante que haya un programa amplio y permanente de capacitación y actualización de los miembros del Servicio Exterior Mexicano. Un cuerpo diplomático cada vez más profesional será garantía de una política exterior más eficiente y efectiva, y rendirá mayores frutos.

En el proceso de planeación de la política exterior deberán participar tanto los actores gubernamentales —en sus tres poderes y sus tres órdenes de gobierno—, así como los actores de la sociedad civil que tengan incidencia en

temas internacionales. El Congreso mexicano deberá ejercer las facultades que le corresponden en materia de política exterior de acuerdo a la Constitución, haciendo una evaluación efectiva de la misma. Los estados y los municipios de la federación deben tener una mayor participación en la definición de la política exterior de México, ya que ésta afecta de manera directa a sus gobernados. Finalmente, la sociedad civil organizada deberá asumir un papel más activo en el proceso de toma de decisiones, no sólo en el discurso sino en los hechos. En este sentido, una propuesta concreta es la creación de un Consejo Federal de Política Exterior compuesto por funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores, representantes del Congreso mexicano, y la sociedad civil, académicos, ONGs, empresarios, medios de comunicación, partidos políticos, sindicatos, entre otros, cuya función principal sería la de participar en el proceso de toma de decisiones de la política exterior mexicana, no con un carácter obligatorio, pero sí consultivo.

Una vez establecidos los objetivos, las estrategias y los instrumentos, el siguiente paso será identificar las diferentes alternativas de acción de política exterior ante un acontecimiento internacional. Para ello, es necesario evaluar cada opción, calculando los eventuales costos y beneficios de éstas. Desde una perspectiva racional, la elección sobre la acción a conducir deberá ser la alternativa que mejor responda a los intereses y objetivos, la que represente menores costos y ofrezca mayores beneficios. Como existe la posibilidad de errores, será indispensable también establecer un proceso de retroalimentación para evaluar las decisiones ya tomadas, pudiendo hacer ajustes o rectificando las acciones. Para realizar estas actividades, sería conveniente reconstruir y fortalecer las áreas de inteligencia, análisis y prospectiva de la Secretaría de Relaciones Exteriores, para contar con información veraz y oportuna para la toma de decisiones en la materia.

El principal instrumento a utilizar deberá ser la negociación diplomática. Un objetivo permanente de la política exterior mexicana para el próximo gobierno deberá ser elevar su capacidad de negociación internacional. Para ello, se deberá fortalecer a la burocracia especializada en este rubro, el Servicio Exterior Mexicano, tanto en su número como capacidades. Igualmente, resulta vital que México aproveche su “poder blando” para aumentar su capacidad de negociación internacional; este poder se sustenta en los elementos culturales, ideológicos y políticos que le dan a un país un mayor margen de maniobra en los temas internacionales. Las autoridades de la SRE deberán utilizar con inteligencia el poder suave que México puede desplegar hacia el exterior, particularmente la diplomacia cultural y la cooperación internacional para el desarrollo.

En el marco de las estrategias permanentes, una acción fundamental para países con capacidades militares limitadas es fortalecer el sistema jurídico internacional. En este sentido, México deberá participar más activamente en la creación de regímenes internacionales que le favorezcan y en la codificación del derecho internacional. Ello reducirá la incertidumbre y permitirá predecir la conducta de otros Estados. En este contexto, la política exterior mexicana se verá fortalecida.

### *La relación con Estados Unidos: opciones para una mejor interacción*

Sin duda, la relación internacional de mayor peso para México es la que tiene con Estados Unidos. De hecho, las interacciones de México hacia otras regiones están influidas por el papel que desempeña su vecino del norte. Por ejemplo, no se puede entender la relación bilateral de México con Cuba o con América Latina y otras regiones del mundo sin considerar los efectos que tendrá en la relación con Estados Unidos.

Históricamente, México ha sabido, cuando menos desde la consolidación del sistema político posrevolucionario en el país, contener la hegemonía estadounidense y, aun ante la enorme asimetría de poder con su vecino del norte, mantener la soberanía nacional y mantener el intervencionismo de éste en asuntos internos muy constreñido. Esto ha sido resultado de saber negociar diplomáticamente y de asegurar, la gran mayoría del tiempo, la realización de la máxima prioridad de la política externa de Estados Unidos hacia México: garantizar la seguridad de la frontera y la estabilidad mexicana.

La relación de México con Estados Unidos es muy compleja por el gran número de temas incluidos en la agenda bilateral y por los diversos actores que participan en el proceso de toma de decisiones. Además, las diferentes percepciones e intereses que se tienen sobre ciertos temas —como migración, narcotráfico, soberanía, seguridad, entre otros— hacen que la relación sea aún más intrincada. La relación con Estados Unidos representa ventajas y desventajas para México. En este sentido, la nueva administración tendrá que orientar sus esfuerzos para aprovechar las ventajas y canalizar las desventajas hacia aspectos positivos. Es importante identificar las fuentes de conflicto para establecer estrategias que tiendan a disminuir la tensión. Igualmente, es necesario focalizar las coincidencias para promover esquemas amplios de cooperación.

En materia de seguridad, México está destinado a cooperar con Estados Unidos, especialmente después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001. Tras dicho ataque, la seguridad nacional se convirtió en la prioridad



central de la política exterior de Estados Unidos; asimismo, temas directamente ligados a la seguridad, como el combate al terrorismo, crimen organizado y migración irregular, se posicionaron como fundamentales. Al ser su vecino, México tiene que ajustarse a esta realidad y la única opción real es la cooperación. Cooperar sustantivamente en materia de seguridad con Estados Unidos no es negativo; hacerlo reactivamente, sin estrategia y sin obtener beneficios de ello si lo sería. El próximo gobierno debe asegurarse que la cooperación en materia de seguridad repercuta en beneficios para ambos países y que las prioridades en materia de seguridad de México sean incluidas en la agenda bilateral. Es necesario revisar los acuerdos firmados durante las anteriores administraciones, especialmente los relacionados con la presencia de agentes estadounidenses en el país y las condiciones de vigilancia en las fronteras. No se trata de reducir la cooperación, sino de regularla, asegurar que respeten las leyes mexicanas y que genere beneficios para el país.

En cuanto a la migración, el tema es y seguirá siendo una fuente de conflicto y tensión en la relación bilateral. Durante la administración del presidente Vicente Fox, la firma de un tratado migratorio se convirtió en uno de sus principales objetivos; sin embargo, la firma del mismo fue una opción poco realista, ya que la política migratoria es una facultad del poder legislativo en Estados Unidos y no materia de negociación entre países, por lo que el convenio nunca se alcanzó. La administración de Felipe Calderón logró “desmigratizar” la agenda bilateral. Sin embargo, el tema fue controversial ante la construcción de un muro a lo largo de la frontera y a las reformas migratorias en algunos estados de Estados Unidos que criminalizan a los migrantes indocumentados. En ambos lados de la frontera, el rechazo a estas medidas ha sido amplio. En este tema, México deberá insistir en la protección de los derechos humanos de los connacionales que trabajan en Estados Unidos, por lo que deberá trabajar con el Departamento de Justicia de los Estados Unidos para conseguir la declaratoria de inconstitucionalidad de los apartados que atenten contra los derechos de los migrantes en las legislaciones estatales en materia migratoria. Asimismo, la estrategia de incidencia al interior de los Estados Unidos deberá incluir el aprovechar el nuevo ímpetu de los migrantes mexicanos e hispanos que residen legalmente en Estados Unidos, el trabajo de los 50 consulados acreditados en ese país, así como utilizar el cabildeo entre los congresistas estadounidenses para convencerlos de los beneficios que representan los migrantes para su economía.

El narcotráfico es un tema que genera importantes afectaciones en ambos lados de la frontera. México seguirá siendo un país productor y de tráfico para las drogas —aunque últimamente ha aumentado el consumo en el país y se ha

convertido en un grave problema de salud pública—, mientras Estados Unidos siga siendo el mayor consumidor de estas sustancias mundialmente. Por esta razón, ambos gobiernos deben cooperar para el control del problema desde una perspectiva que respete la soberanía y la dignidad de ambos países. La continuidad de la Iniciativa Mérida será fundamental para mantener la cooperación entre ambos países ante el tráfico ilegal de drogas. Luego del 11 de septiembre, el tema del narcotráfico pasó a un lugar secundario en la agenda bilateral. La lucha contra el terrorismo se convirtió en la prioridad número uno de la política exterior estadounidense. Así, la política antinarcóticos de Vicente Fox tuvo que ajustarse a la política de seguridad nacional de Estados Unidos. Sin embargo, en la administración de Calderón, el tema se convirtió en la prioridad número uno de política pública en México.

La guerra frontal contra el narcotráfico generó una ola de violencia en la zona fronteriza y en varias partes de la República. En este contexto, el nuevo Presidente deberá encontrar un espacio de acuerdo con el gobierno estadounidense para combatir al narcotráfico y al crimen organizado de manera integral, atacando los diferentes componentes del mismo: producción, tráfico y consumo. Asimismo, deben incluirse en dicha cooperación acuerdos sobre temas directamente relacionados con el narcotráfico, como el tráfico de armas y precursores químicos desde Estados Unidos como el lavado de dinero en ambos lados de la frontera. Además la estrategia de combate al narcotráfico y al crimen organizado debe priorizar la reconstrucción de las instituciones de administración y procuración de justicia en el país, así como policías y centros de readaptación social.

En resumen, el nuevo Presidente de México tendrá que diseñar una política exterior cautelosa frente a Estados Unidos. Será necesario aprovechar las ventajas y minimizar las desventajas. También será indispensable encontrar los elementos que ayuden a aumentar la capacidad de negociación internacional frente al vecino, especialmente en los temas de seguridad, migración y narcotráfico. Asimismo, la próxima administración deberá aumentar la predecibilidad en sus acciones de cooperación con Estados Unidos para aumentar los niveles de confianza. Es fundamental que las reglas del juego sean claras y se trabaje en la construcción de instituciones internacionales, bilaterales o multilaterales, que sirvan para regular la relación bilateral. En particular, sería conveniente reactivar la Comisión Binacional México-Estados Unidos, mecanismo que históricamente ha servido para discutir y negociar todos los temas de la agenda bilateral, y a la vez generar una visión de conjunto en la relación entre ambos países. Finalmente, México tendrá que establecer alianzas con otros países para balancear su relación con Estados Unidos.

*La relación con América Latina: Un acercamiento real*

Para ser un país relevante en el ámbito global, se requiere ejercer cierto grado de liderazgo a nivel regional. México históricamente ha tenido un papel destacado en la región latinoamericana; sin embargo, en los últimos lustros, la presencia e incidencia mexicana en América Latina se ha desdibujado. Al principio de la administración de Vicente Fox, México desplegó importantes iniciativas de política exterior hacia América Latina. En sus discursos de campaña y en sus planes estratégicos, el presidente Fox definía esta región como prioritaria. Sin embargo, el acercamiento hacia la región fue intenso en el marco de los discursos, pero poco efectivo en la realidad. Al final del sexenio, era claro que México se estaba alejando de América Latina; los conflictos diplomáticos con Argentina, Bolivia, Cuba y Venezuela son ejemplos del paulatino deterioro en la relación con esta región. El presidente Calderón logró recomponer la relación con la región, particularmente con Cuba y Venezuela. Sin embargo, las relaciones con América Latina mantuvieron un perfil bajo, sin grandes exabruptos ni problemas, pero sin grandes iniciativas tampoco.

El área natural de influencia para México es América Central, donde el país debe recuperar su prestigio y su papel de potencia regional. La seguridad de esta región es fundamental para la seguridad nacional mexicana, particularmente ante el creciente flujo de bienes, servicios y personas, tanto de carácter regular como irregular. Es deseable y posible que México funja como apoyo para solucionar los problemas económicos y de seguridad en la región, privilegiando la cooperación. Muy especialmente, deben invertirse recursos financieros a través de la recién creada Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo para promover el crecimiento económico y los programas sociales en la región. En el caso del Caribe, la relación bilateral más importante históricamente ha sido con Cuba. México debe fortalecer los vínculos con la isla para, en la medida de lo posible, promover e incidir positivamente en los procesos de reforma económica y política en ella.

Con América del Sur, se deben encontrar nuevas formas y mecanismos de cooperación y concertación con Brasil, particularmente ante su posicionamiento a nivel regional y global como el líder de América Latina, recuperando la incidencia de México en los asuntos hemisféricos. Esto se puede lograr buscando la convergencia de los foros, mecanismos y regímenes interamericanos de negociación y concertación, fortaleciendo aquellos que promuevan una identidad regional amplia e integral. Asimismo, se debe privilegiar la relación con los países del Arco del Pacífico, a saber Chile, Colombia y Perú, con los que históricamente México ha mantenido una relación de cooperación que se

ha fortalecido en las últimas décadas con la firma de tratados de libre comercio con estos países.

En resumen, a pesar de la polarización en la región, México deberá retomar su papel como líder en América Latina puesto que en los últimos años ha ido perdiendo su prestigio debido a las confrontaciones diplomáticas y al poco interés hacia la zona. En este sentido, el país debe acercarse nuevamente a la región y recuperar su posición como líder regional a nivel global.

### *La relación con Europa: Por un mayor aprovechamiento*

En la actualidad, el eje de la relación bilateral entre México y la Unión Europea (UE) es el Acuerdo de Libre Comercio firmado en el año 2000. Para México, la relación con la Unión Europea ha sido de gran importancia para su estrategia de diversificación de sus contactos económicos exteriores. Además, Europa es, para México, una fuente de inversión externa muy importante y un mercado potencial para sus productos. Por su parte, la Unión Europea busca tener acceso a sectores clave mexicanos, tales como la petroquímica y la electricidad, así como aprovechar la posición geográfica de México para entrar al mercado estadounidense. La UE es el segundo socio comercial de México. La firma del tratado representó un avance importante para ampliar la relación bilateral porque incluyó asuntos políticos y sociales. Sin embargo, México no ha aprovechado todas las potencialidades que representa el tratado. Los más beneficiados de esta relación han sido las empresas europeas que exportan sus productos a México.

Los volúmenes de comercio entre México y la UE han aumentado en los últimos años gracias principalmente al tratado; pero las exportaciones mexicanas hacia la zona han disminuido como porcentaje total de las exportaciones nacionales. En otras palabras, el comercio de México no se ha diversificado, a la vez que el déficit comercial de México frente a la UE representa un factor de riesgo. El déficit comercial con la UE ha aumentado significativamente en los últimos años. El déficit comercial se debe principalmente a las importaciones de bienes intermedios y de capital, las cuales son necesarias para la modernización de la planta productiva en México y para que empresas europeas establecidas en el país fabriquen bienes de uso final y los exporten a Estados Unidos y América Latina.

Otro factor que afectó a México y otros países fue la ampliación de la Unión Europea a mediados de la década de 2000. Por un lado, el Acuerdo de Libre Comercio se extendió automáticamente hacia los nuevos miembros. La

ampliación abrió el acceso a un área de libre comercio de más de 550 millones de consumidores. Por el otro, las principales potencias europeas están poniendo mayor atención en los países de nuevo ingreso y han dejado en segundo término a otros países. Sin embargo, el interés de la UE por México se mantiene vigente. La crisis económica que se desató a finales de la década pasada también afectó enormemente las relaciones de México en Europa. La inestabilidad de la economía de Grecia ha sido un factor que le ha imprimido incertidumbre a la economía mundial. México no se encuentra exento de estos efectos.

En este contexto, la principal prioridad de México hacia Europa para el próximo sexenio deberá ser un mayor aprovechamiento del acuerdo de libre comercio con la UE. El gobierno mexicano deberá crear esquemas para atraer mayor inversión extranjera europea y para apoyar a las empresas mexicanas para que puedan, de una manera más eficiente y efectiva, insertar sus productos en el mercado europeo. Este apoyo deberá estar dirigido especialmente a empresas pequeñas y medianas. Esta estrategia será prioritaria para reducir el déficit comercial con la UE y para aumentar la proporción del comercio mexicano hacia la región. Con ello, también, México podría diversificar sus relaciones económicas internacionales.

En los aspectos políticos, México tendrá que fortalecer los lazos con las principales potencias europeas. Tiene que aprovechar las posibilidades que le abrió el acuerdo en el área política. Especialmente, México deberá buscar coincidencias en temas relevantes de la agenda internacional para negociarlos de manera conjunta, especialmente frente a Estados Unidos, como sucedió en el caso de la invasión contra Irak. Igualmente, el país debe, junto con Europa, promover la democracia y el respeto a los derechos humanos con el debido respeto a la soberanía de cada país. La estrategia deberá ser aprovechar el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE para buscar posiciones y estrategias comunes. Así, México deberá promover coincidencias y consensos en esos temas.

### *La relación con Asia-Pacífico: Una región estratégica*

La región Asia-Pacífico se ha convirtiendo en el área económica más dinámica del mundo y, por lo tanto, un área estratégica para las relaciones económicas de México. Actualmente, más de la mitad del producto interno mundial se genera en la Cuenca del Pacífico. México deberá tomar esto en cuenta para su proceso de toma de decisiones en materia de política exterior. El principal objetivo

frente a esta zona deberá ser fortalecer los vínculos comerciales y aprovechar los diferentes mecanismos y tratados de los que el país es parte para promocionar los productos mexicanos y atraer inversión. México también deberá de mantener una presencia importante en la región a través de los diversos foros regionales, como son APEC, el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico, el Consejo de Cooperación Económica del Pacífico, el Foro Parlamentario Asia Pacífico y el Foro de Líderes Parlamentarios Asia Pacífico. Aunque parezca retórico, lo anterior permitiría una mayor diversificación de las relaciones económicas de México y una mejor inserción en la región.

Los países estratégicos para el futuro serán: Australia, China, Corea del Sur, India y Japón. Con Japón, México tiene firmado un acuerdo de libre comercio, el cual debe ser aprovechado para que las empresas mexicanas puedan colocar sus productos en el mercado japonés. El apoyo gubernamental será prioritario para alcanzar el objetivo. Con China, México debe conducirse con cautela, ya que este país se está convirtiendo en una gran potencia global. La siguiente administración deberá establecer reglas claras en materia comercial con China para impulsar los productos mexicanos y evitar el ingreso ilegal de las mercancías chinas al país; más que considerar a China como una amenaza comercial para los productores mexicanos, este país debe ser visto como un gran mercado para la exportación de materias primas y bienes agrícolas.

La India y Australia también serán actores importantes del sistema internacional en pocos años debido a su peso económico, demográfico y político dentro de la región Asia-Pacífico. Estos países tienen ciertas características similares a México: los tres países son potencias medias regionales, de gran tamaño y con un peso económico y demográfico significativo. Por ello, el siguiente gobierno deberá fortalecer los lazos diplomáticos con esos países para sacar provecho de las similitudes. Con las naciones del sudeste asiático (Corea del Sur, Malasia, Singapur, Tailandia y Taiwán), México deberá estrechar los vínculos comerciales y diplomáticos, buscando promover la inversión productiva y la transferencia de tecnología de estos países hacia México, como la provisión de insumos mexicanos a estos mercados.

### *La relación con África y Medio Oriente: Las regiones olvidadas*

Tradicionalmente, África y Medio Oriente no han sido zonas prioritarias para la política exterior de México. Sin embargo, esas regiones son fuente permanente de conflictos políticos, sociales y económicos. Por ello, México no debe olvidarse de esas zonas porque resultan imperativas para el logro de la paz y la

seguridad mundiales. El país deberá tener una presencia significativa por medio de los diferentes foros multilaterales para promover y apoyar iniciativas que busquen aminorar los problemas de esas regiones. En la medida de lo posible, el gobierno mexicano deberá mantener y abrir embajadas en esas zonas geográficas para impulsar acuerdos de cooperación, intercambio y protección a los connacionales. El estrechar relaciones con estas regiones redundará en un aumento de la capacidad del país para contar con los apoyos necesarios para incrementar la actividad de México en diferentes organismos internacionales que promuevan la codificación del derecho internacional en temas prioritarios para el país.

### *Política multilateral: Una mayor presencia*

En su política multilateral, México ha tenido importantes logros diplomáticos desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Más recientemente, durante la última década, el país ocupó dos veces un asiento no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, fue sede de varias cumbres mundiales y dos de sus ex-Secretarios de Relaciones Exteriores asumieron importantes funciones en el ámbito internacional, Bernardo Sepúlveda como juez y vicepresidente de la Corte Internacional de Justicia y José Ángel Gurría como Secretario General de la OCDE. Esta intensa actividad en los foros multilaterales elevó la estatura de México en el escenario internacional y le permitió recuperar cierto prestigio diplomático.

Ante este contexto, la nueva administración deberá recuperar el prestigio de México en los foros multilaterales. El país tendrá que participar activamente en el proceso de reforma de las Naciones Unidas y presentar propuestas concretas que coadyuven al funcionamiento efectivo de la organización. Será difícil eliminar el veto y democratizar el Consejo de Seguridad porque ello depende de las grandes potencias, pero México deberá mantener, al menos en el discurso, su disposición para tener un Consejo más efectivo. Es recomendable que México siga participando en el Consejo de Seguridad si se quiere influir en el contexto internacional y elevar el nivel de diálogo político con las principales potencias globales. En el marco de la ONU, México deberá recuperar el liderazgo y promover la codificación del derecho internacional en temas estratégicos para el país, como migración, cambio climático, tráfico de armas, lavado de dinero, entre otros. El país también debe participar de manera activa en los organismos especializados de la ONU para beneficiar directamente a la población, especialmente en la UNESCO, la FAO, la OMS, el ECOSOC,

la UNICEF, la OMT, la UNCTAD, el PNUMA, PNUD, entre otros. Una mayor participación en el Sistema de Naciones Unidas le permitirá a México aumentar su capacidad de negociación internacional y recuperar su prestigio en los foros multilaterales.

Asimismo, el país tendrá que buscar una mejor inserción en los organismos económicos y financieros internacionales. Deberá abogar para que el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial sean garantes de la estabilidad financiera global. Asimismo, se deberá participar activamente en el G20, donde México deberá asumir el rol de una potencia emergente que defienda los intereses y posiciones de los países en desarrollo y, a la vez, promueva el establecimiento de acuerdos para reducir la incidencia y gravedad de las crisis financieras internacionales. Igualmente, México deberá tener una participación activa en la Organización Mundial del Comercio (OMC) para presentar sus propuestas y presionar por un sistema comercial internacional más justo.

Igualmente, es importante que México participe estratégicamente en los organismos regionales a los que pertenece. En la OEA, el país debe recuperar el prestigio perdido y seguir presentando propuestas a favor de las causas latinoamericanas, como tradicionalmente lo hacía. Como principal estrategia, el próximo Presidente deberá usar la experiencia de los reconocidos diplomáticos mexicanos para poner nuevamente en alto el nombre de México en los foros multilaterales. La presencia del país en los organismos internacionales deberá mantenerse e intensificarse para recuperar el prestigio perdido. El país no deberá aislarse de los procesos y las decisiones de mayor peso a nivel internacional. La siguiente administración también deberá buscar obtener la sede de cumbres mundiales puesto que ello ayuda a incrementar la reputación diplomática del país. En fin, el próximo Presidente de México y su equipo encargado de la política exterior deberán asegurarse que la política multilateral del país se traduzca en beneficios directos a la población mexicana.





## ACERCA DE LOS AUTORES

### ENRIQUE BALTAR RODRÍGUEZ

(La Habana, 1959). Es Doctor en Ciencias Históricas y profesor titular del Departamento de Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad de Quintana Roo. Es autor de numerosos trabajos sobre Asia meridional y Medio Oriente entre los que sobresalen sus libros *India: reformismo, nacionalismo y partición*. Universidad de Quintana Roo, México, 2000; *Conflictos fronterizos en Asia Meridional. El diferendo indo-paquistaní*. UNAM, México, 2001; *Afganistán y la geopolítica internacional*. Editorial Plaza y Valdés, México, 2003; y *Pakistán. Islam, pretorianismo y democracia*. UNAM, México, 2009. Es vicepresidente de la AMEI.

### JORGE CHABAT

Es desde 1983 profesor-investigador de la División de Estudios Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. Fue director de dicha División de 1996 a 1999. Ha sido profesor en varias universidades mexicanas como la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, la Universidad Iberoamericana, el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, la UAM-Iztapalapa y la FLACSO-México. Estudió la Licenciatura en Relaciones Internacionales en *El Colegio de México* y el Doctorado en Asuntos Internacionales en la *Universidad de Miami*. Ha publicado más de 40 artículos académicos en libros y revistas especializadas de México y el extranjero. Es editorialista de *El Universal*, *El Noticiero de Televisa* y *Radio Imagen*.

### LUZ MARÍA DE LA MORA

Es profesora invitada en la División de Estudios Internacionales del CIDE. Ha sido jefe de la Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional en la SRE; jefe de la Unidad de Negociaciones Internacionales en la Secretaría de Economía (SE), Representante de la SE ante la Unión Europea y Representante Alterno de México ante la ALADI. Fue Consejero Económico en la Oficina Comercial de México en Washington, D.C. Participó en diversas negociaciones comerciales de México incluyendo el TLCAN. Ha sido investigador visitante en el Centro de Estudios México-EE.UU. en UCSD y en el Woodrow Wilson Center, Washington, D.C. Cuenta con una Licenciatura en Relaciones Internacionales de El Colegio de México, un diplomado en Comercio Exterior del ITAM, una Maestría en Economía Política de la Universidad de Carleton y un Doctorado en Ciencia Política por la Universidad de Yale. Es miembro del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI).

Correo electrónico: luzmadelamora@gmail.com, Twitter: @luzmadelamora

### JORGE DURAND ARP-NISEN

Es antropólogo, profesor-investigador titular de la Universidad de Guadalajara (UDEG) y profesor asociado del CIDE. Es codirector, con Douglas S. Massey, del Mexican Migration Project (desde 1987) y del Latin American Migration Project (desde 1996), auspiciado por Princeton University y la Universidad de Guadalajara. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (Nivel III), de la Academia Mexicana de Ciencias, de la National Academy of Sciences de Estados Unidos y de la American Philosophical Society. Nació en Lima, Perú, y es mexicano por naturalización. Obtuvo la Licenciatura en Antropología Social por la Universidad Iberoamericana, la Maestría en Antropología Social por El Colegio de Michoacán y el Doctorado (NR) en Geografía y Ordenamiento Territorial por la Universidad de Toulouse-Le Mirail, Francia. Ha sido profesor e investigador visitante en el CNRS, Francia, y en las universidades de Chicago, Pennsylvania, California, UCLA, Varsovia, y Princeton. Entre sus más recientes publicaciones se encuentra *Mexicanos en Chicago: Diario de campo de Robert Redfield*. Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2008.

Correo electrónico: j.durand.mmp@gmail.com

### GUADALUPE GONZÁLEZ GONZÁLEZ

Internacionalista y analista política mexicana. Profesora-investigadora de la División de Estudios Internacionales del CIDE. Coordinadora del proyecto regional Las Américas y el Mundo. Es licenciada en Relaciones Internacionales (El Colegio de México), Maestra en Sociología (London School of Economics) y candidata a doctor en Ciencia Política (Universidad de California). Miembro fundador del COMEXI. Ha

sido miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT y también directora del Programa de Relaciones Internacionales del CIDE y de la División de Estudios Internacionales de la misma institución. Forma parte de los consejos editoriales de *Foreign Affairs en Español* y *Política y Gobierno* y ha sido colaboradora regular del periódico *Excelsior* y la revista *Nexos*. Se especializa en estudios sobre política exterior mexicana y latinoamericana, relaciones México-Estados Unidos y seguridad nacional en América Latina. Ha publicado varios libros y artículos académicos entre los que destacan: *Los retos internacionales de México: urgencia de una mirada nueva y México, Las Américas y el Mundo*.

### OLGA PELLICER

Es académica, diplomática y comentarista política. Ha sido profesora e investigadora en El Colegio de México, el CIDE y el Instituto Matías Romero. Actualmente es profesora-investigadora en el Departamento de Estudios Internacionales del ITAM. En el ámbito diplomático se ha desempeñado como embajadora de México en Austria y ante los organismos internacionales con sede en Viena; embajadora alterna ante las Naciones Unidas en Nueva York; embajadora en Grecia; miembro de la delegación de México en numerosas conferencias internacionales. Ha sido miembro de diversas comisiones y comités de expertos pertenecientes al sistema de Naciones Unidas. Cuenta con numerosas publicaciones académicas en temas de política internacional, política exterior de México y asuntos de Naciones Unidas. Escribe regularmente en revistas de difusión. Es vocal de la Mesa Directiva de la AMEI.

### JUAN PABLO PRADO LALLANDE

Doctor en Relaciones Internacionales y Unión Europea por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor-investigador de la Universidad Autónoma de Puebla en la Licenciatura de Relaciones Internacionales. Autor de diversos libros, capítulos y artículos en materia de cooperación internacional para el desarrollo. Ha sido consultor para la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), Secretaría de Relaciones Exteriores (México), entre otros, en diversos ámbitos relacionados con la cooperación internacional. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Correo electrónico: [Juanp.prado@correo.buap.mx](mailto:Juanp.prado@correo.buap.mx).

[www.cooperacioninternacional.mx](http://www.cooperacioninternacional.mx)

### LORENA RUANO

Es profesora-investigadora de la División de Estudios Internacionales del CIDE, Cátedra Jean Monnet y miembro del SNI, nivel 1. Es Licenciada por El Colegio de México (México), Maestra y Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad de Oxford (Reino Unido), y fue Jean Monnet Fellow en el Instituto Universitario Europeo, Florencia (Italia). Su trabajo se ha centrado en el estudio y la docencia acerca de la integración europea y de las relaciones de la Unión Europea con México y con América Latina, con numerosas publicaciones nacionales e internacionales.

### NATALIA SALTALAMACCHIA ZICCARDI

Es docente e investigadora en el Departamento Académico de Estudios Internacionales del ITAM. Es egresada de la Licenciatura en Relaciones Internacionales del ITAM, obtuvo el grado de maestría por Johns Hopkins University y es doctora por la Universidad Complutense de Madrid. Su libro más reciente es Natalia Saltalamacchia Ziccardi y Ana Covarrubias Velasco (coord.), *Derechos humanos en la política exterior. Seis casos latinoamericanos*. México, M.A. Porrúa/ITAM, 2011. Es vocal de la Mesa Directiva de la AMEI.

### ARTURO SANTA CRUZ

Es profesor-investigador del Departamento de Estudios del Pacífico, y director del Centro de Estudios sobre América del Norte de la Universidad de Guadalajara. Obtuvo el doctorado en Ciencias Políticas en la Universidad de Cornell. Es co-autor de *América del Norte*, Volumen 1 de la serie “Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010” (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2011); autor de *International Election Monitoring, Sovereignty, and the Western Hemisphere Idea: The Emergence of an International Norm* (Routledge, 2005; reimpresión 2010; edición en español Universidad de Guadalajara-CIDE, 2011), y de *Un debate teórico empíricamente ilustrado: La construcción de la soberanía japonesa, 1853-1902* (Universidad de Guadalajara, 2000); es editor, entre otros libros, de *El constructivismo y las relaciones internacionales* (CIDE, 2009). También ha publicado artículos en revistas especializadas, tales como *International Organization* y *Journal of Latin American Studies*, así como varios capítulos en libros. Sus líneas de investigación son teoría de las Relaciones Internacionales y relaciones políticas en América del Norte. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II.

Correo electrónico: arturosc@hotmail.com.

## JORGE A. SCHIAVON

Profesor-investigador Titular de la División de Estudios Internacionales del CIDE, donde ha sido Director de la División de Estudios Internacionales (2007-2010) y Secretario General de la institución (2004-2007). Asimismo, es Presidente de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI) para el periodo 2011-2013 y asociado del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI). Ha publicado más de 60 obras académicas (libros, artículos y capítulos), y es un reconocido conferencista a nivel nacional e internacional en sus temas de investigación: política exterior de México, relaciones México-Estados Unidos-América Latina, opinión pública y política exterior, relaciones internacionales de gobiernos locales y migración. Entre sus obras más recientes destacan los libros: *Las relaciones México-Estados Unidos: Prioridades constantes, modelos teóricos variables*. México, BUAP, 2011; *Perspectivas migratorias: Un análisis interdisciplinario de la migración internacional* (co-editado con Jorge Durand). México, CIDE, 2010; *Paradigmas y Paradojas de la política exterior de México 2000-2006*, (Humberto Garza Elizondo, editor, y Rafael Velázquez Flores, co-coordinador). México, El Colegio de México y CIDE, 2010; y el artículo “Sub-State diplomacy in Mexico”. *The Hague Journal of Diplomacy*, v. 5, no. 1-2 (2010). Es licenciado en Relaciones Internacionales por El Colegio de México, Maestro en Ciencia Política y candidato a Doctor en Estudios Internacionales y Ciencia Política por la Universidad de California en San Diego (UCSD).

Correo electrónico: [jorge.schiavon@cide.edu](mailto:jorge.schiavon@cide.edu)

## MARTA TAWIL

Profesora-investigadora del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México. Doctora en Relaciones Internacionales por el Instituto de Estudios Políticos de París, y Maestría en Estudios del Mundo árabe y musulmán por el mismo Instituto. Coordinadora de dos números especiales de la *Revista Foro Internacional*: “Las sublevaciones populares en Medio Oriente” (2012), y “Realidades nacionales y dinámicas nacionales en Medio Oriente desde la caída de Bagdad” (2009). Co-organizadora del coloquio anual de investigación “Diversidades del Mundo Árabe e Islámico” (CIDE-COLMEX). Tiene publicaciones en los Cuadernos de Estudios Regionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, en la *Revista Mexicana de Política Exterior* y en la revista canadiense *Études Internationales*. Es Investigador Nacional Nivel 1. Ha organizado, participado y moderado en mesas redondas en México y en el extranjero sobre temas relacionados con la seguridad y la relación entre política exterior y legitimidad interna en países de Medio Oriente, así como sobre la política de Estados Unidos, la Unión Europea y Rusia hacia esa región. Temas: Análisis comparado de política exterior de los países de Medio Oriente, conflicto árabe-israelí, Siria y Líbano. Es vocal de la Mesa Directiva de la AMEI.

### CARLOS USCANGA

Es profesor titular de Tiempo Completo del Centro de Relaciones Internacionales de la UNAM. Licenciado en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Maestro en Ciencia Política Internacional por la Universidad de Ehime, Japón, y Doctor en Cooperación Internacional por la Universidad de Nagoya, Japón. Las principales líneas de investigación son: Política exterior de México en Asia Pacífico, relaciones económicas entre México y Japón, mecanismos de cooperación regional en el Asia Pacífico. Es miembro del grupo de estudio binacional México-Japón y México-Corea para explorar la negociación de un Acuerdo de Asociación Económica. Es autor, coautor y coordinador de 21 libros y cuadernos de trabajo sobre la región de Asia Pacífico. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Correo electrónico: [uscangap@yahoo.com](mailto:uscangap@yahoo.com)

### HILDA VARELA

Mexicana. Doctora en Ciencia Política, Maestra en Investigación en Estudios del Desarrollo y Licenciada en Relaciones Internacionales. Autora de varios libros, artículos publicados en revistas arbitradas y capítulos de libros académicos y numerosos artículos de difusión. Ha presentado ponencias en foros académicos nacionales e internacionales y ha realizado estancias de investigación en distintos países africanos. Sus principales líneas de investigación son: Política contemporánea de África; Relaciones Internacionales de África; Política exterior de México hacia África; Nuevos desarrollos teóricos de Relaciones Internacionales aplicables a áreas periféricas. Es profesora investigadora en el Centro de Estudios de Asia y África, El Colegio de México; miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II y miembro de la Academia Mexicana de Ciencias. Correo electrónico: [hvarela@colmex.mx](mailto:hvarela@colmex.mx)

### RAFAEL VELÁZQUEZ FLORES

Obtuvo su licenciatura y maestría en Relaciones Internacionales en la FCPyS de la UNAM. Con el apoyo de la Beca Fulbright, obtuvo su doctorado en Estudios Internacionales por la Universidad de Miami. Es actualmente director de la Licenciatura en Ciencia Política y Relaciones Internacionales del CIDE. Ha participado en congresos nacionales e internacionales con temas de la política exterior de México. Es autor del libro *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México* y co-coordinador de *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México*, entre otros. Es actualmente secretario general de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI) y pertenece al Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI). Es miembro del SNI.

Correo electrónico: [rafael.velazquez@cide.edu](mailto:rafael.velazquez@cide.edu)





LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO 2012 - 2018: *DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS*, Editado por la ASOCIACIÓN MEXICANA DE ESTUDIOS INTERNACIONALES, A.C. (AMEI), se terminó de imprimir el 23 de abril de 2012 en los talleres de BGB PRODUCCIONES GRÁFICAS, Juan Lucas Lassaga No. 62, Col. Obrera, Deleg. Cuauhtémoc, México, D.F. El tiraje consta de 500 ejemplares más sobrantes para reposición, impresos en Offset en papel Cultural de 90 grs., y Forros impresos en Cartulina Sulfatada de 12 puntos con plastificado mate. En su composición se usó el tipo GARAMOND en 12 y 14 puntos. Coordinación: Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez Flores. Diseño, diagramación y formación: Bernardo García Bravo. Corrección y cuidado general de la edición: Rosalba Fabiola Rodríguez Cerón.