





**La política exterior de México  
2018-2024:  
*Diagnóstico y propuestas***



# La política exterior de México 2018-2024: *Diagnóstico y propuestas*

## **Editores:**

Jorge A. Schiavon  
Rafael Velázquez Flores  
Humberto Garza Elizondo



**UANL**  
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



**FCPyRI**  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

México, 2018

# **La política exterior de México 2018-2024: Diagnóstico y propuestas**

## **Editores:**

Jorge A. Schiavon, CIDE

Rafael Velázquez Flores, UABC

Humberto Garza Elizondo, El Colegio de México

Las opiniones y datos contenidos en este libro son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan el punto de vista de las instituciones que lo editan.

Primera edición: octubre de 2018.

ISBN: 978-607-27-0976-8

D.R. © Jorge A. Schiavon / Rafael Velázquez Flores / Humberto Garza Elizondo

D.R. © Centro de Investigación y Docencia Económicas

D.R. © Universidad Autónoma de Baja California

D.R. © Universidad Autónoma de Nuevo León

Prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

*Impreso y hecho en México/Printed and made in Mexico*

# Índice

## PRESENTACIÓN

<i>Jorge A. Schiavon, Rafael Velázquez Flores y Humberto Garza Elizondo</i> .....	11
---	----

## PRIMERA PARTE Visión general

Las capacidades de la política exterior de México: diagnóstico (2000-18) y propuestas (2018-24) .....	17
<i>Jorge A. Schiavon y Bruno Figueroa</i>	
La política exterior de un gobierno de izquierda en México .....	25
<i>Humberto Garza Elizondo</i>	
Política interna para la política exterior: acciones prioritarias .....	33
<i>Jessica L. De Alba Ulloa</i>	
Política multilateral: ¿repliegue o reconfiguración estratégica? .....	41
<i>Laura Zamudio González</i>	

## SEGUNDA PARTE México y las regiones geográficas

Propuesta de política exterior para América del Norte (2018-2024) .....	51
<i>Arturo Santa Cruz</i>	
La agenda pendiente de México en América Latina y el Caribe: consideraciones y recomendaciones .....	57
<i>Guadalupe González González y Rodrigo Morales Castillo</i>	
México y Europa: aliados en un mundo convulso .....	65
<i>Lorena Ruano</i>	

Los retos de una política exterior de Estado hacia el Pacífico asiático .....	71
<i>Carlos Uscanga</i>	
Las relaciones económicas de México con Asia Central y del Sur: realidades y perspectivas .....	77
<i>Enrique Baltar Rodríguez</i>	
Propuestas para una eficaz relación del nuevo gobierno de México con China .....	83
<i>Romer Cornejo</i>	
Propuesta de política exterior para Medio Oriente .....	89
<i>Marta Tawil</i>	
La política exterior de México para África .....	93
<i>Hilda Varela Barraza</i>	

### TERCERA PARTE

## Los temas de política exterior

Seguridad y narcotráfico en la política exterior mexicana: diagnóstico y propuestas .....	99
<i>Jorge Chabat</i>	
Diplomacia de drogas y derechos humanos .....	103
<i>Mónica Serrano</i>	
Política exterior de derechos humanos: ¿de la apertura, el activismo y el reformismo táctico a una convergencia auténtica con las normas y órganos internacionales? .....	107
<i>Alejandro Anaya Muñoz</i>	
Política migratoria: diagnóstico y pronóstico .....	111
<i>Jorge Durand</i>	
Recomendaciones para la política consular de México (2018-2024) .....	115
<i>Héctor Cárdenas</i>	
La política de comercio exterior de México (2018-2024) .....	121
<i>Luz María de la Mora</i>	

Cooperación internacional para el desarrollo de México: diagnóstico y propuestas prácticas para el sexenio 2018-2024.....	125
<i>Juan Pablo Prado Lallande</i>	

Medio ambiente, cambio climático y energía sustentable en la agenda internacional de México: diagnóstico y propuestas <i>Marcela López-Vallejo Olvera</i> .....	129
---	-----

## CUARTA PARTE

### La nueva diplomacia

Diplomacia multinivel .....	137
<i>Jorge A. Schiavon</i>	
Diplomacia parlamentaria: pesos y contrapesos .....	143
<i>Rafael Velázquez Flores y Alejandro Monjaraz Sandoval</i>	
Diplomacia local .....	149
<i>Jorge A. Schiavon y Salvador González Cruz</i>	
Diplomacia cultural e imagen internacional .....	155
<i>Cesar Villanueva R.</i>	
Diplomacia pública: hacia una mejor imagen del país .....	159
<i>Rafael Velázquez Flores y Gabriel Farfán Mares</i>	
Diplomacia ciudadana y política exterior .....	165
<i>Sylvia Mabel Cárdenas Morales y David Horacio García Waldman</i>	
Acerca de los autores .....	171



# Presentación

Jorge A. Schiavon  
Rafael Velázquez Flores  
Humberto Garza Elizondo

**E**l inicio de una nueva administración presidencial en México ofrece una magnífica oportunidad para plantear el rumbo que el país puede tomar en materia de política exterior. En esta ocasión, el tema resulta más relevante por dos razones. Por un lado, es la primera vez en la historia reciente de México que el candidato proveniente de un partido de izquierda llega a la Presidencia. Este hecho abre la posibilidad de que el país adopte un nuevo proyecto de nación que habrá de servir de base a la relación de México con el mundo. En consecuencia, esta discusión se torna más relevante en la coyuntura actual. Por el otro, el candidato triunfador gana la elección con un margen muy amplio de votos y obtiene una legitimidad indiscutible que, de manera natural, se reflejará en la política exterior del país.

La administración del presidente Andrés Manuel López Obrador debe reconocer que la política exterior es un instrumento clave para impulsar el desarrollo social, económico y político del país, por lo que ésta tiene que ser una prioridad en el proyecto de nación del nuevo gobierno. Así, la política exterior es de manera ineludible una palanca para el desarrollo nacional. En este contexto, el objetivo de este libro es contribuir al debate sobre la importancia que debe tener el vínculo externo para la siguiente administración. La idea es hacer este ejercicio mediante dos instrumentos. El primero es realizar un diagnóstico del estado actual de la política exterior, de las relaciones con las principales regiones del mundo, de los principales temas de la agenda internacional y de las nuevas modalidades de diplomacia en el plano global. El segundo es plantear una serie de propuestas y recomendaciones de política pública sobre las acciones que idealmente debería tomar el país en cada uno de estos ámbitos.

Para realizar este ejercicio, los coordinadores de la obra convocaron a los principales especialistas de la política exterior de México, tanto en el ámbito académico como en la praxis diplomática. Es importante mencionar que este libro es

el resultado del trabajo de un grupo de investigadores, conformado desde hace 24 años, que se dedica al análisis de la política exterior de México. Cabe señalar que la mayor parte de los integrantes del grupo participan como autores en el volumen especial de la revista *Foro Internacional*, publicada por el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México. Dicho volumen especial, el cual se publica cada seis años desde la década de 1980, analiza y evalúa los diferentes ángulos de la política exterior de la administración saliente. A la luz de la información generada en sus investigaciones para el volumen que evalúa la administración del presidente Enrique Peña Nieto, los autores muy generosamente aceptaron participar en este proyecto, con la finalidad de derivar de sus análisis recomendaciones concretas de política pública. El afán en el fondo del colectivo es que su trabajo de investigación pueda resultar relevante, pertinente y útil en el proceso de toma de decisiones de la política exterior del nuevo gobierno de México.

Este grupo de autores representa la diversidad nacional en muchos sentidos: participan investigadores de once instituciones públicas y privadas de todo el país, así como practicantes de la diplomacia mexicana; hay un importante balance en género y edad, incluyendo académicos *senior* y jóvenes destacados. Asimismo, los autores utilizan diferentes enfoques teóricos y metodológicos, no sólo en el campo de las relaciones internacionales, sino en política comparada, historia, sociología, economía y derecho. Esta diversidad de instituciones y de enfoques permite ofrecer un análisis integral y comprehensivo de la política exterior mexicana.

El libro está dividido en cuatro grandes secciones. La primera plantea propuestas generales e incluye aspectos como: 1) capacidades institucionales, 2) presupuestos y recursos financieros, 3) prioridades de la agenda, y 4) organismos multilaterales. La lógica de estos capítulos gira en torno a la necesidad de México de incrementar sus capacidades institucionales, aumentar su presupuesto para fondar las prioridades de acciones al exterior e incrementar la presencia del país en los organismos internacionales. Estas actividades conllevarán, sin duda, a una mayor capacidad de negociación y fortalecimiento de la imagen de México en el exterior. Sin duda, estos dos elementos son necesarios para alcanzar los objetivos de política exterior que se plantee la siguiente administración.

La segunda sección está dedicada a las acciones de política exterior frente a las diferentes regiones geográficas. Obviamente, la relación más importante de México con el mundo es la que sostiene con Estados Unidos. Sin embargo, una sugerencia recurrente a lo largo del texto es que el nuevo gobierno debe buscar, en otras regiones, los contrapesos necesarios para enfrentar los retos con el vecino del norte. Asimismo, México debe mantener a América Latina como una prioridad de política exterior por su cercanía y por sus similitudes identitarias. En tanto, Centroamérica y el Caribe deben seguir siendo las zonas de mayor influencia para el país. Bajo esta misma lógica, Europa y Asia Pacífico deben ser regiones prioritarias para la atracción de inversiones y exportación de productos mexicanos.

Aunque suene retórico, es necesaria una mayor diversificación de las relaciones económicas para reducir la alta dependencia ante el mercado estadounidense. Finalmente, aunque son regiones lejanas de la geografía, África, Asia Central y Medio Oriente deben ser zonas de interés a corto plazo por las oportunidades que presentan actualmente.

La tercera sección incorpora propuestas de acción sobre los temas de la agenda global de mayor relevancia y pertinencia para la política exterior de México. En este sentido, esta sección incluye las áreas de seguridad, narcotráfico, derechos humanos, migración, protección consular, comercio exterior, cooperación internacional y medio ambiente. Hoy en día, la inseguridad y la violencia representan dos de las principales amenazas que enfrenta el país. Por ello, una política exterior que atienda estos flagelos es fundamental en el corto plazo. Asimismo, México ha sido, históricamente, un país de alta emigración: actualmente hay alrededor de doce millones de mexicanos en Estados Unidos. Así, la política exterior de México tiene que enfocarse en este fenómeno y atender las necesidades de los emigrantes y proteger sus derechos humanos. De igual forma, debe atender de forma oportuna el creciente fenómeno de la inmigración, la migración en tránsito y el retorno.

En la misma lógica, el comercio exterior se ha convertido, en los últimos años, en uno de los temas centrales de la agenda internacional de México, ya que las exportaciones e importaciones del país representan más de dos terceras partes del PIB del país. La renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, por presión del presidente Donald Trump, ha sido, sin duda, una de las prioridades internacionales en los últimos 18 meses de la administración Peña Nieto. Finalmente, en los últimos años, los temas de narcotráfico, medio ambiente, derechos humanos y cooperación internacional para el desarrollo han ocupado un lugar de creciente importancia en la agenda de la política exterior de México.

La última sección del libro introduce un tema novedoso en este tipo de ejercicios: los diferentes tipos de diplomacia. Normalmente, la política exterior de cualquier Estado está asociada a la diplomacia tradicional. Sin embargo, en los últimos años han surgido diversas manifestaciones de esta actividad. La propuesta concreta de los autores que estudian el tema es que la diplomacia tradicional de México se apoye en la diplomacia multinivel, la parlamentaria, la local, la cultural, la pública y la ciudadana. La finalidad es que esta asociación fortalezca la política exterior en su conjunto y así pueda alcanzar con mayor facilidad sus objetivos. Los tipos de diplomacia antes mencionados contribuyen a mejorar la coordinación entre los diferentes actores que participan en el proceso de formulación y ejecución de la política exterior de México. Además, la diplomacia cultural y la pública buscan, en esencia, mejorar la imagen del país en el mundo. De esta manera, el siguiente gobierno tendría bases más amplias de poder suave en su acción en el exterior.

En este orden de ideas, una de las principales propuestas de este libro es crear un Consejo Ciudadano de Política Exterior con la facultad de formular recomendaciones y opiniones sobre las decisiones y acciones de mayor perfil de la siguiente administración. Este órgano podría estar integrado por académicos expertos en política internacional, legisladores, empresarios, representantes de la sociedad civil y otros actores interesados en el tema. Las recomendaciones del Consejo no necesariamente tendrían que ser vinculantes, pero servirían para democratizar la política exterior de la siguiente administración y otorgarle mayor legitimidad a sus acciones.

Finalmente, los coordinadores de esta obra agradecen a las autoridades del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC) y de la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL) por el apoyo otorgado para llevar a cabo esta obra. Ciertamente los méritos de la misma se deben al trabajo de los especialistas que contribuyeron con sus conocimientos y experiencia en este proyecto.

En esencia, este libro está dirigido a los funcionarios involucrados en el proceso de toma de decisiones de la política exterior de México y a todos los mexicanos interesados en la política externa de su país. La idea es asegurar que el trabajo de investigación académica sea relevante, pertinente y útil para ayudar a atender y resolver los principales retos externos que enfrenta el país; es decir, influir positivamente para mejorar la toma de decisiones y la ejecución de la política exterior, siempre orientadas a la defensa del interés nacional. Desde luego, el libro también será del interés de profesores, investigadores, estudiantes, comunicadores, organizaciones no gubernamentales y demás actores interesados en la política exterior de México.

PRIMERA PARTE

---

**Visión general**

---



# Las capacidades de la política exterior de México: diagnóstico (2000-18) y propuestas (2018-24)

Jorge A. Schiavon  
Bruno Figueroa

## Introducción

La Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) es la institución gubernamental responsable de coordinar y ejecutar la política exterior en México. Como toda institución pública, es necesario que cuente con las capacidades legales, presupuestales, de infraestructura y personal para llevar a cabo sus funciones de manera óptima. El objetivo de este capítulo es analizar las capacidades de política exterior de las que dispone la SRE. Algunos de los principales indicadores para medir estas capacidades institucionales son los poderes legales (centralización de facultades), los recursos financieros (presupuesto y su distribución), la infraestructura diplomática (número y tamaño de representaciones en el exterior), así como los recursos humanos (personal y su profesionalización).

Si bien durante las campañas presidenciales de 2018 la política exterior ocupó un lugar discreto, para México el factor internacional es de gran trascendencia para su desarrollo nacional y para el bienestar de los mexicanos. Con las reformas económicas iniciadas en la década de 1980 y el cambio de modelo de desarrollo hacia la promoción de la inversión extranjera directa y las exportaciones, el comercio internacional del país (importaciones más exportaciones) representa actualmente (2017) más de tres cuartas partes del PIB (77.57%), siendo uno de los principales motores económicos nacionales. Junto con el turismo, proporciona trabajo de manera directa e indirecta a millones de mexicanos. Según datos del Banco Mundial, ese mismo año los ingresos internacionales del país alcanzaron máximos históricos: inversión extranjera directa (31.7 mil millones de dólares), remesas (30.6 mil millones de dólares) e ingresos turísticos (20.6 mil millones de dólares), lo que representa en conjunto 7.21% del PIB. Asimismo, la presencia de más de 12 millones de connacionales fuera del territorio, equivalente a cerca del 10% de la población total, obliga a un enorme esfuerzo de atención por parte del gobierno.

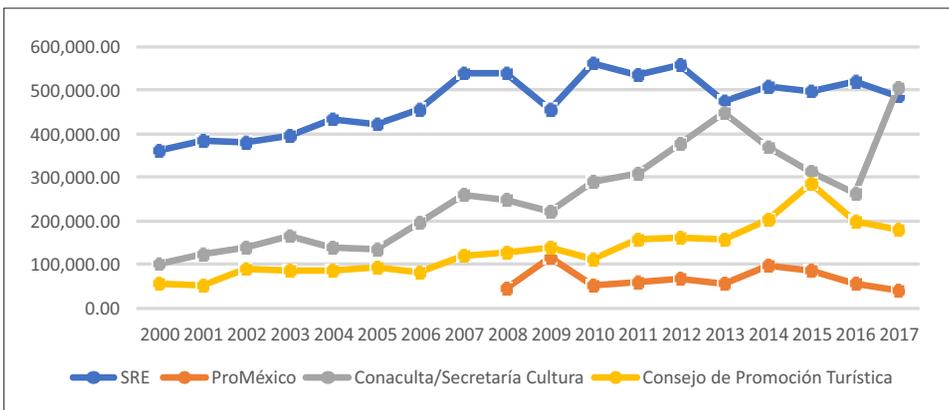
Siendo así, habría de esperarse que México contara con una infraestructura de política exterior acorde a su apertura internacional y que refleje la relevancia del factor externo en la seguridad y desarrollo nacionales, así como en el bienestar de

los mexicanos. Las siguientes secciones presentarán un diagnóstico sobre la dispersión de la acción internacional de México, el presupuesto de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la red diplomática y consular, así como la evolución del personal del Servicio Exterior Mexicano (SEM). Finalmente, este artículo revisará el presupuesto para la atención consular, la cooperación internacional, la promoción comercial, cultural y de imagen a partir de la evolución de cada uno de estos preferentemente desde el año 2000, en función del acceso a las fuentes. Con base en ello, se propondrán recomendaciones a la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador (2018-24) para mejorar las capacidades de política exterior de México.

### Un presupuesto insuficiente y a la baja en términos reales en el último sexenio

Cerca del 70% del presupuesto de la Secretaría de Relaciones Exteriores es ejecutado en divisas extranjeras. En promedio, en términos reales en dólares, entre 2000 y 2017 el presupuesto ejecutado por la SRE incrementó 25.48%, es decir, un ritmo de apenas 1.42% anual (ver Gráfica 1). En términos comparativos, durante este mismo periodo, los presupuestos del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Secretaría de Cultura) y del Consejo de Promoción Turística de México aumentaron 79.67 y 69.19%, respectivamente; esto es aproximadamente tres veces más que el de la SRE. Sin embargo, el mayor impacto al presupuesto de la Cancillería tuvo lugar durante la administración de Enrique Peña Nieto (2012-18), cuando la partida ejecutada (en dólares, en términos reales) pasó de 557.135 millones de dólares (MDD) (constantes de 2000) en 2012 a 484.766 MDD en 2017, es decir, un decremento de 14.93%.

Gráfica 1. Presupuesto ejecutado (miles de dólares constantes de 2000)



Fuente: elaborado por los autores con información de la Cuenta Pública de la SHCP (<http://cuentapublica.hacienda.gob.mx/>) transformados a USD y deflactados con datos del Banco Mundial (<https://data.worldbank.org/products/wdi>).

Además, el presupuesto ejecutado por la Cancillería pasó de representar el 0.35% del presupuesto federal en 2001 al 0.34% en 2012, pero con una importante reducción en el último sexenio, llegando a ser sólo el 0.31% del presupuesto federal en 2017. Un incremento de 50% al presupuesto de la SRE lo acercaría a sólo el 0.50% del presupuesto federal.

Si en política las prioridades se reflejan en el presupuesto, los datos anteriores demuestran que la política exterior no ha sido una prioridad nacional en el presente siglo, particularmente en la administración que concluye. La presencia internacional y la importancia de lo externo han aumentado para México en estos años, pero los recursos financieros para la política exterior van a la baja.

## **Dispersión de la acción internacional de México**

Aunque la SRE tiene la facultad de coordinar la política exterior de México, muchas secretarías de Estado y organismos públicos llevan a cabo acciones internacionales, la mayoría de las veces poco coordinadas entre ellas. Por ejemplo, ProMéxico se encarga de la promoción de exportaciones y atracción de inversiones extranjeras, el Consejo de Promoción Turística de México (CPTM) promueve al país como destino turístico, mientras que la Secretaría de Cultura (SC) lleva a cabo una intensa promoción de la cultura nacional a nivel global, y la Presidencia de la República coordina la imagen internacional y la “Marca País”.

La *Gráfica 1* revela que, para el año 2017, los presupuestos de ProMéxico y el CPTM representaban el 8.3 y 37.2% de la SRE, en tanto que el de la SC es aún mayor que éste. Suponiendo que la SC destine aproximadamente el 10% de los recursos a la promoción internacional de la cultura, solamente estas tres dependencias gozan de un presupuesto equivalente a la mitad de la SRE. Además, ni a nivel global ni con Estados Unidos en particular, existe un mecanismo intersecretarial integral, en el cual la Cancillería coordine las acciones de todas estas dependencias y organismos.

## **Una red diplomática y consular concentrada y limitada espacialmente**

México dispone de una amplia red de embajadas y consulados. De hecho, con 156 representaciones en el mundo ocupa el lugar 14 por cantidad de representaciones entre todos los países, cifra coincidente con la posición que tiene el tamaño de su economía (15). Así, se encuentra entre Corea del Sur (174 representaciones) y Argentina (155). Como lo muestra el “índice diplomático global” del Lowy Institute de Australia, salvo excepciones, existe una correlación entre el producto interno bruto de un país y el tamaño de su red diplomática.

La cifra de representaciones mexicanas oculta, sin embargo, la siguiente realidad: México también es el país con la proporción más elevada de consulados entre las principales economías (42.3%). Esto se entiende por la amplitud de la

diáspora mexicana en América del Norte. Ningún país cuenta con una red consular tan extensa en otro territorio, como México en Estados Unidos (50 consulados), a la que se suman otras 20 oficinas consulares en el resto del mundo, entre ellas cinco en Canadá.

Al comparar únicamente las embajadas, México con 80 representaciones presenta una baja en comparación con países de peso económico similar, hasta ocupar el lugar 28 en el índice Lowy, estando entre Noruega y Austria, y con el mismo número que Grecia. Aunque el país tiene embajadas en casi todo el continente americano, su presencia es muy limitada en África (sólo siete embajadas de un total de 54 países), en Asia Central, y un poco menos en Asia y en el Medio Oriente. Así, México sólo cubre el 41.75% de los países miembros de la ONU (194 en total si agregamos al Estado Vaticano).

Durante la última década, la SRE ha buscado abrir más embajadas; no obstante, los costos inherentes a ello, sobre todo los fijos, han frenado dicho objetivo. En el gobierno de Peña Nieto fueron abiertas cinco embajadas, tres consulados de carrera, y se reabrió la misión de México ante la UNESCO. En el mismo periodo también fue cerrado el consulado en Anchorage, Alaska. En suma, México cuenta con una sólida red consular, concentrada por razones explicables en Norteamérica, pero su red de embajadas se encuentra por debajo del nivel considerado óptimo de acuerdo a su importancia global.

## **Un servicio exterior compacto y con crecimiento restringido**

Los servicios exteriores más estructurados tienen todos un cuerpo profesional de diplomáticos, que ingresan por concurso, son capacitados y ascienden por méritos y antigüedad. En el caso de nuestro país, este cuerpo profesional de servidores públicos compone el Servicio Exterior Mexicano (SEM). Su número lo determinan las autoridades de la Cancillería, supeditado a las plazas y presupuesto que autoriza la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). En 1995, eran mil 300 los miembros de carrera del SEM. Veinte años después, por recortes debidos a consideraciones presupuestales, este número había bajado en promedio a mil 140 plazas hasta 2015, año en que la SHCP autorizó 29 plazas nuevas para el Servicio Exterior. Debe subrayarse que, en total, a lo largo del gobierno de Peña Nieto, en términos netos, el SEM ganó 58 plazas. El Informe de Labores 2017-2018 arroja la cifra de mil 128 puestos al mes de junio 2018. En términos relativos a la población, México cuenta ahora con un diplomático profesional por cada 100 mil habitantes, mientras que en 1975 había uno por cada 50 mil, es decir, ocurrió una reducción relativa del 50% en los últimos 40 años.

Mientras tanto, el país ha abierto más embajadas y consulados en el mundo, pasando de 135 en 1995 a 156 en 2017, como se apuntó en el apartado anterior. A pesar de esto, la Cancillería también ha perdido plazas en su sede y en las delegaciones en el país en los últimos dos gobiernos, debido a las medidas de austeridad. El Quinto Informe de Labores 2016-2017 señala la cancelación de 79 plazas.

En 2006, las autoridades salientes de la Cancillería solicitaron a la SHCP considerara la creación de 150 nuevas plazas “para disminuir el rezago en las necesidades de personal que enfrentan algunas de nuestras Representaciones en el exterior”.<sup>1</sup> Como fue señalado arriba, la creación de 58 nuevas plazas durante el último gobierno redujeron mas no eliminaron dicho rezago.

Por la naturaleza de sus funciones, el personal del Servicio Exterior labora en condiciones difíciles; en los consulados de Estados Unidos el estrés por exceso de trabajo es moneda común. Los traslados, los ascensos, la adaptación de las familias y las diferencias salariales de una adscripción a otra son causa de tensiones y múltiples preocupaciones. El desarraigo del diplomático dificulta su retorno al país, al igual que las condiciones de jubilación.

Por todo ello, resultó de gran trascendencia la reforma llevada a cabo a la Ley del Servicio Exterior Mexicano (LSEM) en 2018, la cual fue publicada en el Diario Oficial el 19 de abril. Ésta ha sido la reforma de mayor calado de los últimos lustros: busca mejorar sustancialmente las condiciones laborales del personal diplomático en las etapas principales de la carrera (el ingreso, el desarrollo profesional y la jubilación); introduce, en particular, una sólida perspectiva de género; limita a 18% del total de plazas autorizadas los nombramientos del personal temporal o político; eleva la edad de retiro a los 70 años y crea un mecanismo que complementa la pensión otorgada por el ISSSTE, permitiendo una jubilación más digna.

En síntesis, durante el gobierno de Peña Nieto hubo un incremento en el número de plazas del personal del SEM de manera importante y un fortalecimiento de las condiciones laborales de los diplomáticos mexicanos gracias a una reforma en profundidad de la LSEM. Sin embargo, subsiste un rezago respecto a la necesidad de personal tanto en la sede como en el exterior, y el número de plazas sigue siendo inferior al de hace veinte años. Prevalece igualmente un rezago en la actualización del nivel salarial en numerosos países y ciudades del mundo, tanto para el personal local como para el diplomático y el consular.

## Los dispersos recursos para la acción consular

Para los millones de mexicanos en el mundo, 98% concentrado en Estados Unidos, la atención consular cubre cuatro ámbitos: la documentación, la protección legal, los servicios comunitarios (como educación y salud), y labores de promoción y trabajo político a nivel local.

La composición del presupuesto consular es compleja: una parte esencial de la protección proviene de los ingresos consulares; el presupuesto regular otorgado al Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), que año con año es bajo, y el grueso de los recursos para programas de salud y educación, entre otros, proceden

---

<sup>1</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, Memoria documental; Evaluación y desarrollo del Servicio Exterior Mexicano de Carrera (2006-2012), p. 13; en: <https://sre.gob.mx/images/stories/doctransparencia/rdc/memodoc/12mddgserhsem.pdf>.

de ampliaciones presupuestales otorgadas por otras secretarías (Salud y SEP) o entidades externas. En 2016, estas ampliaciones representaron 16 veces el presupuesto original del IME. Destacan los mil millones de pesos transferidos en 2017 para fortalecer las labores de protección, a través del programa Fortalecimiento de la Atención de los Mexicanos en Estados Unidos (FAMEU); sin embargo, estos recursos se otorgaron únicamente en ese año.

En suma, los consulados disponen cada vez de mayores recursos, pero la sostenibilidad de sus programas depende en gran medida de factores externos a la Cancillería (volumen de la documentación, disponibilidades presupuestas de otras secretarías como la SEP y Salud), que pueden provocar, como durante el gobierno de Peña Nieto, variaciones en el gasto de un año a otro muy marcadas. Este factor limita la capacidad autónoma de la SRE de gestionar y programar sus actividades a mediano y largo plazo. Los recursos para la labor de cabildeo político local y promoción económica, turística y de imagen también siguen siendo limitados frente a los enormes desafíos y oportunidades existentes en Estados Unidos.

## **Cooperación internacional, promoción comercial, cultural y de imagen con recursos limitados**

Las tareas de promoción (económica y comercial, cultural e imagen del país) así como la cooperación internacional, son compartidas entre la SRE y el resto de la administración pública federal. En la Cancillería, estas tareas las coordina y algunas las ejecuta la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), órgano desconcentrado de la SRE que fue creado en 2011. En materia de promoción comercial, por ejemplo, la red diplomático-consular apoya y complementa las acciones de la red de representaciones de ProMéxico en el mundo (46 en total). Lo mismo ocurre para la promoción turística, donde el CPTM cuenta con 21 oficinas en el extranjero.

El nivel de recursos ha sido, sin embargo, el punto más débil de la AMEXCID: en lugar de contar con presupuesto autónomo, votado por el Congreso, como ocurre con la mayoría de las agencias de cooperación del mundo, desde el inicio su presupuesto ha sido el asignado por la Oficialía Mayor de la Cancillería, compitiendo con las demás prioridades de política exterior. Cuando tuvo que asumir nuevas responsabilidades, derivadas de la ley que la creó (LCID), como la contabilización de la cooperación, un sistema de información, el manejo de un fondo (FONCID), entre otros, esto generó una presión presupuestal adicional. La evolución presupuestal de la Agencia sufrió los propios vaivenes de los recursos de la Cancillería: en 2013 ejerció un presupuesto de 419 millones de pesos (MDP); llegó a un máximo de 619 MDP en 2016, pero en 2018 el presupuesto aprobado al inicio del año fue de sólo 473 MDP. Medido en dólares constantes, esto significó una reducción presupuestal neta.

Los recursos asignados a la cooperación internacional para el desarrollo (CID) mexicana tampoco provienen de fondos asignados directamente por el

Congreso. El programa de mayor calado, el Fondo de Infraestructura para Países de Centroamérica y el Caribe (conocido como Fondo de Yucatán), manejado conjuntamente por la SHCP, la SRE y Bancomext, contó con un monto inicial en 2011 de 159.7 MDD. La totalidad de sus recursos proceden de las restituciones financieras del Acuerdo de San José (pagos de intereses por la deuda petrolera). Existe indefinición sobre su recapitalización, particularmente cuando el desarrollo de la región pareciera más apremiante. Más allá del Fondo de Yucatán, la CID mexicana se encuentra pulverizada en proyectos de poco tamaño, y desactualizada, como es el caso del programa de becas del gobierno de México. Lo mismo ocurre con la ayuda humanitaria.

El presupuesto de ProMéxico, agencia mexicana dedicada a la promoción comercial y de inversión extranjera, ha padecido por igual de la política de austeridad gubernamental de los últimos años. Su presupuesto se ejerce en un porcentaje elevado en divisas extranjeras. En dólares constantes, el presupuesto ejecutado de ProMéxico pasó de 98.17 MDD en 2014, a 40.34 MDD en 2017, esto es, una caída de 59%. ¿Es posible que México sostenga una política de impacto en la materia con un presupuesto tan bajo, en un momento en que se ha declarado la diversificación comercial como un imperativo ante el nuevo proteccionismo estadounidense?

Las ambiciones en materia de política cultural, imagen y, en términos más amplios, de diplomacia pública, expresadas al inicio del gobierno, han tenido igualmente que frenarse ante la falta de recursos. Grandes programas como los “años duales” tuvieron que ser abandonados.

## **Recomendaciones de acción inmediata**

En una coyuntura internacional compleja, donde las tendencias proteccionistas se refuerzan en el mundo, el antimexicanismo no cede en sectores importantes de Estados Unidos y los desafíos en sus fronteras no son menores, México requiere fortalecer su política exterior para que sus acciones tengan un mayor impacto. Ciertamente, el país cuenta con capacidades importantes, muchas veces con los instrumentos, el capital de sus diplomáticos profesionales, un gran potencial derivado de un prestigio histórico y una imagen como país positiva en muchos aspectos, por lo que incrementar los recursos de la política exterior significa sin duda la posibilidad de resultados con impactos concretos. Por ello, los recursos asignados a la política exterior deben ser tratados como una inversión, no un gasto, para promover el desarrollo nacional y el bienestar de todos los mexicanos.

Siendo así, con base en el análisis anterior, se recomienda ampliamente la ejecución del siguiente decálogo de acciones para fortalecer a la política exterior de México:

1. Aumentar sustantivamente los recursos presupuestales de la Cancillería, así como la certidumbre sobre su ejercicio.

2. Fortalecer los poderes de coordinación de la SRE en las acciones internacionales de otras dependencias, para desplegar una política exterior integral, coherente y consistente a nivel global, en particular para el manejo de la compleja relación con Estados Unidos, de promoción económica, turística e imagen.
3. Incrementar el número de miembros del SEM, duplicando su número actual para recuperar el nivel que teníamos hace 40 años, en 1975, de un diplomático de carrera por cada 50 mil habitantes.
4. Ampliar la cobertura diplomática de México en el mundo, incrementando el número de embajadas al nivel de otros países emergentes (como Brasil, Corea del Sur, la India o Turquía) y diversificando geográficamente su ubicación; con la apertura de cinco nuevas embajadas al año, se alcanzarían los niveles de Sudáfrica en seis años, Turquía y Corea del Sur en ocho, India en diez y Brasil en doce.
5. Fortalecer la red consular en Estados Unidos, en una coyuntura bilateral difícil, para incrementar la diplomacia multinivel que permita ampliar y profundizar las alianzas estratégicas, en todos los sectores y niveles de gobierno.
6. Crear áreas especializadas en temáticas de alta relevancia internacional (energía, comercio, medio ambiente, etc.) en la Cancillería para coordinar mejor las acciones de otras secretarías en el ámbito global.
7. Asignar por parte de la Cámara de Diputados un presupuesto para la AMEXCID, al igual que para su fondo de cooperación (FONCID); el Fondo de Yucatán requiere igualmente ser recapitalizado.
8. En el ámbito administrativo, la SRE no puede ser tratada como las demás secretarías de Estado; crear un mecanismo para compensar las variaciones cambiarias del peso frente a las divisas extranjeras con las que tiene comprometido el 70% de su presupuesto; igualmente, ajustar los salarios regularmente en función del incremento del costo de vida en las adscripciones en el exterior.
9. Reconstituir el Gabinete de Política Exterior, presidido por la SRE, para definir una estrategia de política exterior, de mediano y largo plazo, compartida por todas las dependencias del gobierno mexicano.
10. Elaborar un diagnóstico objetivo, independiente y transparente, sobre las necesidades en recursos humanos, financieros y materiales de la Cancillería con recomendaciones concretas. Contamos con instituciones académicas y de la sociedad civil capaces de elaborar un libro blanco que presente, al Ejecutivo y al Congreso, de manera seria y documentada, propuestas que fortalezcan la política exterior del gobierno de López Obrador.

# La política exterior de un gobierno de izquierda en México

Humberto Garza Elizondo

¿Cómo debe ser la política exterior de un gobierno de izquierda? La coyuntura actual es un buen momento para reflexionar sobre los fundamentos ideológicos que servirán como orientación a la política exterior del nuevo gobierno. Tanto el PRI como el PAN reflejaron, en alguna medida, los rasgos de sus respectivas plataformas ideológicas, aunque estos siempre estuvieron limitados por factores objetivos y por las circunstancias internas del país. Con todo, la política exterior debe reflejar los rasgos ideológicos de un gobierno de izquierda, dejando de lado la neutralidad en temas como la solidaridad con el sur global y con aquellos países que promueven el avance de la democracia, la lucha en contra de la pobreza y la desigualdad, la defensa de los derechos humanos y de la justicia social y el desarrollo económico a través de esquemas de cooperación triangular y Sur-Sur.

No obstante, el nuevo gobierno debe renunciar a la tentación de proyectar una política exterior “ideologizada” basada en un discurso antiglobalización y proteccionista, y que utilice los temas internacionales para la legitimación del nuevo régimen o para obtener beneficios internos inmediatos. Es necesario repensar cómo debe ser la política exterior de un gobierno de izquierda, especialmente evaluando y aprendiendo de los aciertos y fracasos de este tipo de regímenes en América del Sur en los últimos años.

## **La prioridad de la política exterior para el gobierno de Andrés Manuel López Obrador**

- *Es un hecho que la política exterior no ha sido prioritaria para los gobiernos de México en de las últimas décadas.*

En el actual contexto internacional es necesario que la política exterior sea prioritaria. En buena medida, el presidente electo ha perfilado una política exterior que puede interpretarse como de bajo perfil. Sin embargo, los procesos de globa-

lización y transición sistémica generan una creciente complejidad, incertidumbre y conflicto en el mundo. Siendo así, México necesita que su política exterior le permita posicionarse como un actor global responsable y comprometido con dicho reordenamiento. Para ello, la política exterior debe convertirse en un instrumento prioritario, pues de otra manera se corre el riesgo de quedar aislado y al margen de importantes cambios a nivel sistémico, los cuales sin duda habrán de requerir de respuestas adecuadas para reducir la vulnerabilidad externa del país y aprovechar las oportunidades.

El primer paso en esta dirección es el fortalecimiento de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). Como encargada de implementar y coordinar la política exterior de México, la SRE carece de los recursos humanos y económicos necesarios y suficientes para que lleve a cabo su labor. Por ejemplo, entre 1990 y 2010 el presupuesto otorgado a la SRE representó una participación de 0.20% a 0.23% del total a nivel federal, mientras que en 2018 fue de aproximadamente 0.16%, lo cual significó un descenso significativo. Otro dato importante es que la SRE ocupa el lugar número 17, de un total de 26, en cuanto al gasto programable de los ramos administrativos federales si se toma en consideración el proyecto de presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal de 2018. Para poner el problema en perspectiva, se propuso que la Secretaría de Educación Pública tuviera un presupuesto aproximado de 275 mil millones de pesos, mientras que el de la SRE sería de 8.6 mil millones de pesos, un monto ligeramente superior que el de otras dependencias federales como Trabajo y Previsión Social, Turismo o Energía.<sup>1</sup>

## **El papel de la SRE en la formulación y conducción de la política exterior**

- *¿En dónde se hace la política exterior de México?*
- *¿Cuál es el papel del Presidente en la formulación de la política exterior?*
- *¿Cuál es la función del secretario de Relaciones Exteriores?*
- *¿Qué otras secretarías participan en el proceso de la política exterior?*

El problema de la fragmentación y dispersión de responsabilidades en materia de relaciones internacionales ha aquejado la labor del gobierno federal desde que la SRE perdió su preeminencia como órgano central para la conducción de la política exterior en décadas pasadas, por lo que este es un buen momento para replantear el papel y la reorganización de esta dependencia.

Adicionalmente, es indispensable establecer mecanismos de coordinación y grupos de trabajo para temas técnicos entre las distintas secretarías encabezados por la SRE con el propósito de acordar y coordinar posiciones, así como para fortalecer el trabajo en conjunto respecto a la definición de objetivos y formulación de estrategias específicas en temas técnicos.

---

<sup>1</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, Memoria documental; Evaluación y desarrollo del Servicio Exterior Mexicano de Carrera (2006-2012), p. 13; en: <https://sre.gob.mx/images/stories/doctransparencia/rdc/memodoc/12mddgserhsem.pdf>.

## Hacer de México una potencia

- México es ya una potencia en el ámbito interno.
- *No es posible llegar a ser potencia por decreto.*

Durante la contienda electoral, López Obrador expresó que de ser presidente buscaría “hacer de México una potencia”. Pero ¿qué entiende el presidente electo por “ser potencia”? Buscar el objetivo expreso de convertirse en una potencia implica el desarrollo de capacidades militares, estratégicas, de inteligencia, negociadoras y diplomáticas para ejercer influencia en la arena internacional, lo cual resulta extremadamente costoso para cualquier país (recordamos aquí a la ex Unión Soviética, la cual colapsó bajo el peso de una política exterior que consumía la quinta parte de su PIB). No obstante, es necesario seguir estudiando este tema en tanto que la idea por sí misma parece muy atractiva.

Por otra parte, caber aclarar que desde los años noventa del siglo pasado México es ya una potencia en temas internos tales como: la economía, el comercio, el turismo, la cultura, etcétera. Se empieza a ser potencia en lo interno para después llegar a ser potencia en terreno internacional.

Todo ello puede significar la base para sustentar una política exterior anclada en un proyecto nacional sólido, que sirva como instrumento para el desarrollo y fortalecimiento del mismo. En otras palabras, convertirse en una potencia es el resultado de aumentar los niveles de crecimiento y desarrollo del país en distintos ámbitos para el beneficio de la población mexicana y no un objetivo *per se*.

## ¿Política exterior activa o efectiva?

- *Se puede tener una política exterior tan activa como se quiera, y no conseguir lo que se busca.*

Desde el sexenio de Luis Echeverría en los círculos académicos y gubernamentales se habla de la necesidad y de la conveniencia de tener una política exterior activa; al paso de los sexenios “lo único que se ha activado es el discurso de esta política” (Jorge Chabat) y la generación de narrativas que no están fincadas en un proyecto de política exterior sustentable vinculado a las capacidades de los distintos sectores sociales de México. Siendo así, lo que urge es tomar decisiones que privilegien la *efectividad* de la política exterior, esto es, una política que alcanza los efectos buscados. Se puede ser activo y no conseguir lo que se busca.

## Política exterior pragmática

- *En las condiciones actuales, el nuevo gobierno no se puede permitir tener una política exterior romántica e improductiva.*

La política exterior debe adecuarse y adaptarse al siglo XXI, en el sentido de que debe encontrar el equilibrio entre los principios que sirvieron como fundamento durante la mayor parte del siglo XX, y los intereses y retos actuales. En buena medida, dichos principios han servido bien a México en determinados momentos y situaciones dada la historia de agresiones que nuestro país ha sufrido a manos de las grandes potencias. No obstante, existe el riesgo de que la observancia literal de los principios se vuelva un obstáculo para la consecución de objetivos concretos o, peor aún, una excusa para dejar de hacer lo necesario.

En política exterior, ser pragmáticos ofrece la posibilidad de continuar promoviendo la reforma del sistema de la Organización de las Naciones Unidas. Esto conlleva, por ejemplo, a participar más activamente en las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz e interesarse en articular posiciones más firmes frente a distintos problemas de orden regional o global, como el conflicto árabe-israelí, la crisis en Siria, el cambio climático, entre otros asuntos.

## **Equilibrio en los temas de la política exterior**

El establecimiento de objetivos y estrategias debe considerar el equilibrio entre los temas económico-comerciales, por una parte, los cuales han sido una prioridad en las últimas décadas, y los temas políticos, por la otra, de cara a posicionar a México como actor global, principalmente en los diferentes regímenes multilaterales, tanto universales como regionales. Esto tiene como posibles efectos positivos la articulación de alianzas políticas en un contexto donde Estados Unidos muestra tendencias proteccionistas y un perfil agresivo en los temas que atañen a México.

## **Mejorando la imagen de México en el exterior**

- *La imagen de México en el exterior se construye y se mejora desde adentro.*
- *La pobreza, la violencia, la corrupción y la inseguridad no contribuyen a la buena imagen de México.*

De igual forma, los gobiernos del PRI y del PAN en repetidas ocasiones intentaron "mejorar la imagen" de México en el mundo desde afuera, sin tener para ello buenos fundamentos internos. En este sentido, cabe señalar que la imagen y todo lo relacionado con los atributos del "poder suave" nacional deben construirse desde adentro. Hay que atender inmediatamente la realidad de los hechos que aquejan al país —especialmente en materia de pobreza económica, desigualdad social, estado de derecho y seguridad pública— pues si ésta sigue presentando problemas será muy difícil que la política exterior por sí misma tenga la capacidad para mejorar la imagen internacional de México.

## **Relación México-Estados Unidos**

En razón de la posición geopolítica de México, es innegable que la relación con Estados Unidos seguirá ocupando un lugar especial. Sin embargo, se hace necesario una revisión de los temas de la agenda bilateral, en el entendido de que los cambios políticos internos en ese país han desencadenado una situación crítica que pone en riesgo los intereses de México y sus connacionales. Ante esta situación, el nuevo gobierno debe considerar una relación bilateral integral (en paquete) a fin de aumentar su capacidad de negociación en los ámbitos de migración, comercio, seguridad y cooperación regional.

La actual coyuntura puede ser vista como una oportunidad para renegociar los problemas relacionados con los asuntos mencionados, por lo que es necesario imaginar nuevas maneras para manejar la relación asimétrica. Es claro que repensar y ejecutar una nueva estrategia para responder a los retos que establece la relación bilateral en la actualidad depende de fortalecer, como ya se mencionó, a la Secretaría de Relaciones Exteriores con recursos humanos y materiales, los cuales pueden hacer viable una estrategia más firme y efectiva.

Es necesario reconocer que la relación bilateral es por definición de la interdependencia, lo cual, a su vez, implica que ambos países deben asumir su parte de responsabilidad en los diferentes problemas comunes, particularmente en el ámbito de la seguridad. Por ejemplo, la política exterior del nuevo gobierno debe poner énfasis en la elaboración de una narrativa y de una estrategia que insista en que Estados Unidos también debe hacerse responsable en cuanto a los problemas de demanda de drogas, lavado de dinero del crimen organizado y tráfico de armas de ese país a México. De la misma forma, el gobierno tiene que enfocar sus esfuerzos diplomáticos para lograr acuerdos de cooperación en el ámbito regional dirigidos a disminuir la afluencia de flujos migratorios hacia el norte.

## **Énfasis en el respeto mutuo en la relación con Estados Unidos**

Es esencial que el nuevo gobierno articule una postura firme y clara para la defensa de los intereses y la dignidad nacional frente a Washington. Esto no quiere decir que el gobierno mexicano busque responder los agravios discursivos en la misma forma y en el mismo tono, sino que, mediante una estrategia diplomática, basada en la idea de relacionarse con el exterior bajo el principio del respeto mutuo.

## **Identificar prioridades y oportunidades en otras regiones**

Es claro que la actual coyuntura frente al vecino del norte sigue invocando la necesidad de diversificar las relaciones exteriores de México. Los beneficios son variados, pero cabe destacar que la vulnerabilidad actual frente a Estados Unidos puede reducirse mediante el acercamiento y la asociación con otros países o gru-

pos de países en distintas regiones tanto a nivel bilateral como multilateral. Además, es imprescindible continuar con los esfuerzos para diversificar las relaciones comerciales y económicas de México a efecto de disminuir la dependencia con Estados Unidos. No obstante, ambos propósitos deben estar fundamentados en proyectos de desarrollo interno que fortalezcan las capacidades no solo del Estado mexicano, sino también de actores sociales y económicos.

América Latina tiene que convertirse en una prioridad, dados los vínculos históricos y culturales que México mantiene con diversos países en la zona. En las pasadas administraciones, el peso específico de esta región se ha reducido sensiblemente, por lo que se debe volver a plantear el objetivo de interactuar de manera más activa en los temas no sólo económicos, sino también políticos, sociales y de otra índole que puedan afectar a México. Por otra parte, es necesario enfatizar la cooperación Sur-Sur en los ámbitos técnico, científico y educativo con países sudamericanos con índices de desarrollo similares a México para incrementar las capacidades del país.

En Centroamérica, es menester diseñar una estrategia de cooperación que atienda los problemas estructurales de violencia y migración en la región, y no sólo enfocarse en favorecer el libre comercio y el tránsito de capitales privados.

Por otra parte, es importante debatir la posibilidad de involucrarse más activamente con la región de Asia-Pacífico, cuyo dinamismo político, económico y militar presenta características importantes que seguramente influirán en la configuración del nuevo orden mundial en lo que resta de este siglo. El primer punto a discusión es la configuración de una política de largo plazo que fortalezca los lazos con la República Popular de China, pero evitando caer en una situación desfavorable en términos económicos que resulte en una nueva dependencia desde el punto de vista comercial y de inversión.

Además, la coyuntura actual ofrece indudables oportunidades para fortalecer los lazos económicos con países asiáticos como India, Japón, Vietnam, Corea del Sur, Singapur, entre otros. Esta política debe estar vinculada a zonas estratégicas en el Pacífico mexicano en términos de incrementar los niveles de desarrollo económico y de infraestructura.

## **Informando a la ciudadanía sobre temas internacionales**

La política exterior debe ser asunto de todos los mexicanos, en la medida en que nos afecta a todos. Es también menester desarrollar una estrategia de comunicación pública que, en primer lugar, construya una narrativa respecto a los lineamientos generales y los posibles beneficios de involucrarse más activamente en el terreno internacional; además de, en segunda instancia, difundir las actividades de México en el exterior con el fin de que la ciudadanía esté al tanto de los problemas que el país enfrenta. Este tipo de acciones pueden tener dos efectos. Por un lado, se fortalece el proceso de rendición de cuentas y, por otro, se fomenta el interés de la ciudadanía en temas internacionales que pueden afectarles, lo cual

tendrá como consecuencia legitimar la intención de robustecer a la política exterior como instrumento en las futuras administraciones.

Para el corolario, algunas interrogantes útiles en este momento histórico del país:

- ¿Cuál debe ser el papel de México en el mundo?
  - ¿Cómo debe ser la política exterior de un gobierno de izquierda en México?
  - ¿Cuál debe ser el papel de la SRE?
  - ¿Es necesario un proyecto de política exterior?
  - ¿Continuidad o cambio en la política exterior?
  - ¿Política exterior activa? ¿Política exterior de bajo perfil?
  - ¿Política exterior de principios?
  - ¿Cómo se puede mejorar la política exterior de México?
1. Así como se habla de un proyecto de nación se necesita un proyecto de política exterior en el que se establezcan de manera clara los tiempos, espacios y movimientos.
  2. Conocemos la política exterior del PRI, también la del PAN; ni la primera ni la segunda han estado a la altura de las necesidades y expectativas del país.
  3. ¿Cómo debe ser la política exterior de Morena? Para empezar, debe ser una política exterior diferente a la del PRI y a la del PAN; desde luego, aquí falta analizar con más detenimiento qué tan diferente y en qué aspectos.
  4. ¿Continuidad o cambio en la política exterior? Aunque es predecible una buena parte/dosis de continuidad, es de esperar que se generen cambios en el fondo y en la forma de esta política, citando aquí a don Daniel Cosío Villegas, incluso cambios en el estilo personal de hacer política exterior.



# Política interna para la política exterior: acciones prioritarias

Jessica L. De Alba Ulloa

## Diagnóstico de la política exterior

La política exterior es parcialmente una función de la dinámica de la política interna, lo que tendrá impacto directo en las acciones de un gobierno determinado, sobre todo cuando dichas acciones pueden verse limitadas por cuestiones endógenas de debilidad institucional y por cuestiones exógenas de cambios en las relaciones con los otros Estados. El caso de México es significativo en este aspecto y durante el sexenio 2012-2018 fue evidente. La crisis interna sumada a efectos externos hizo que el impacto de la política exterior no fuera contundente. Aunque el comienzo fue esperanzador.

Después del sexenio 2006-2012 en el que la “política exterior” parecía no ser importante y sólo servía a los intereses económicos, ésta recibió al inicio de 2013 un vuelco al regresarle un lugar de importancia mayor, aunque sin perder su objetivo económico como prioridad. La nueva administración que iniciaba en diciembre de 2012 parecía dotar al país de nuevas fuerzas. El “momento mexicano” tomó impulso y permitió el desarrollo de la alta política exterior reforzando las partes económica y política, especialmente en regiones que habían perdido peso, como en América Latina, o de nuevos intereses, como Medio Oriente. El gobierno quiso distanciarse de la estrategia de seguridad que tenía al país hundido en la violencia, sustrayendo del discurso dicho tema sin realmente cambiar las políticas. Dentro de esta lógica, planteó una imagen de México como socio confiable y país de oportunidades, sobre todo derivado del logro del Pacto por México, que firmaron el Ejecutivo y los presidentes de los principales partidos políticos, para hacer avanzar las reformas estructurales planteadas.

Este ímpetu de aparente confianza y desarrollo se desvaneció hacia 2014. Los sucesos de desapariciones y escándalos de violencia y corrupción empañaron aún más la imagen que se había mostrado al mundo. La violencia en México alcanzó las cifras más altas de su historia. De acuerdo con la Secretaría de Gobernación, más de 29 mil personas fueron asesinadas en 2017 (un aumento de la tasa de homicidios a 24 por cada 100 mil habitantes), y en el primer trimestre

de 2018 fueron 7 mil 667 los homicidios registrados. No hubo más acciones extraordinarias de política exterior. El gobierno estaba desgastado.

En franca debilidad, un año después, apareció un factor externo que condujo a México al centro del huracán. La retórica negativa del entonces candidato a la presidencia de Estados Unidos, Donald Trump, quien posteriormente ganaría las elecciones en noviembre de 2016, presentaba al país como violento, no confiable y oportunista. Desde el verano de 2015, el gobierno mexicano se vio obligado a tomar medidas defensivas de política exterior. Los ejemplos más ilustrativos fueron el tema migratorio que requirió un despliegue mayor en la red de consulados y consultas con autoridades locales de los distintos estados estadounidenses con mayor población mexicana; y la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), donde la política económica tomó las riendas de la política exterior. En ese contexto, la prioridad fue la relación con Estados Unidos y Canadá, con intentos definidos de diversificación comercial hacia otras regiones. Sin embargo, la dependencia bilateral es evidente: el comercio exterior equivale al 70% del Producto Interno Bruto y de los intercambios; en 2017, el 80.0% de las exportaciones mexicanas tuvieron como destino a Estados Unidos (EE.UU.), mientras que sólo el 2.8% a Canadá. Si bien esta orientación casi absoluta a EE.UU. debería reducirse, la existencia de doce tratados de libre comercio suscritos con 46 países, así como los 32 acuerdos de promoción y garantía, además de los nueve acuerdos de alcance parcial bajo la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) arrojan constantes déficits y no son aprovechados. Las principales exportaciones son de manufacturas donde predominan artículos armados con componentes importados (sólo 10% de los insumos que usa la industria maquiladora es nacional). Una buena parte de la industria mexicana no produce artículos, sólo los ensambla. Esta constante no es nueva. Para apuntalar el desarrollo y cambiar la inserción de México en la economía internacional, es necesaria y urgente una reestructuración de la política industrial mexicana, que modifique los intercambios y se transite hacia la producción, dejando atrás la estructura de maquiladora.

La política exterior entendida como un conjunto de acciones encaminadas hacia la obtención del interés nacional, debe ser vista como una herramienta que le permita a México satisfacer las necesidades nacionales. Así, en un contexto de crisis interna y con amenazas externas, la política exterior poco puede abonar al desarrollo y al aumento de prestigio y poder de negociación del país. Si el objetivo primordial es que México se convierta en una potencia media respetable al exterior, entonces la base del desarrollo interno, la fortaleza de las instituciones y la erradicación de la corrupción deben resolverse a la par de una política exterior activa. La siguiente sección plantea algunos de los ejes prioritarios de acción que coadyuvan a dicho objetivo.

### **Eje prioritario: América del Norte y la región contigua**

Aun en circunstancias coyunturales adversas, México tiene intereses de primer orden en esta región y debe aceptar su pertenencia, sin ambigüedad, a dicho

bloque. Los temas son económicos, políticos y de seguridad, sin dejar de lado el social. La economía pasa insoslayablemente por el TLCAN, pero también por el tema migratorio. México es el principal país de origen de la población inmigrante en EE.UU. En 2016, los mexicanos representaban el 26% del total de inmigrantes en ese país, así como el grupo más grande de inmigrantes indocumentados, aun cuando entre 2007 y 2015 disminuyó en más de un millón. Por otro lado, las decisiones políticas son igualmente importantes, pues se traducen en acciones que se reflejan en los planes de acción que unen a los países, sobre todo a nivel bilateral. Una parte primordial está relacionada con revertir la mala opinión que tienen los estadounidenses sobre México y los mexicanos, basada la mayoría de los casos en el desconocimiento y en la publicidad negativa que no refleja la realidad del país. Toca al gobierno realizar un esfuerzo para revertir esta situación. Las siguientes son algunas propuestas de acción inmediata para la que la nueva administración pueda cumplir el objetivo de encaminar a México hacia convertirse en una potencia desarrollada.

### **Propuestas**

1. México debe negociar con Estados Unidos y Canadá de manera global, entendiendo que esto sólo puede suceder si hay acciones contundentes para reducir la corrupción e instaurar un real Estado de derecho para construir una reputación respetable sobre bases sólidas. Negociar los temas económicos por separado de los políticos y de seguridad no ha dado resultados provechosos en todos los ámbitos.
2. La certidumbre legal y de seguridad (tanto financiera como humana) a las inversiones de Estados Unidos y Canadá en México e incentivar las mexicanas en estos países, es fundamental. Los sectores primordiales son energía, minería, agropecuario, turístico, de servicios financieros y de manufactura en general. México debe ser considerado socio de producción, no sólo socio comercial.
3. La facilitación comercial, la infraestructura fronteriza de México-Estados Unidos y la seguridad en dicha zona deben ser prioridad. Los planes conjuntos entre las aduanas de México y Estados Unidos deben ser la base para garantizar la seguridad en los puertos de entrada a lo largo de la frontera. México debe formar una policía federal fronteriza (norte y sur), la cual considere la fusión de la policía federal fronteriza y de una autoridad aduanera transformada en una sola agencia de protección fronteriza y unificada como una agencia de seguridad nacional.
4. La nueva administración debe fomentar la creación de fondos públicos trinacionales para financiar coinversiones y proyectos de investigación y

de libre movilidad laboral entre compañías y para intercambios estudiantiles y académicos.

5. El tema migratorio debe afirmarse como un tema económico. Es fundamental formalizar un cabildeo a nivel del poder legislativo y local en Estados Unidos que impulse las políticas para regular la migración circular, necesaria para la economía estadounidense. México debe activar políticas específicas de desarrollo locales en los estados de mayor migración, así como mejorar la gestión y el ordenamiento en su frontera sur para dejar de ser país de tránsito irregular de migrantes extranjeros. México está en deuda con aquellos que tuvieron que salir del país en búsqueda de mayores oportunidades; sin embargo, no se le puede transferir esa responsabilidad al gobierno de Estados Unidos una vez que radican ahí. México debe ser un país de leyes al interior y al exterior. Debe robustecer sus instituciones migratorias, como acción de política interna y exterior.
6. El nuevo gobierno debe intensificar la asociación con América del Norte mediante instituciones trilaterales. Por ejemplo, la creación de una Comisión de América del Norte, que dé seguimiento a los temas fundamentales de la relación. América del Norte es una de las regiones más competitivas del mundo, pero solamente en conjunto. Igualmente, México y Canadá deben insertarse en las negociaciones entre Estados Unidos y la Unión Europea para la creación de una asociación transatlántica de comercio e inversión, a fin de promover una integración y perspectiva continental.

La estrategia global con América del Norte debe dar especial atención a Centroamérica, debido a la problemática económica y de seguridad que significa para la región. El fortalecimiento de proyectos de cooperación trilateral y con Europa para robustecer las capacidades de los gobiernos en materia de seguridad y homologar leyes en temas de crimen organizado, así como los proyectos de desarrollo de infraestructura, son indispensables para avanzar en este esfuerzo que no es retórico. Lo anterior es fundamental para lograr un desarrollo en la región que permita reducir el crimen y la violencia que se extienden hacia varias zonas del territorio nacional.

## **Eje secundario: Latinoamérica, Europa y Asia Pacífico**

### **Latinoamérica**

Además de la estrategia decisiva hacia América del Norte y Centroamérica, la región latinoamericana puede convertirse en un foro para fortalecer a México. A pesar de la retórica de las élites y buena parte de los ciudadanos, hay más competencia que coincidencias con la región. La parte comercial es magra. Las exporta-

ciones de México hacia América Latina y el Caribe fueron del orden de 18,240.1 millones de dólares (MDD) en 2016, que comparados con los 302,575.7 MDD en exportaciones hacia Estados Unidos reflejan el aporte marginal de dichos intercambios. Brasil es el principal socio comercial: en ese año las exportaciones fueron de 0.9% y destino principal de las inversiones de México en la región con más de 30 mil millones de dólares. La llamativa Alianza del Pacífico (AP) (Perú, Colombia, Chile y México) representó solo 1.6% de las exportaciones mexicanas. Por otro lado, la parte política es fundamental. No se trata de apoyar falsos valores de izquierda, sino apoyar y buscar alianzas con naciones que compartan los valores de México, haciendo frente a países que reprimen a su población, como es el caso de Cuba y Venezuela. Posiciones conjuntas pueden traducirse en mayor fuerza de negociación para el país.

Algunas recomendaciones inmediatas son las siguientes:

1. En cuestión de comercio –como sugieren Guadalupe González y Rafael Velázquez–, son las empresas mexicanas las que deben incrementar inversiones en la región, sobre todo por la política expansiva de China, así como llevar los medios de producción para generar empleos y mejorar el uso de los recursos, resultando en la expansión de la capacidad de compra para productos mexicanos. Es necesario igualmente reforzar los Acuerdos de Complementación Económica y mejorar los sistemas para la solución de controversias. De manera particular, la nueva administración debe evitar la política del regionalismo atendiendo las múltiples organizaciones que tienen pocos resultados y diluyen esfuerzos.
2. Los proyectos planteados por la AP que pueden ser de provecho son los programas de inversión conjunta y de formación de recursos humanos, la integración de mercados de valores, mecanismos nuevos de cooperación hacia terceros y el establecimiento de plataformas tecnológicas únicas para facilitar la apertura de negocios, según la propuesta de Otto Granados. Sin embargo, la nueva administración debe estar alerta para la protección del sector agropecuario evitando que la Alianza se convierta en puente para exportaciones de países no miembros –principalmente de China–.

## Europa

Esta región ha revestido una importancia retórica, sobre todo después de los embates del presidente Trump a México, donde los europeos no salieron mejor librados. No obstante, los temas importantes con la mayoría de los países del continente son primordialmente económicos. La Unión Europea (UE) es el tercer

socio comercial de México y éste es el decimocuarto socio comercial de la UE con un intercambio de alrededor de 62 mil millones de dólares en 2016 y la segunda fuente de inversión extranjera directa (IED) con más de 168 mil millones de dólares. Esos intercambios son magros, pero abren la oportunidad de aprovechar y aumentar los proyectos bilaterales de cooperación en materias como Estado de derecho, programas sociales, culturales, tecnológicos y educativos con la UE y países no UE. Sin duda, la nueva administración resultará beneficiada con el aprovechamiento de los acuerdos pro democracia y la promoción del Estado de derecho, que hacen de ésta una política mexicana basada no sólo en acuerdos comerciales y foros internacionales sino en el fortalecimiento de sus instituciones de adentro hacia afuera.

Igualmente, es importante destacar que la UE privilegia un enfoque regional. México debe liderar una posición común con Centroamérica en temas de migración, de Estado de derecho y anticorrupción, con programas y fondos conjuntos, y el apoyo político de la Unión.

## Asia-Pacífico

En las últimas décadas, Asia Pacífico ha tomado importancia en el capitalismo internacional, sobre todo por la decisiva participación china que ha extendido su influencia en la mayoría de las regiones. China se convirtió en el segundo socio comercial y la segunda fuente de importaciones de México, después de EE.UU., así como el tercer destino de exportaciones, seguida de Estados Unidos y Canadá. En 2015, el comercio entre México y China fue de 74,873 MDD, de los que las exportaciones mexicanas alcanzaron 4,885 MDD, mientras que las importaciones de productos chinos sumaron 69,988 MDD. La inversión extranjera directa de ese país en México es de sólo 0.1%. Dadas tales cifras, cualquier intento de diversificación hacia China es impensable. México está en franca desventaja con ese país, por lo que la estrategia debe ser el desarrollo una política agresiva que mejore la oferta a empresas transnacionales para cambiar su base de producción de ese país a México, como también reducir el déficit comercial con la potencia asiática. La política de diversificación necesita una estrategia industrial mexicana clara y de largo plazo, donde México debe cambiar la orientación de país exportador de materias primas a productor de tecnología.

En lo concerniente al resto de la región, México debe reajustar las cadenas de producción en el marco del Acuerdo Amplio y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP), pues se permitirá el acceso a los mercados de Asia Pacífico, sin una estrategia establecida. Toca a la nueva administración apoyar a los sectores vulnerables a la apertura y subsanar el déficit económico con Corea del Sur y Japón.

Finalmente, resulta pertinente dedicar unos párrafos en lo que concierne a la diplomacia multilateral y pública. Los organismos internacionales han sido un espacio por excelencia para México. Sin embargo, se ha diluido la verdadera

importancia de participación. La pertenencia a estos organismos debe ir acompañada del aprovechamiento de programas y proyectos para las localidades mexicanas que lo necesiten. Igualmente, es necesario tomar con seriedad la participación de México en las Operaciones de Mantenimiento de Paz, así como ocupar de manera sistemática un asiento en el Consejo de Seguridad en la ONU.

En un contexto interno y externo tan adverso como el actual, la nueva administración se beneficiaría fuertemente de impulsar una política de difusión del país que supere estereotipos y promocióne las muchas historias de éxito en distintos ámbitos más allá de las noticias de violencia. Se debe reforzar la apertura de institutos culturales mexicanos o casas México y restablecer esquemas de embajadores culturales que se dediquen a la promoción del país, a la par de la promoción comercial. Cambiar la percepción irá de la mano con un cambio real en la construcción de un país con instituciones sólidas. Las estrategias de política exterior sólo podrán contribuir al desarrollo del país y su asunción a potencia regional en la medida en que haya avances contundentes en el orden interno, que permita así un poder internacional.



# Política multilateral: ¿repliegue o reconfiguración estratégica?

Laura Zamudio González

## Resumen:

México requiere de una política multilateral estratégica de cara a un creciente número de organismos internacionales que además de impulsar el diseño y cumplimiento de reglas, normas y prácticas estandarizadas de acción colectiva en el sistema internacional, son también capaces de articular las demandas de la sociedad civil y de otros múltiples actores interesados (nacionales e internacionales) y de acompañar a los gobiernos en procesos de implementación de política interna. El aislacionismo o repliegue de los organismos internacionales disminuye considerablemente las posibilidades de materializar los intereses nacionales y la agenda doméstica.

La política multilateral de México es una vertiente de la política exterior que se despliega, en su mayor parte, en el seno de diversos organismos internacionales especializados buscando el cumplimiento de los intereses nacionales mediante procesos formales de diálogo, negociación, decisión y coordinación colectivos. Este tipo de política tiene sus propias lógicas y dinámicas, algunas de las cuales pueden parecer como más arriesgadas e innovadoras que las utilizadas en el manejo de otro tipo de relaciones exteriores. Para comenzar, la política multilateral es mucho más heterogénea, con más actores involucrados y con estrategias muy diversas, que frecuentemente requieren de una sofisticada comprensión de instituciones y regulaciones internacionales. Además, esta lógica demanda un concepto de soberanía nacional actualizado que se aleja de la visión tradicional de soberanía como un todo (o autárquica) para acercarse a otro, que algunos analistas definen como soberanía compartida.

Efectivamente, en estos tiempos de globalización acelerada, para influir y protegerse, los Estados requieren participar en esquemas más complejos de coordinación y regulación, donde además de ajustar intereses comunes y/o definir reglas de acción en contextos que involucran la participación de múltiples actores,

se enfrentan a esquemas de regulación y supervisión constantes, que no devienen necesariamente de otra nación sino de una o varias organizaciones. Por ejemplo, existen ya en operación un gran número de regulaciones y normas creadas por organizaciones internacionales que se acatan, y se convierten incluso en políticas domésticas. Dos ejemplos breves: las regulaciones de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y el Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA). Se trata de un repertorio enorme de instrumentos jurídicamente vinculantes (tratados y convenciones internacionales), con mecanismos formales de verificación y seguimiento para analizar la manera en la que los Estados aplican las disposiciones de dichos instrumentos, así como decisiones, resoluciones y recomendaciones de organismos internacionales que si bien, son de cumplimiento voluntario, constituyen hitos normativos y referentes de comportamiento esperado.

Otras iniciativas como la Agenda 2030, las Comisiones de la Verdad, los tribunales híbridos, las misiones de paz de segunda generación (con mayores componentes de cumplimiento y diseño institucional), las administraciones de transición y las más recientemente creadas Comisiones Internacionales contra la Corrupción e Impunidad en Guatemala (CICIG) y Honduras (MACCIH), cuya labor consiste en apoyar las capacidades de los gobiernos y asistirlos en procesos de fiscalización y justicia, con apoyo de leyes, recursos y personal internacional, tienden a ser vistas –en mayor o menor grado– como instancias que tensionan (e incluso atentan) las prácticas de la soberanía tradicional. En estos momentos, por ejemplo, la existencia de CICIG en Guatemala está siendo cuestionada por redes de corrupción económica-política y funcionarios públicos vinculados a ellas, que intentan cancelar la renovación del mandato de la Comisión ante Naciones Unidas argumentando intromisión e incluso ilegalidad. Otro caso similar es Nicaragua, donde un gobierno que reprime violentamente a los grupos de oposición política pide también el fin de la misión de observación de la oficina de la Alta Comisionada de los Derechos Humanos de Naciones Unidas utilizando los mismos argumentos.

Pues bien, es fácil observar que los Estados siguen siendo los actores clave en la hechura de las instituciones mundiales y en su sostenimiento. En teoría y desde un punto de vista jurídico, siguen teniendo poder soberano fronteras adentro, por lo que estos deciden si se someten o no a los acuerdos alcanzados por la comunidad internacional. Sin embargo, en la práctica, todos los Estados están inmersos en una red de interrelaciones y acuerdos colaborativos-regulatorios (con componentes normativos, administrativos y organizacionales muy robustos) que los limitan. No se trata, claro está, de un proceso homogéneo, y subsisten diferencias notables en términos de autonomía gubernamental entre países y/o temas de agenda, pero es un hecho que el desarrollo normativo e institucional global impacta cada vez más las políticas domésticas. En México, esta estrecha vinculación entre política exterior y doméstica se institucionalizó en 2011 a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos.

En este contexto, la pregunta relevante para los tomadores de decisiones en materia de política multilateral es, entonces, cómo resolver problemas comunes y

lograr los intereses nacionales desde este “pegajoso” y en ocasiones intrusivo tinglado institucional, que cambia y adquiere mayores niveles de complejidad,<sup>1</sup> incorpora la participación de múltiples actores interesados y empuja hacia nuevos e innovadores esquemas de colaboración colectiva.<sup>2</sup>

El aislacionismo es una posible respuesta; la reconfiguración y diseño de una política exterior multilateral estratégica es otra. En este documento se apuesta por la segunda alternativa, pues considera que las dinámicas de la globalización, la integración de los mercados, la difusión de la autoridad y el poder, la revolución tecnológica de las comunicaciones, entre otros elementos, hacen que la opción aislacionista sea insostenible en el tiempo y, termine convirtiéndose en una estrategia que blinde al gobierno de la adopción de normas, estándares y prácticas internacionales que podrían alterar para bien, la hechura y práctica de la política interna y lo aparten de mecanismos de supervisión y rendición de cuentas a nivel internacional.

El objetivo del documento es aportar una reflexión sobre la importancia de adoptar una política multilateral estratégica para México a partir de algunas consideraciones propias del análisis organizacional, es decir, de la manera en la que visualizamos a las organizaciones internacionales y su trabajo. En un contexto donde la complejidad y dinamismo de la arena internacional se han potenciado exponencialmente con la entrada e importancia de estos actores organizacionales, es fundamental que los Estados sepan jugar con las reglas del juego por ellas impuestas, pues de lo contrario las consecuencias y las pérdidas pueden ser muy grandes y costosas. Las organizaciones internacionales intergubernamentales, por ejemplo, han superado ya en número a los Estados y crean por sí mismas nuevas organizaciones, comparten información con organizaciones no gubernamentales, buscan financiamiento del sector privado; se relacionan entre sí y despliegan su capacidad de agencia, siendo capaces de establecer regulaciones transnacionales en estricto sentido, crear y fortalecer instituciones internas y acompañar procesos de implementación de política doméstica. De allí que se requiera una política estratégica de cara a estos importantes actores organiza-

---

<sup>1</sup> Robert O'Brien, et. al., “Complex Multilateralism: MEIS and GSMS”, *Contesting Global Governance: Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*. Reino Unido: Cambridge University Press, 2003, pp. 206-229; Alicia Bárcena, “La nueva institucionalidad multilateral”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, núm. 9, vol. 3, 2009, pp. 2-11; James P. Muldoon, JoAnn Fagot Aviel, Richard Reitano y Earl Sullivan, *The New Dynamics of Multilateralism. Diplomacy, International Organizations and Global Governance*. Westview Press, 2011; Julia C. Morse y Robert O. Keohane, “Contested multilateralism”, en *The Review of International Organizations*, núm. 9, vol. 1, marzo 2014.

<sup>2</sup> J. Karen Alter y Sophie Meunier, “The Politics of International Regime Complexity”, en *Perspectives on Politics*, núm. 7, 2009, pp. 13-24; George Kell, “Twelve Years Later: reflections on the Growth of the Global Compact”, en *Business and Society*, núm. 52, 2012, pp. 31-52; Jens Martens, “Multistakeholders Initiatives: Future Models of Multilateralism?”, en *Dialogue on Globalization, Occasional Papers*, núm. 29, 2007; Jan Art Scholte (ed). *Building Global Democracy? Civil Society and Accountable Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011; Tallberg, et al., “Explaining the Transnational Design of International Organizations”; Felicity A. Vabulas y Duncan Snidal, “Informal Intergovernmental Organizations (IIGOs) and the Spectrum of Intergovernmental Arrangements”, en *Review of International Organizations*, núm. 8, 2013, pp. 193-220.

cionales, pues la tendencia de los últimos dos sexenios apunta en sentido inverso, señalando una intención de repliegue.

Desde el sexenio de Felipe Calderón, la sociedad ha venido cuestionando el costo de la participación de México ante organismos internacionales y se han tomado decisiones al respecto con base en ese criterio. El diseño de una política estratégica considera por supuesto el aspecto de los recursos (escasos), pero asegura el logro de objetivos claros y focalizados a partir de un análisis de oportunidades y riesgos, así como del conocimiento de las plataformas administrativas y organizacionales desde las cuales se busca operar. Esta breve reflexión se divide entonces en dos partes. La primera ilustra brevemente esta tendencia de restricción presupuestal y repliegue organizacional. La segunda esboza algunos elementos derivados del análisis organizacional que abonan al esfuerzo de definir una política exterior multilateral activa pero estratégica.

## **El repliegue de la política exterior multilateral de México: la restricción presupuestal**

El número de organizaciones internacionales (intergubernamentales y no gubernamentales) ha crecido y supera al conjunto de países. De conformidad con la UIA (2013), existen alrededor de mil 172 organizaciones internacionales en el mundo y, es allí, en sus oficinas, donde se reúnen jefes de Estado y de gobierno, funcionarios públicos internacionales y expertos para analizar todo tipo de temas, alcanzar acuerdos y codificarlos. También es al interior de estas estructuras donde se diseñan y ponen en marcha procesos de alerta temprana, mediación y resolución de conflictos; se ofrece asistencia técnica, información, capacitación y asesoría en el diseño de políticas públicas e instituciones internas; se imparte justicia e implementan procesos de reconciliación nacional; se atienden emergencias humanitarias y protegen derechos fundamentales. Son instancias diversas, costosas y no siempre eficientes, pero hoy por hoy constituyen la base más sólida que tenemos para canalizar los esfuerzos de gobernanza global.

Paradójicamente, desde finales del sexenio de Vicente Fox, el país comenzó a discutir el costo y la pertinencia de participar en algunas de estas organizaciones, y durante el sexenio de Felipe Calderón, se emitió un Decreto de Austeridad y Disciplina del Gasto de la Administración Pública Federal (4 de diciembre 2006). Esta disposición ordenaba la revisión de 243 membresías con miras a la cancelación y/o reducción en el costo de todas las que se consideraran irrelevantes. Como resultado de esta evaluación hubo recortes, cancelaciones y/o suspensiones temporales en 18 diferentes organizaciones, entre las que se encontraban la Unión Latina, el Tribunal Especial para Sierra Leona, el Banco de Desarrollo del Caribe y el Foro Permanente sobre cuestiones Indígenas, entre otras. Este tipo de revisiones se ha venido realizando a intervalos de aproximadamente dos años, con efectos en nuevos recortes o suspensiones.

Durante el sexenio de Enrique Peña Nieto (2013-2018), además del criterio de austeridad, emergió el tema de la irrelevancia. Académicos, periodistas, legisladores y representantes de la sociedad civil consideraron que, dadas las carencias económicas y de seguridad de algunos municipios en el país, el gasto invertido en organismos internacionales era un auténtico “despilfarro”.<sup>3</sup> A partir del Presupuesto de Egresos 2016, se eliminó la partida (R099) “Cuotas, Apoyos y Aportaciones a Organismos Internacionales” para todas las dependencias gubernamentales, lo que sumaba alrededor de 100 membresías a organismos como Naciones Unidas (ONU), Fondo Monetario Internacional (FMI), Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Corte Penal Internacional (CPI), entre otros. Cabe aclarar que debido a que muchas de las contribuciones de México son contractuales, la renuncia al pago no es un asunto sencillo, implica, por ejemplo, la denuncia al tratado de origen y la autorización del Senado, además de que tardan algunos años en concretarse. De allí, que al menos una parte de estos recursos, se tuvieron que haber canalizado a otros programas presupuestarios.

La decisión, sin embargo, adquiere gran relevancia como mensaje político y administrativo, pues cuestionó una de las metas del Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018), a saber, convertir al país en *un actor con responsabilidad global* –contribuyendo activamente en foros multilaterales sobre temas de interés para México y el mundo–. La eliminación de este programa del presupuesto de la Federación a mitad del sexenio afectó no solamente a la Secretaría de Relaciones Exteriores, para quien este gasto representa el tercero en importancia, después del pago de nómina y representaciones en el exterior, sino a muchas otras dependencias federales que también pagan cuotas a organismos internacionales como, por ejemplo, las secretarías de Hacienda y Crédito Público, Gobernación, Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Economía, Educación Pública, Salud, Medio Ambiente y Recursos Naturales, entre otras. Estamos hablando de 4,974.8 millones de pesos para la SRE, y de 12,500 millones de pesos para todas las dependencias en tres años.<sup>4</sup>

Sin un flujo garantizado de recursos, es muy difícil obtener resultados y dotar de consistencia a cualquier política pública. Entre el sexenio de Calderón, cuando la SRE invirtió 11,188.4 millones de pesos por concepto de cuotas y aportaciones a organismos internacionales,<sup>5</sup> y el sexenio de Peña Nieto, con la cancelación del

<sup>3</sup> Erika Ramírez, “México entregó 12 mil millones a organismos internacionales”, en *Contralínea*, 31 de enero, 2016; Alberto Morales y Horacio Jiménez, “Institucionalizarse cuesta millones al Congreso”, *El Universal*, 29 de diciembre, 2017. Estas notas señalaban que la Cámara de Diputados y el Senado de la República habrían pagado 5 millones 861 mil 614 pesos por pertenecer a organismos legislativos internacionales como la Unión Interparlamentaria (UIP), la Confederación Parlamentaria de las Américas (Copa) y el Parlamento Latinoamericano (Parlatino), entre otras.

<sup>4</sup> Si se consideran otros rubros como la 001 “Compromisos de México ante organismos internacionales” o la 005 “Promoción y defensa de los intereses de México en el ámbito multilateral”, las cifras cambian. Este último rubro, el 005, sí se mantuvo vigente para la SRE durante todo el sexenio de Peña Nieto.

<sup>5</sup> La información contempla el monto de recursos ejercido. Informes de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2006 a 2015, en: [www.pef.hacienda.gob.mx](http://www.pef.hacienda.gob.mx).

programa presupuestario, se abrió una gran brecha. Y si a ello se agrega el tema de la desconcentración de la política exterior multilateral, la dispersión de vínculos y funciones entre otras 20 secretarías que poseen sus propias direcciones, coordinaciones y unidades de asuntos internacionales,<sup>6</sup> muchas veces sin mecanismos de coordinación con la propia Cancillería, es evidente que se carece de una política con visión estratégica.

Sabemos por ejemplo que el gobierno de Peña Nieto invirtió 22,752 millones de pesos para el financiamiento de las oficinas de asuntos internacionales en los ramos administrativos, y sabemos también que el presupuesto de la Cancillería fue de 47,244 millones, pero al revisar los planes sectoriales (2013-2018) está claro que, salvo esta última, no hay señalamientos claros sobre lo que se espera obtener en cada una de estas instancias con los recursos asignados por concepto de cuotas o por financiamiento regular. De allí que saber si el monto de recursos asignados a la política exterior en general o la vertiente multilateral en particular es mucho o es poco, es imposible si no se tiene una idea de los objetivos y una evaluación de los resultados alcanzados. Así pues, nuestro primer reto en materia de rediseño de la política exterior es identificar con toda precisión los objetivos e intereses internacionales consignados a cada dependencia, así como de los logros hasta ahora alcanzados.

## **El redimensionamiento de la política exterior multilateral de México: la visión estratégica**

Una política exterior multilateral estratégica implica, no solamente, la reducción del gasto o el repliegue del país. Evidentemente, México no puede participar en todos los temas de la agenda global ni en todas las organizaciones internacionales. Debe decidir a cuáles organizaciones pertenecer y bajo qué criterios o justificaciones. Sobre todo, debe decidir qué estrategias y acciones son necesarias desplegar en las organizaciones a las que pertenece, qué nivel de liderazgo e influencia quiere tener y cómo puede fortalecerse con dicha participación.

Para acometer esa tarea, es importante comprender dónde estamos, de dónde partimos y cómo concebimos a las organizaciones internacionales y su trabajo. En este sentido, las organizaciones internacionales son vistas, la mayor parte del tiempo y de manera general, como *foros* –donde los Estados se reúnen y presentan posiciones o propuestas de acción–. Ocasionalmente se entienden también como *instrumentos* –donde los Estados resuelven problemas específicos beneficiándose de sus niveles de especialización y distribución de costos,<sup>7</sup> o como

<sup>6</sup> Los ramos administrativos que cuentan con oficinas de asuntos internacionales son Hacienda y Crédito Público, Gobernación, Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Economía, Educación Pública, Salud, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Trabajo y Previsión Social, Energía, Turismo, Cultura, Desarrollo Social, Función Pública y Procuraduría de la República. Los ramos autónomos son el Instituto Federal Electoral, el Instituto Federal de Telecomunicaciones y la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

<sup>7</sup> Kenneth Abbott y Duncan Snidal, "Why States Act through formal International Organizations", en *The Journal of Conflict Resolution*, núm.42, vol.1, febrero, 1998, pp. 3-32.

mecanismos que otorgan legitimidad a los gobiernos para anclar sus decisiones y políticas internas—. Rara vez se concibe a las organizaciones en su cualidad de *agentes*, con capacidad para definir actores y conceptos, crear y fortalecer instituciones, e inclusive modificar conductas, intereses e identidades.<sup>8</sup> Los indicadores de resultados que aparecen en el Plan Sectorial de la SRE (2013-2018) asignan gran importancia a asistir, proponer y lograr la adopción de propuestas confeccionadas por el gobierno mexicano en los foros multilaterales. Al respecto, México ha realizado un trabajo históricamente relevante en este sentido, con propuestas innovadoras, prestigiosas y trascendentales.

Sin embargo, habría que comenzar a considerar seriamente las maneras de evaluar también la otra cara de la participación, esto es, en la adopción y cumplimiento de las regulaciones internacionales. Lo anterior porque resulta que no siempre se cumple a cabalidad la misma y entiendo que aquí hay un tema tanto de federalismo y resistencia abierta de estados y municipios del país, como de tiempo y capacidades institucionales. Es cierto, existe una brecha discordante entre la elaboración de marcos jurídicos que regulan la acción internacional y su aplicación en casa, como sucede por ejemplo con el desplazamiento interno.<sup>9</sup> Mientras como país no avancemos en la conceptualización de las organizaciones internacionales como instancias de “doble vía”, en donde además de proponer regulaciones se deben acatar plenamente dichos compromisos, aceptar el monitoreo y aplicar recomendaciones que vienen de instancias organizacionales externas, seguiremos viendo una tremenda contradicción entre la política internacional —activa y responsable— y la política interna —cerrada y de inmovilismo—.

Desde un punto de vista pragmático, la visualización que se tiene de las organizaciones es importante para el diseño estratégico de la política multilateral en tanto impacta procesos clave, por mencionar algunos, como el de la selección —¿en qué instituciones participar y por qué razones?— y el de implementación —¿cuál es costo económico, político y social en la implementación de sus instrumentos?—.

Con relación al primer punto, la noción de foro pasa por alto el tema de la particularidad y especificidad de cada organización, sus culturas organizacionales, mandatos, misiones y funciones concretas. Sin un conocimiento claro de cada organización y sus mecanismos de trabajo, resulta muy difícil seleccionar en qué organizaciones nos conviene participar o cuáles están realizando funciones similares o superpuestas. Por ejemplo, en el tema de migración tanto la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), recientemente integrada al sistema de

<sup>8</sup> Michael Barnett y Martha Finnemore, “The Politics, Power and Pathologies of International Organizations”, en *International Organization*, núm. 53, vol. 4, otoño, 1999, pp. 699-732; Martha Finnemore y Kathryn Sikkink, “International Norm Dynamics and Political Change”, en *International Organization*, núm. 52, vol. 4, otoño, 1998, pp. 887-917; Alastair Johnston, “Treating International Institutions as Social Environments”, en *International Studies Quarterly*, núm. 45, vol. 4, diciembre, 2001, pp. 487-515.

<sup>9</sup> Laura Rubio y Daniela Bachi, “Desplazamiento interno forzado en el multilateralismo: evolución normativa y participación de México”, en Guadalupe González, Olga Pellicer y Natalia Saltalamacchia (eds). *México y el multilateralismo del siglo XXI. Reflexiones a los 70 años de la ONU*. México: Siglo XXI, ITAM, Senado de la República, 2015, pp. 236-268.

Naciones Unidas, como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) han venido proponiendo iniciativas interesantes. ¿Conviene participar en ambas?, ¿no se corre el riesgo de adoptar compromisos que ofrecen metodologías de trabajo, recomendaciones e instrumentos jurídicos diferentes que complican su seguimiento y aplicación? Preguntas empíricas que se tienen que responder a partir del conocimiento endógeno de cada una de estas organizaciones.

En relación con el segundo punto, tener presente el tema de la implementación. No es un tema menor, y es cada día más visible. Toda política estratégica tiene que considerar el mejor uso de los recursos, anticipando los escenarios en los que se pueden alcanzar mejores resultados. México ha demostrado que su aprendizaje es enorme y su liderazgo consistente en temas de paz, seguridad y desarme al seno de las Naciones Unidas. Ha logrado también avances significativos en áreas como cambio climático, control de drogas, migración y protección de comunidades vulnerables, entre otros. La probabilidad de que se sigan concretando acuerdos en esas áreas es grande. Sin embargo, los costos políticos de implementación son diferentes para cada tema y pueden, inadvertidamente, inducir procesos de autoselección que privilegian ciertos temas y organismos sobre otros.

A manera de conclusión y como nota de cautela, insistiría en la importancia que tiene, en este momento, la incursión en temas urgentes como la corrupción, impunidad y violencia en el país, aceptando los costos políticos y de implementación que puede acarrear el trabajo en estas áreas. Una política multilateral estratégica debería contemplar el trabajo prioritario en temas y organismos que atiendan temas críticos y prioritarios de la agenda nacional, donde se requiere no solamente discusión y diseño de marcos normativos e instrumentos de coordinación, sino también supervisión, vigilancia e incluso acompañamiento abierto de organismos internacionales que despliegan capacidad de agencia.

SEGUNDA PARTE

---

# **México y las regiones geográficas**

---



# Propuesta de política exterior para América del Norte (2018-2024)

Arturo Santa Cruz

**A**mérica del Norte se encuentra en crisis. El origen de la misma es evidente: la llegada al poder de Donald Trump. Ciertamente, desde hace al menos tres lustros la región –en un sentido fundamentalmente económico– acusaba ya problemas que debían ser atendidos. Otros procesos de integración, así como la creciente globalización y el surgimiento de China como potencia mundial, restaron relevancia a la América del Norte. Todavía más, en tanto Washington privilegió el tema de seguridad en su relación con sus dos vecinos, estos hicieron lo propio, si bien intentando ampliar la agenda, y en el interin prácticamente abandonando el proyecto de integración regional. Sin embargo, muchas de las trabas en el ámbito económico trilateral fueron abordadas en el marco más amplio del Acuerdo Transpacífico finalizado en febrero de 2016, y del cual los tres países de la región eran parte. Eran, porque precisamente el arribo a la Casa Blanca del actual presidente estadounidense dio al traste con dicho acuerdo, así como con el futuro del esquema insignia de la integración en la región: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). De ahí que América del Norte esté en crisis.

Ahora bien, como se sugirió arriba, la región existe fundamentalmente en términos económicos. Canadá, Estados Unidos y México tienen una intensa relación, sobre todo, en términos de comercio, inversión y producción en cadenas de valor. Fuera de eso, son pocas las áreas en las que efectivamente se puede hablar de los tres países como una zona con distintiva. Siendo así, se debe ubicar al trilateralismo en su justa dimensión.

Para nuestro país, la mayoría de los temas inscritos en la región geográfica de América del Norte atañe a su relación con Estados Unidos (migración, narcotráfico, flujo de armas, cuestiones ambientales, por mencionar algunos); en segundo lugar, proviene la agenda con Canadá, y en tercero –excepción hecha de la ya mencionada integración económica entre los tres países– la de América del Norte como entidad distintiva. La crisis de América del Norte arriba aludida se manifiesta, pues, no sólo –y quizás ni siquiera fundamentalmente– a nivel regional, sino en la relación con Estados Unidos.

Si bien la anómala situación que vive la relación bilateral se explica por la personalidad del inquilino de la Casa Blanca –ni la candidata que obtuvo la mayor

votación popular en la elección del noviembre de 2016 ni los otros precandidatos republicanos mostraban, ni de lejos, el nivel de animadversión a México y a los mexicanos que denotaba el empresario metido a político— también es cierto que el Partido Republicano, dando la espalda a muchos de sus valores característicos, tales como el libre comercio o el liderazgo internacional, se ha convertido en su habilitador. Así pues, en tanto el presidente Trump y los republicanos bajo su férula controlen los hilos del poder en Washington, lo prudente para el gobierno mexicano será no antagonizar abiertamente al mandatario, al tiempo que se mantiene cierta distancia (evitando, por ejemplo, contactos innecesarios entre los dos jefes de Estado o pronunciamientos públicos elogiosos hacia su persona y sus políticas).

Paralelamente, sin embargo, es imprescindible redoblar la apuesta por Estados Unidos, entendiendo que ese país es mucho más que su gobierno. De esta forma, México necesita seguir el ejemplo de Canadá y, utilizando su muy extensa red consular, tejer una densa red de contactos en los más diversos ámbitos de gobierno (tales como el Congreso, departamentos de la administración federal, gobiernos estatales, legislaturas estatales y gobiernos municipales), del sector privado (por ejemplo, cámaras y empresas clave) así como de la sociedad en general (como sería el caso de organizaciones no gubernamentales dedicadas a los derechos humanos y clubes de servicio social en general). En esta tarea, sería fundamental la asociación respetuosa de nuestro Servicio Exterior con la diáspora mexicana. México comparte muchos de sus intereses y valores con amplios sectores del gobierno y la sociedad estadounidense, y el trabajo conjunto con ellos sin duda sirve de amortiguador en situaciones adversas para nuestro país, como es el caso con la presente administración estadounidense.

Conforme vaya perdiendo potencia el fenómeno Trump, ya sea luego de las elecciones intermedias, ante un eventual juicio político o después de las elecciones de 2020 —suponiendo, por supuesto, que no sea reelecto—, las alianzas mencionadas sin duda seguirán sirviendo para sacar mayor provecho a la relación de México con Estados Unidos. Es alentador, por ejemplo, que a pesar de la tramposa campaña del presidente estadounidense contra el libre comercio en general y el TLCAN en particular, la mayoría de sus compatriotas considera que ambos son benéficos para la economía estadounidense: 82% en el caso del primero y 63% en el del segundo; más alentador todavía es que el porcentaje de aprobación para los dos temas señalados se ha incrementado durante el gobierno de Donald Trump.<sup>1</sup> Parafraseando a Daniel Cosío Villegas, se puede afirmar que México tiene necesidad de asociarse con la gran mayoría de la sociedad estadounidense. Así pues, redoblar la apuesta por Estados Unidos (lo que por supuesto no significa dejar de emprender un serio y sostenido esfuerzo de diversificación económica y diplomática de nuestro país) debe ser la primera y más amplia asignatura en la agenda de la política exterior mexicana en el próximo sexenio.

---

<sup>1</sup> Daniel Drezner, "The populist revolt against trade liberalization is over. Trump killed it", *Washington Post*, 27 de agosto, 2018.

A continuación presento, muy telegráficamente, las áreas que el gobierno de Andrés Manuel López Obrador pudiera enfatizar a fin de avanzar los intereses nacionales de nuestro país en la región. Inicio el recuento con el tema que en la práctica ha constituido a Canadá, Estados Unidos y México como región, a saber, el TLCAN; posteriormente, me centro en la agenda de nuestro país con Washington, luego con la que tenemos con Ottawa y cierro el círculo abordando otros temas emergentes que conciernen a América del Norte como región.

## **TLCAN**

Con la llegada a un entendimiento entre México y Estados Unidos sobre el acuerdo comercial –y a reserva de que Canadá haga lo propio– éste parecería haber sobrevivido las innumerables amenazas del veleidoso presidente estadounidense. Sin embargo, la incertidumbre en este ámbito no es asunto del pasado. Si bien lo más probable es que el acuerdo se someta a consideración de la actual legislatura –dominada por los republicanos, quienes garantizarían su aprobación–, en caso de que el trámite se demore a la siguiente, su aprobación se antoja difícil, dada la muy probable mayoría demócrata. En tal caso, podría continuar el acuerdo en vigor, lo cual no sería negativo para nuestro país, o bien el presidente estadounidense podría denunciarlo –lo cual traería consecuencias negativas para México, por la incertidumbre que la medida generaría–; aun en este último caso –el cual, por definición, estaría inscrito en el debilitamiento del huracán que ha representado el gobierno de Trump– México no sufriría un golpe irremediable ni duradero. El golpe no sería irremediable porque el grado de integración de las tres economías, así como el hecho que el trío es parte de la Organización Mundial del Comercio, evitaría una dislocación económica de mayores proporciones; tampoco sería duradero, porque para entonces el radicalismo trumpista iría de salida. En este escenario, el gobierno mexicano debería mandar señales que tranquilicen a los inversionistas extranjeros y a los mercados internacionales (por ejemplo, mediante la permanencia de los mecanismos existentes en el TLCAN que dan seguridad a la inversión extranjera y el mantenimiento de políticas macroeconómicas responsables), y en ningún momento ceder las presiones que pueda ejercer el gobierno estadounidense. Para entonces deberá ser meridianamente claro que el gobierno del presidente Trump nunca puso los intereses de los ciudadanos estadounidenses al centro de su agenda, los de sus dos socios comerciales y los de nuestro país en particular, como ha sido evidente aun desde antes que tomara posesión, que fueron relegados a la periferia.

## **Migración**

Aunque la migración de mexicanos a Estados Unidos ha disminuido sustancialmente en los últimos años, el gobierno nacional sigue teniendo la obligación de velar por la protección de sus derechos cuando entran a territorio estadounidense.

La red consular debe seguir con los encomiables esfuerzos que en los últimos meses ha venido realizando para brindar protección a los nacionales que son deportados de Estados Unidos más allá de la zona fronteriza. Finalmente, aparejado a la disminución del flujo migratorio nacional a Estados Unidos ha venido creciendo la migración de centroamericanos a ese país.

En esta temática, el gobierno lopezobradorista debe revisar los términos bajo los cuales ha venido operando la cooperación México-Estados Unidos. Pareciera que la frontera estadounidense se ha recorrido al sur, con nuestras autoridades llevando a cabo tareas de intercepción de trasmigrantes que no le corresponden –cabe notar que México deporta ya más centroamericanos que Estados Unidos–. En el ínterin, la violación de los derechos humanos de los trasmigrantes es frecuente; esta práctica no corresponde con los principios ni con los intereses de nuestro país. Si México ha de colaborar con el problema que para Estados Unidos representa la creciente inmigración centroamericana, éste debe demostrar primero, en los hechos, que está comprometido con evitar el fenómeno migratorio en el origen, colaborando con México y los países de la región en programas de desarrollo que contribuyan a paliar los factores que propician el éxodo de esos países, tal como lo propuso el presidente electo a Trump en su misiva de julio pasado. Además, cualquier acuerdo bilateral (México-Estados Unidos) para disminuir el cruce de trasmigrantes a Estados Unidos debe avenirse a los más altos estándares internacionales en materia de protección a los derechos humanos, y debe de contar con el apoyo y/o supervisión del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Por supuesto que el ofensivo tema del muro merece ser ignorado por el gobierno entrante, no sea para condenarlo o reiterar que México no financiará en absoluto su construcción; después de todo, la pueril estrategia de campaña blandida por Trump es un asunto de política interna de Estados Unidos.

## **Narcotráfico, seguridad y tráfico de armas**

México debe insistir en el principio de corresponsabilidad respecto al flagelo del narcotráfico materializado en la Iniciativa Mérida hace once años. Dos factores patentizan el reconocimiento de obligación por parte de Estados Unidos: a nivel simbólico, la transferencia de recursos a nuestro país; a nivel operativo, la compartición de inteligencia. Este par de elementos debe subsistir, aun si el nombre del programa de cooperación en la materia cambia. Es particularmente importante que Washington comparta información referente al lavado de dinero por parte del crimen organizado mexicano, dado el anuncio del gobierno lopezobradorista de hacer de la inteligencia financiera parte central de su estrategia de combate al crimen organizado. De manera similar, México no debe dar marcha atrás en los niveles de cooperación militar alcanzados entre los dos países, siempre y cuando ésta siga siendo benéfica para los intereses de nuestro país. Finalmente, el nuevo gobierno debe insistir en que su contraparte sea más eficiente en la prevención del trasiego de armas a nuestro país.

## **Zona fronteriza**

México debe continuar con los planes de modernización conjunta de la frontera. Tres aspectos merecen especial atención: 1) la construcción de nueva infraestructura, 2) la optimización de los procesos de movimiento de bienes y personas, y 3) la conservación de los ecosistemas compartidos.

## **Cooperación en materia educativa**

La cooperación en materia educativa con Estados Unidos debe ser una prioridad para el gobierno entrante. Programas como "La fuerza de 100,000 en las Américas" son el tipo de esquemas que se deben promover. Retomando de nueva cuenta a Cosío Villegas, el mejoramiento de la relación con nuestro vecino del norte necesita no sólo que nosotros estudiemos a Estados Unidos, sino que la juventud estadounidense también conozca a nuestro país.

## **Canadá**

Desde la entrada en vigor del TLCAN, la relación económica se ha fortalecido considerablemente, tanto en términos de comercio, como de inversión y de cadenas de valor. El próximo gobierno deberá tomar medidas para que dicha relación se siga consolidando y, particularmente, para que la inversión canadiense en nuestro país se diversifique (hoy en día está concentrada en dos áreas: banca y minería). Sin embargo, como se ha visto a lo largo del proceso de renegociación del acuerdo comercial, la relación política con Ottawa es importante también para nuestra relación con el vecino compartido. En este sentido, resulta necesario retomar el Plan de acción conjunto México-Canadá, y dentro de éste enfatizar particularmente los vínculos en el ámbito educativo. De tal suerte que programas de cooperación en este sector, como Proyecto 10,000, son fundamentales para acercar tanto a las sociedades de ambos países como a sus respectivos gobiernos.

## **Ámbito regional**

Si bien, como se apuntó anteriormente, la región de América del Norte existe fundamentalmente en la esfera económica, hay también algunos cotos en los que la acción trilateral es posible y deseable. Tal es el caso de algunos temas medioambientales, de salud pública –baste recordar la muy exitosa colaboración trilateral en 2009, en el contexto de la pandemia del virus AH1N1– e incluso de seguridad; de ahí que mantener la cooperación en estos sectores con nuestros dos socios comerciales sea de vital importancia.

Finalmente, no de manera inmediata, sino –por razones evidentes– hasta que Donald Trump haya dejado la Casa Blanca, nuestra Cancillería deberá tomar la iniciativa para relanzar la Cumbre de Líderes de América del Norte. El diálogo de alto nivel entre mandatarios responsables contribuirá sin duda a sacar a la región de la crisis en la que se encuentra inmersa; México debe ser parte importante de esa empresa.

# La agenda pendiente de México en América Latina y el Caribe: consideraciones y recomendaciones

Guadalupe González González  
Rodrigo Morales Castillo

## Un nuevo bono democrático

**E**l contundente triunfo electoral de la izquierda mexicana, encabezada por Morena, ha trastocado el ecosistema político en el que se desarrollaron los tres gobiernos previos de la alternancia, modificando de manera importante el sistema de partidos y los contrapesos institucionales. En materia de política exterior, esta nueva realidad significa que, además de sus facultades constitucionales, el próximo Ejecutivo encabezará un gobierno unificado con amplias capacidades institucionales para comprometer recursos y bases internas sólidas que, en principio, dotarían de credibilidad, legitimidad y fortaleza a sus posiciones en el escenario internacional.

Bajo este contexto inédito es que deberá hilarse la política exterior del presidente López Obrador, un líder que ha manifestado poco o nulo interés por lo internacional. Nuestro primer llamado a la próxima administración es que el punto de partida sea una revisión cuidadosa de las acciones ejecutadas por gobiernos anteriores y una evaluación precisa de sus avances, retrocesos y omisiones, evitando la tentación, tan común en nuevos gobiernos, de querer reinventar el hilo negro para marcar una diferencia.

En el caso específico de la política mexicana hacia América Latina y el Caribe (ALYC), en los próximos seis años el principal desafío consistirá en elevar el nivel de atención, presencia, continuidad y recursos hacia una región a la que si bien se valora por su cercanía cultural, solo se atiende de manera contingente, sin una cabal comprensión de su importancia estratégica, económica, social y de seguridad. Aquí nuestro segundo llamado a reevaluar las relaciones con los países latinoamericanos y caribeños desde una óptica integral con perspectiva transexual de los intereses y activos de México en la región.

En un entorno externo sumamente complejo, incierto y desfavorable para México por los fuertes cuestionamientos estadounidenses a las reglas del orden liberal y al modelo de integración en América del Norte, la formulación de la política exterior latinoamericana de la nueva administración debe dar prioridad a

la región por intereses políticos (seguridad, fronteras y migración), económicos (comercio, inversión e integración), geopolíticos (contrapeso suave a la intensa relación con Estados Unidos y diversificación selectiva) y simbólicos (pertenencia a un espacio cultural común y convergencias internacionales).

Otros elementos centrales en la articulación de esta política son los activos acumulados por México en la región durante las últimas décadas, donde destacan la proyección económica de empresas mexicanas (más de 70% de los flujos de inversiones mexicanas en el mundo tienen como destino ALyC), la liberalización de los intercambios comerciales no obstante su bajo valor relativo (4.2% del comercio exterior), el avance sostenido de la Alianza del Pacífico (AP) como mecanismo de integración y plataforma de relacionamiento externo, especialmente con Asia, y la institucionalización de espacios de concertación, diálogo político y cooperación para el desarrollo de alcance bilateral, regional y multirregional. Si bien los intereses y activos del país son piezas clave en la definición de la próxima política exterior, las iniciativas y acciones mexicanas no se implementarán en un vacío, por lo que es importante integrar a la ecuación las variables estructurales y regionales que condicionan el desarrollo de la misma.

## **Proteccionismo y competencia global: incentivos para mirar al sur**

La próxima política exterior mexicana hacia el sur del continente deberá calibrar el ciclo de inestabilidad política e incertidumbre económica resultado, en parte, del abrupto giro proteccionista en Estados Unidos y de la creciente presencia de China en la región. Ambas variables estructurales son filtros por los que fluye la relación México-ALyC, condicionándola a una dinámica triangular y de importancia secundaria para los países involucrados, a excepción de quienes comparten fronteras.

La transición de la política cooperativa de Barack Obama a la política de mínimos, aislacionista y transaccional de Trump ha generado un nuevo entorno disruptivo para la agenda mexicana. En el caso de México, siendo Estados Unidos el centro de gravedad de sus relaciones con el mundo, el giro proteccionista y unilateralista tiene múltiples impactos directos e indirectos sobre sus relaciones con ALyC.

Dos situaciones ilustran esta espiral de impactos y efectos colaterales. En el ámbito comercial, el riesgo de restricciones arancelarias y los cambios en los términos del TLCAN obligan a México a buscar mercados y proveedores en el sur como factor de diversificación y táctica de negociación frente a Estados Unidos, al mismo tiempo que implican revisar los acuerdos alcanzados en las negociaciones en curso con Argentina y Brasil. De igual forma, el endurecimiento de las medidas migratorias y los controles fronterizos estadounidenses complejizan las dinámicas migratorias en territorio mexicano, agravan la situación de inseguridad, precariedad y violaciones a derechos humanos de quienes migran, aumentan las presiones sobre la frontera sur y generan tensiones con los gobiernos centroamericanos.

En cuanto a la segunda variable estructural, el siglo XXI ha atestado el ascenso económico y crecientemente político de China como un actor relevante en ALyC. Entre 2000 y 2016, la participación de las importaciones y exportaciones chinas en el comercio regional pasó de 2 a 18% y de 1 a 9%, respectivamente, creciendo ambas a una tasa anual promedio por encima de 20% en este periodo. Además, su progresivo protagonismo político se observa en su exitosa diplomacia para romper con el reconocimiento a Taiwán por parte de algunos países de la región (Dominica, El Salvador, Panamá y República Dominicana), a pesar de las presiones estadounidenses en contra.

La inminente guerra comercial de Estados Unidos con China y la Unión Europea (UE), además de dañar al sistema multilateral de comercio, impactará fuertemente la dinámica comercial de ALyC. Los más afectados, junto con México, serán los diez países latinoamericanos que cuentan con un TLC con Estados Unidos. Otro canal de afectación serán las reacciones de China y la UE, quienes en conjunto representan el 26% del comercio de la región (frente al 39% de Estados Unidos) como su segundo y tercer socio comercial. Frente al proteccionismo estadounidense, estos actores buscarán aprovechar la situación para profundizar su presencia en ALyC como alternativas de comercio, inversión y cooperación. México deberá explorar las nuevas oportunidades de inserción interregional y de colaboración triangular que se abran con el renovado interés europeo y chino en Latinoamérica, principalmente en proyectos de infraestructura y desarrollo.

## **Diacronías político-ideológicas y fragmentación regional**

El nuevo gobierno de izquierda en México enfrentará una región inmersa en un ciclo económico, social y político muy distinto al de anteriores administraciones. Por un lado, las fuerzas políticas más afines a la actual agenda política mexicana han perdido terreno electoral y, por el otro, es inminente el riesgo de crisis políticas e inestabilidad por los graves problemas de estancamiento, desigualdad, corrupción, inseguridad y debilidad democrática.

Hace tiempo que se cerró el ciclo regional de crecimiento sostenido (3.3%) de la primera década de este siglo, sobre todo en Sudamérica (3.8%) y el Caribe (3.2%), y, en menor medida, en México y Centroamérica (1.8%). Entre 2011-2016 varios factores internacionales frenaron el crecimiento regional (1.7%) pero con diferencias subregionales significativas: mientras que América del Sur (0.3%) y el Caribe (0.5%) sufrieron un descenso notable, Centroamérica y México (3.1%) crecieron por la recuperación en Estados Unidos.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha alertado sobre el riesgo de que el estancamiento erosione las conquistas sociales alcanzadas durante los años de crecimiento económico y robustas políticas sociales. Entre 2002 y 2014, casi 80 millones de personas salieron de la pobreza y más de 90 millones engrosaron a la clase media; la población en pobreza extrema disminuyó de 12 a 8%, y aquella en situación de pobreza, de 46 a 29%. En cambio, a partir de 2015 se observa un repunte de indigencia y pobreza, alcanzando en

2017, 10 y 31% respectivamente. Bajo esta nueva textura social se han reconfigurado las demandas de la población, conformando sociedades más exigentes e insatisfechas con el funcionamiento de sus gobiernos e instituciones democráticas. El corolario ha sido la multiplicación de signos de inestabilidad política.

También ha terminado la "ola rosa" de la década anterior, con gobiernos fuertes de izquierda en Argentina, Brasil y Venezuela que dominan los alineamientos regionales. El actual ciclo político está conducido por cinco patrones de cambio. En un primer grupo de países, las alteraciones de gobierno se han dado a través de procesos de destitución o renuncia: Paraguay (2012), Guatemala (2015), Brasil (2016) y Perú (2018). En otros países, las alternancias de gobierno por vía electoral marcan rupturas significativas: El Salvador (2009), Costa Rica (2014 y 2018), Chile (2014 y 2018), Argentina (2015), Colombia (2018) y México (2012 y 2018). El tercer patrón son los casos de erosión democrática: Honduras (desde 2009), Venezuela (a partir de 2015) y Nicaragua (2018). El cuarto, son cambios significativos dentro de la misma coalición en el poder: Ecuador (fractura del *correísmo*, 2017) y Cuba (nueva generación de líderes, 2018). Por último, en una quinta categoría están Bolivia, Panamá y Uruguay, donde hay continuidad u oscilaciones políticas suaves.

Mientras tanto, en el Caribe los cambios políticos están sujetos a la vulnerabilidad de esas islas a la incertidumbre de la economía internacional y su bajo nivel de resiliencia ante el aumento de la frecuencia y magnitud de los desastres naturales como resultado del cambio climático. A esta situación se suma el retiro gradual de actores internacionales con larga tradición de cooperación y presencia económica en la subregión como Brasil, Venezuela y Estados Unidos.

Como resultado de este complicado panorama, los mecanismos de concertación e integración regional se encuentran en un estado anémico y en retraimiento. Las instituciones del regionalismo post liberal, como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y la Unasur (Unión de Naciones Suramericanas), están desgastadas, acéfalas, con casos emblemáticos de retiro y en riesgo de defunción. La Organización de los Estados Americanos (OEA) está polarizada entorno a las crisis nicaragüense y venezolana, sin suficiente voluntad política ni capacidad institucional para articular acciones colectivas efectivas. La Cumbre de las Américas desdibujada por el abandono de su progenitor estadounidense (Trump es el primer presidente estadounidense en no asistir a una cumbre). La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), sin estamina ni prioridades claras, permanece paralizada por falta de acuerdos sobre procedimientos básicos, aunque sigue siendo el único foro con representación regional y diálogo con socios extra regionales. El Mercosur está en proceso de modernización, pero la expulsión de Venezuela y el repliegue de Argentina y Brasil hacia sus agendas internas generan interrogantes sobre su futuro.

Una trayectoria distinta ha tenido la Alianza del Pacífico con avances en reducción de obstáculos comerciales, financieros y migratorios, acaparando la atención internacional de 55 Estados Observadores y cinco candidatos a Estados Asociados. No obstante, la AP enfrenta serios retos de institucionalización, bajo

comercio intrabloque, débiles encadenamientos productivos e indefinición estratégica sobre los siguientes pasos en su integración y papel político como actor global y regional. A pesar del acercamiento con el Mercosur, con la celebración de la I Cumbre AP-Mercosur, la convergencia entre ambos está aún lejos, reduciendo su cooperación a nivel técnico. En suma, la integración latinoamericana es de claros-cursos, con avances institucionales pero pobres resultados: el comercio intrarregional apenas alcanza 15%, muy por debajo de la UE (70%) y la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN) (más de 50%).

Al mosaico de modelos políticos y económicos que dificultan la convergencia regional, se suma el debilitamiento de los liderazgos políticos que dominaron la primera década de este siglo por las crisis políticas y económicas en Argentina, Brasil y Venezuela. Argentina enfrenta una crisis de credibilidad financiera y la exigencia de políticas de ajuste que podrían descarrilar al gobierno de Macri. En Brasil, el bajo ritmo de crecimiento económico, la fragmentación del sistema político y la indefinición electoral se traducen en retraimiento internacional. En Venezuela, la espiral de erosión democrática, colapso económico y aislamiento internacional ha dado lugar a la crisis de refugiados más grave en la región (2.3 millones han huido desde 2014).

Este complejo escenario difícilmente se resolverá en poco tiempo, por lo que la demanda de liderazgos regionales será una constante en los seis años de la nueva administración. En un contexto de gobiernos e ideologías heterogéneas, la diplomacia mexicana se ve obligada a reflexionar sobre el significado de estos vacíos, parálisis y crisis cuya solución requerirá de mayores dosis de acción colectiva. En los círculos atentos latinoamericanos hay expectativas con respecto al papel podría asumir un gobierno de izquierda en México con las suficientes credenciales democráticas y peso geopolítico para articular acuerdos básicos sobre los diversos temas que aquejan a la región.

## **Líneas de acción**

Es importante repensar a ALyC en su complejidad y heterogeneidad, no como región bien articulada sino como tres subregiones con dinámicas y prioridades distintas, donde México debe poner acentos temáticos diferentes. Siguiendo una lógica de círculos geopolíticos concéntricos, a continuación enunciamos algunas acciones posibles.

1. En el Caribe, el atardecer de los años de oro de la diplomacia bolivariana abre espacios para una mayor presencia mexicana que puede redituarse en una proyección global con perfil solidario para el nuevo gobierno. La administración saliente comenzó a tejer relaciones estratégicas con Belice, Cuba, Guyana, Jamaica y Santa Lucía. Hay que mantener y ampliar este esfuerzo e institucionalizar la cooperación para el desarrollo, así como promover también las inversiones mexicanas en el área.

- a. Fortalecer las acciones bilaterales de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo en el Caribe, al tiempo de robustecer alianzas estratégicas de cooperación triangular con instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo, socios regionales, a través de los fondos conjuntos con Chile y Uruguay, y globales como Alemania, España, Francia y Canadá.
  - b. Ejecutar las estrategias de gestión de riesgo, resiliencia al cambio climático y reconstrucción del Caribe adoptadas en el marco de la IV Cumbre México-Caricom y por la iniciativa franco-mexicana.
  - c. Impulsar la coordinación multilateral en temas de interés común como comercio, energía y turismo.
  - d. Elevar la relación México-Cuba a Asociación Estratégica con el fin materializar oportunidades de inversión y comercio y, sobre todo, establecer un diálogo sobre cómo superar la polarización y parálisis que vive la región.
2. Centroamérica debe ser la prioridad regional de México. Plantea una situación compleja para la diplomacia mexicana ya que en este espacio se asientan intereses geopolíticos y económicos que demandan una alta atención, y donde México se juega su credibilidad internacional por la deuda histórica de responsabilidad y solidaridad. Seguridad, migración y cooperación deberán ser los temas prioritarios buscando sinergias con otros actores de peso como Estados Unidos, Canadá, Alemania, España y la UE e instituciones internacionales como el BID, la OEA o la ONU. Dada la coyuntura de la relación México-Estados Unidos, será clave encontrar un equilibrio fino entre la ejecución de una política exterior eficaz que permita ganar réditos en la negociación con el vecino del norte, sin perder autonomía, y la capacidad de diálogo en temas sensibles como migración y seguridad.
- a. Focalizar la cooperación de seguridad con Centroamérica en atender las dos raíces de la actual escalada de violencia criminal, impunidad y déficit sociales. Complementar los esquemas de cooperación fronteriza, judicial, policiaca y militar con Centroamérica con enfoques preventivos de seguridad humana, reconciliación y atención a las víctimas.
  - b. Promover un diálogo hemisférico migratorio cuyo objetivo sea establecer protocolos que pongan en el centro la observancia de los derechos de los migrantes y promover la adopción de políticas públicas nacionales alineadas con los 23 objetivos y compromisos del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular.
  - c. Asignar más recursos para mitigar los efectos de la política migratoria estadounidense, principalmente a través de los mecanismos de coordinación y protección existentes (Tricamex) con los países centroamericanos, y mejorar la coordinación intersecretarial, intergubernamental e intersectorial para la atención del fenómeno migratorio.

- d. Instruir a embajadas y consulados a generar insumos confiables que permitan tener el pulso sobre los movimientos migratorios regionales y extra regionales.
  - e. Fortalecer los esquemas de cooperación triangular enfocados en los lugares de origen, particularmente en el Triángulo Norte, priorizando la colaboración con Alemania, Canadá, España y la UE, y con Estados Unidos por medio de la Conferencia de Prosperidad y Seguridad en Centroamérica. Urge ampliar los recursos del Fondo Yucatán y establecer mecanismos de seguimiento para una ejecución eficiente de los proyectos.
  - f. Mejorar la gestión de las políticas de refugio, asilo y atención a los migrantes centroamericanos dotándolas de recursos financieros y humanos adicionales.
3. En América del Sur, México debe aprovechar la densidad material e institucional acumulada por las inversiones mexicanas, los acuerdos comerciales y de complementación, las asociaciones estratégicas y la AP para avanzar una estrategia de diversificación selectiva y focalizada con los ajustes necesarios una vez que culmine la negociación del TLCAN.
- a. Dar mayor impulso a la AP, el principal activo de México en la región como catalizador de integración productiva y eje articulador del diálogo con Mercosur. Aprovechar la vinculación externa de la AP para impulsar una plataforma exportadora regional, con especial énfasis en Asia-Pacífico, y fortalecerla como línea de defensa del sistema multilateral de comercio.
  - b. Enfatizar los temas de desarrollo incluyente, sustentable y garantista más allá de lo económico, aprovechando la madurez del diálogo político alcanzado por administraciones anteriores.
  - c. Articular iniciativas conjuntas para reactivar a la CELAC como el foro idóneo para revertir la parálisis de los mecanismos de concertación política regional.
  - d. Finalizar la modernización de los Acuerdos de Complementación Económica con Argentina y Brasil a fin de alcanzar un nivel de desgravación por encima de 40% del universo arancelario, y comenzar la actualización del marco jurídico comercial con Ecuador, Paraguay y Uruguay.
  - e. Mantener la buena sintonía con Brasil iniciada durante la visita de Estado de Dilma Rousseff (2015). Un acuerdo México-Brasil, acompañado de iniciativas conjuntas, tendría un efecto de calado regional, además de ser el primer paso necesario para una posible convergencia entre AP y Mercosur.
  - f. Activar el diálogo regional sobre asuntos de relevancia nacional como el combate a la corrupción, la despenalización de las drogas, la lucha contra la pobreza y la defensa del multilateralismo. Para tal fin, con-

viene aprovechar las seis asociaciones estratégicas con países latinoamericanos, pero también celebrar con mayor frecuencia las Comisiones Binacionales con el resto.

- g. Asumir una posición firme, proactiva y constructiva frente a situaciones de crisis en la región con costos humanitarios. Ante la magnitud de las crisis en Nicaragua y Venezuela, una lectura rígida del principio de no intervención, además de improductiva, sería contraproducente para un gobierno de izquierda con un amplio "bono democrático" al mostrar negligencia ante los refugiados, claudicación de la defensa de normas y principios de valor universal y, consecuentemente, pérdida de credibilidad y liderazgo en la región. La prioridad debe ser romper el impasse regional generado por la polarización en la OEA y el callejón sin salida al que ha llegado el Grupo de Lima para reducir los potenciales riesgos regionales de un golpe de Estado o una intervención militar. Se requiere un cambio de énfasis, enfoque y la construcción de nuevas alianzas. Si bien México debe mantener su condena al deterioro democrático, debe también asumir un papel constructivo, menos vocal y enfocado en atenuar la crisis humanitaria de la mano de las Naciones Unidas y de los principales países afectados.

## Consideraciones finales

A la luz del complejo contexto mundial y regional, y en particular de los cambios en la relación con Estados Unidos, el nuevo gobierno mexicano debe capitalizar los nichos que hoy ofrece ALyC. La región representa tres tableros interrelacionados de acción diplomática: un tablero político como punto de equilibrio frente a las posiciones del gobierno estadounidense en temas como migración, comercio, cambio climático y seguridad; un tablero económico como opción y plataforma de diversificación y construcción de nuevos encadenamiento productivos más allá de Norteamérica; y, por último, un tablero geopolítico como espacio de articulación de relaciones estratégicas a nivel continental y extra regional con países asiáticos como China, Corea, Japón y la ASEAN, y con socios tradicionales como Alemania, Canadá, España, Francia y la UE.

# México y Europa: aliados en un mundo convulso

Lorena Ruano

**D**urante los últimos dos años, los cambios en el contexto internacional, particularmente los retos que ha planteado la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca, han acentuado el interés mutuo entre México y Europa. No es por tanto casual el acercamiento que estos dos socios buscaron desde inicios de 2017, con el fin de “modernizar” el Acuerdo Global entre México y la Unión Europea (AG)<sup>1</sup> que estructura las relaciones en los ámbitos de diálogo político, cooperación y asociación económica desde el año 2000. También se ha dado una intensificación de las relaciones bilaterales con los países europeos (miembros o no de la UE) y se ha intentado alinear, dentro de lo posible, posiciones conjuntas en foros multilaterales.<sup>2</sup> Concluir y ratificar este nuevo acuerdo, cuya negociación quedó prácticamente terminada en abril de 2018 con un “Acuerdo en Principio”, es la tarea más importante que enfrenta el próximo gobierno mexicano en relación con Europa. A continuación se explica la importancia del AG “modernizado” (AGM), en qué consisten las novedades que introduce y cuáles serían los pasos hacia delante, así como algunos de los retos previsibles.

## **La importancia de concluir el Acuerdo Global México-Unión Europea “modernizado”**

Entre los temas que nos acercan, destaca la vulnerabilidad mexicana y europea en términos económicos, tanto comerciales como financieros, dado que la administración de Trump ha decidido poner en marcha una política proteccionista, elevando aranceles, dinamitando procesos de solución de controversias (tanto de la

---

<sup>1</sup> El nombre oficial del “Acuerdo Global” es Acuerdo Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros y México. Fue firmado en 1997 junto con un Acuerdo Interino de Comercio, el cual fue reemplazado por el Tratado de Libre Comercio Unión Europea-México (TLCUEM), firmado en marzo de 2000. El Acuerdo Global y el TLCUEM entraron en vigor en octubre de 2000.

<sup>2</sup> Véase el número especial que coordiné de la *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 112, “Europa y su relación con México”, México, Instituto Matías Romero/Secretaría de Relaciones Exteriores, abril 2018.

Organización Mundial de Comercio (OMC) como del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y tratando de repatriar la inversión a Estados Unidos por varios medios, incluida una reducción considerable de impuestos y una truculenta renegociación del TLCAN. En ese contexto, resulta esencial para México continuar con la diversificación de sus socios económicos en el mundo, con el fin de asegurar acceso estable a otros mercados para el sector exportador del que dependen tantos empleos y aproximadamente 30% del PIB. En ese sentido, Europa representa un punto de referencia obligado: el porcentaje de líderes mexicanos que pensaba que la región a la que había que ponerle más atención era Europa pasó de 6% en octubre de 2016 a 23% en marzo de 2017, en compensación al desplome que sufrió América del Norte al llegar Trump a la Presidencia.<sup>3</sup> Fue por ello que, entre enero de 2017 y abril de 2018, se aceleró el ritmo de negociaciones del AGM, como parte de un esfuerzo más amplio por parte del gobierno mexicano que incluyó estrechar lazos con Brasil y Argentina, así como con los socios de la Alianza del Pacífico; impulsar las negociaciones de ésta con Australia y Nueva Zelanda, y firmar el Acuerdo Comprensivo y Progresivo para una Asociación Transpacífica (CPTPP, por sus siglas en inglés) en marzo de 2018.

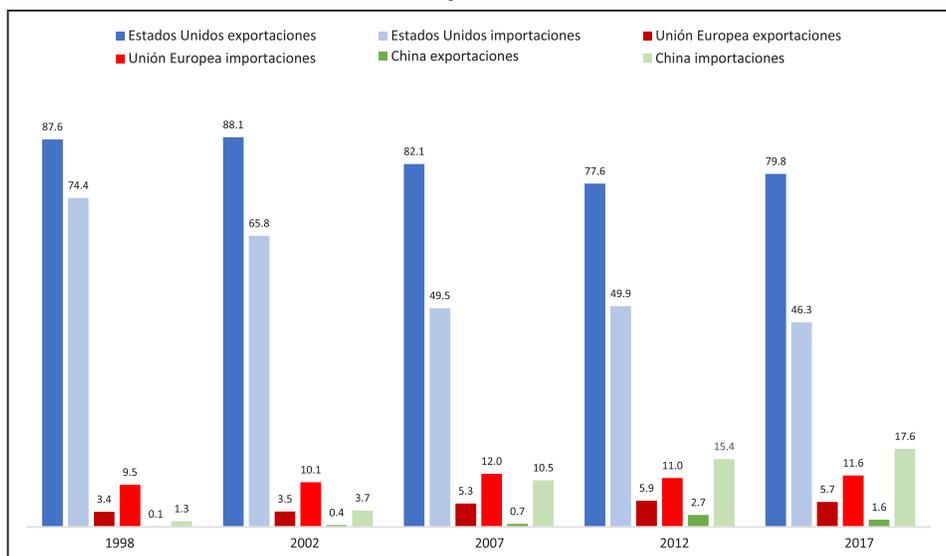
Por su parte, la UE es un gigante comercial (primer exportador mundial) que también ha trabajado intensamente, desde enero de 2017, en su propia diversificación, y tiene mucho interés en que México, su segundo socio en América Latina después de Brasil, sea parte de una red de acuerdos comerciales de última generación que ha ido tejiendo con países que tienen una visión afín, favorables al libre comercio, basado en reglas claras. La UE concluyó recientemente acuerdos similares con Vietnam (2015), Canadá (conocido como CETA –*Comprehensive Economic and Trade Agreement*– 2016), Japón (2018) y Singapur (2018). Actualmente, tiene abiertas negociaciones con Malasia, Tailandia, Indonesia, Filipinas, Myanmar, India y Mercosur, además de iniciar la modernización del acuerdo que tiene con Chile desde 2002. En los últimos meses, también ha iniciado discusiones con Australia y Nueva Zelanda. Esta nueva generación de acuerdos incluye nuevas disciplinas, temas de gobernanza y de inversión mucho más profundos que los que se conocían hasta ahora.

En términos comerciales, nunca sobra recordar que la UE es el segundo destino más importante para las exportaciones mexicanas (5.7% en 2017), aunque muy por detrás de Estados Unidos (79.8 %). Si bien los intercambios comerciales con China han crecido de manera espectacular en los últimos 20 años (de 0.7% del comercio total en 1998 a 9.7% en 2017), se debe esencialmente a lo que México importa de ese país, pues le sigue exportando poco (ver *Gráfica 1*). Concluir la negociación del AGM es por tanto insoslayable para la nueva administración.

---

<sup>3</sup> Gerardo Maldonado, Karen Marín, Guadalupe González y Jorge A. Schiavon, *Los mexicanos ante los retos del mundo. Opinión pública, líderes y política exterior: México, las Américas y el Mundo, 2016-2017*, México: CIDE, 2018, p. 64, gráfica 3.3.

**Gráfica 1. Porcentaje del comercio total de México con Estados Unidos, la UE y China, 1998-2017, años selectos**



Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Economía (2018).

Además de simplificar procedimientos en aduanas y permisos fitosanitarios para reducir barreras no-arancelarias, el AGM incluye toda una serie de “nuevas disciplinas” y temas, como comercio digital, propiedad intelectual, y compras públicas, que obligarían a México a transparentar esos procesos, incluido a nivel estatal.

Desde el punto de vista de las inversiones, Europa tiene aún más peso, ya que cerca del 30% de la IED que ha llegado al país en los últimos años proviene de esta región, y viene acompañada de una derrama de empleos y capacitación. México requiere de ese capital para su crecimiento, desarrollo tecnológico y la mejora de su competitividad. Cabe destacar, en ese ámbito, que el nuevo mecanismo para solución de controversias inversionista-Estado previsto en el AGM sería más sólido, pues estaría compuesto por una corte permanente, más transparente y menos manipulable por grupos de interés particulares. Este esquema cobra un valor adicional en el contexto del acuerdo alcanzado recientemente con Estados Unidos, que acota notablemente los capítulos correspondientes en el TLCAN. Empresas estadounidenses que perderían seguridad al invertir en México podrían, si tienen filiales en Europa, canalizar su inversión por allí.

Otra innovación del AGM es que vincula de manera transversal el comercio con temas como el medio ambiente, igualdad de género y desarrollo sustentable, todas metas que el nuevo gobierno contempla en su agenda de política exterior e interna. Por tanto, el AGM adquiere un valor para la relación económica con la UE y también en términos de posicionamiento internacional, al anclar a México a una red de países interesados en mantener comercio en inversiones basado en reglas sólidas, ordenadas y vinculadas con temas de desarrollo sustentable. Lo anterior

ante los embates que está sufriendo el sistema multilateral desde la Ronda de Doha en 2003 y, más recientemente, a la política de EE.UU.

Más allá de las oportunidades económicas discutidas en los párrafos anteriores, no debe perderse de vista el valor político y el de cooperación incluidos en el AGM, complementados desde 2008 por una Asociación Estratégica.<sup>4</sup> El apartado de diálogo político ha institucionalizado la discusión a todos los niveles (desde ministros hasta grupos de expertos) en numerosos temas de interés mutuo (derechos humanos, medio ambiente, seguridad, etc.), además mantiene a México en un lugar privilegiado y recurrente dentro de la abultada agenda de Bruselas. Este diálogo político es hoy más necesario que nunca para formar alianzas frente a la incertidumbre que emana de Washington. Europa y México dependen de manera existencial del orden internacional que hoy Estados Unidos pone en entredicho, desde el libre comercio hasta el cambio climático, pasando por la defensa de los derechos humanos, la solución pacífica de controversias y el fortalecimiento de las instituciones multilaterales. La modernización del AG en este rubro agrega agilidad al establecimiento (y cancelación) de diálogos sectoriales, además de que ordena mejor las relaciones con la sociedad civil e incorpora las reuniones interparlamentarias y de jefes de Estado y de Gobierno, que ya se venían dando de manera externa al marco del tratado anterior.

En el ámbito de la cooperación, la modernización del AG era ya inaplazable, debido a los cambios en las políticas de desarrollo de ambos socios desde el año 2000. México instauró la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) a partir de 2011 y ha desplegado una serie de acciones que permiten nuevas formas de cooperación. Por su parte, la UE reformó su política (y presupuesto) de cooperación para el desarrollo en 2014, concentrando la ayuda bilateral en los países de menor ingreso, con lo cual "graduó" a la mayoría de los países de América Latina, incluyendo a México. Quedan a nuestra disposición las convocatorias para proyectos temáticos (derechos humanos, investigación, cambio climático) y regionales. En este contexto, la UE espera que México, dado su nivel de ingreso, participe en proyectos conjuntos de cooperación triangular, sobre todo con Centroamérica y el Caribe. La atención y el apoyo a estas dos regiones limítrofes de México figuran de manera prominente en la agenda de política exterior del nuevo gobierno. Asociarse con la UE y sus Estados miembros en estos proyectos puede ser muy fructífero pues cuentan con el mayor presupuesto mundial de ayuda al desarrollo y con una experiencia notable.

## Las tareas y los retos hacia adelante

Los retos para el nuevo gobierno mexicano serán, en primer lugar, concluir los detalles que faltan de la negociación con la UE, un actor muy poderoso e inflexible (las posturas europeas son producto de una negociación interna multilateral com-

<sup>4</sup> La UE ha nombrado como socios estratégicos a Brasil, México, Corea del Sur, Japón, Sudáfrica, China e India.

pleja). Aquí será importante asegurar la compatibilidad de las cláusulas con el nuevo acuerdo alcanzado con Estados Unidos y con el CPTPP, sobre todo en reglas de origen e indicaciones geográficas.

Un segundo reto consistirá en ratificar el AGM en un entorno nacional e internacional en el cual el entusiasmo por el libre comercio ha decaído. Esto recaerá sobre el Senado mexicano y, para el caso europeo, será necesario que el gobierno mexicano despliegue un amplio esfuerzo diplomático de cabildeo en los parlamentos nacionales de los Estados miembros de la UE, donde los reflejos nacionalistas también van en aumento y la imagen de México heredada de la administración no es halagadora, sobre todo en materia de derechos humanos y corrupción. Si bien el nuevo gobierno encontrará probablemente buena disposición, debido a la legitimidad que le confiere la amplia mayoría con la cual ganó las elecciones de julio de 2018, de cualquier forma habrá que convencer a los parlamentos nacionales (y en algunos casos, como en el de Bélgica, a los regionales) así como al Parlamento Europeo, lidiar con críticas de las ONG y poderosos grupos de interés. Esto requerirá de un esfuerzo de planeación y conocimiento de las contrapartes, y tendrá que venir apoyado por recursos para tener éxito.

En tercer lugar, vendrá la tarea de emprender una política industrial a nivel nacional orientada a aprovechar las oportunidades que abren éste y otros acuerdos comerciales. Por lo general, esta política ha sido una labor que las administraciones anteriores no priorizaron, dejándola recaer principalmente en los actores económicos privados. Pero hay mucho que el Estado puede hacer para mejorar la infraestructura comercial, desde modernizar los puertos, las carreteras, las aduanas, hasta proporcionar apoyos a las empresas mexicanas, sobre todo a las pequeñas y medianas empresas (Pymes), para que tengan una mayor integración en las cadenas globales de valor generadas por el comercio y la inversión.

Por último, es menester señalar la importancia de no dejar que la concentración de los esfuerzos en la renegociación con Bruselas haga a un lado las relaciones con los Estados miembros, algunos de los cuales son aliados políticos clave de México en este mundo convulso: España, Francia, Alemania, Suecia y los Países Bajos. La relación con el Reino Unido también habrá de reconfigurarse tras el Brexit, planteado para el 30 de abril de 2019, aunque es difícil aún prever cuál será el arreglo final al que este país llegará con la UE.



# Los retos de una política exterior de Estado hacia el Pacífico asiático

Carlos Uscanga

## Diagnóstico

### *Asia Pacífico en el epicentro de la economía mundial y política mundial*

**E**n los albores del término de la segunda década del presente milenio, las proyecciones que se avizoraban en los años ochenta y noventa sobre el futuro prometedor de la región del Pacífico asiático se han cumplido, y algunas de ellas se quedaron cortas. En 2016, el Asia Pacífico tuvo una participación del 40.9% del PIB mundial, representando un notable crecimiento ante el 29.4% registrado en el año 2000; tan sólo, las economías de China, Japón y la India concentran el 70% del PIB total de la región. En 2017, en promedio, la región creció 5.7%, siendo la de mayor crecimiento del mundo, y su contribución al crecimiento global fue del 62.1%, del cual 33.3% lo aportó China y el 13.4% India. El Fondo Monetario Internacional (FMI) prevé que el crecimiento de la economía india alcance 7.4% para 2018 y 7.8% en 2019, frente al 6.7% observado en 2017. No obstante, la región del Asia Pacífico enfrenta nuevos retos como las tendencias de la desaceleración del crecimiento económico de China a mediano plazo, las tendencias del envejecimiento poblacional y el débil crecimiento de la productividad. La región necesita reformas estructurales para enfrentar sus desafíos demográficos y estimular la productividad.

En materia de comercio, el Pacífico asiático representa el 33.5% de las exportaciones totales mundiales. Mientras que las importaciones de bienes y servicios disminuyeron del 52% del PIB en 2000 a 48% en 2016. En el rubro de inversiones, en 2016, China recibió flujos de inversión por 107.6 mil millones de dólares, Hong Kong por 117.1 mil millones de dólares y Singapur 61.6 mil millones de dólares, ubicándose las tres economías entre los primeros diez lugares a nivel mundial. En el sur de Asia, India mantuvo flujos de inversión extranjera constantes y recibió 44 mil millones de dólares.

En el terreno geopolítico, el este y sudeste de Asia son el epicentro de tensiones y conflictos potenciales. Los intereses estratégicos de Beijing para el

reclamo de territorios en contienda con sus vecinos (Islas Spratly, Senkaku, etc.), la carrera armamentista y la amenaza nuclear son focos de preocupación que se erigen como amenazantes para la seguridad y estabilidad de la región. Los escenarios de rivalidad hegemónica se mantienen ante el ascenso de China que desafía la “pax americana”. Corea del Norte se mantiene como un actor incierto y volátil a pesar de los acuerdos preliminares derivados de la reunión histórica de Kim Jun Un y Donald Trump en Singapur, en junio de 2018.

La oleada del neoproteccionismo comercial y las medidas unilaterales de Trump para imponer aranceles han impactado al *statu quo* que Asia Pacífico había mantenido sustentado en el libre comercio, en el consenso en las negociaciones económicas bilaterales y en la apuesta de los foros regionales como plataformas para crear un espacio de diálogo regional —como el mecanismo de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés)—, para facilitar los flujos de comercio, inversión y la cooperación. Ahora, las tensiones comerciales entre Washington y Beijing agregan otro elemento de mayor incertidumbre en la región con implicaciones para ambos lados del océano Pacífico.

### **¿Más Asia Pacífico en México y más México en Asia Pacífico?**

Es claro que tanto en los objetivos y metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018) como en llevar a México a su máximo potencial e impulsar la proyección de un país *con responsabilidad global*, en lo general, puede observarse un déficit durante la administración de Enrique Peña Nieto. Es conocido el hecho de que la energía institucional del Estado mexicano después de los acontecimientos en Ayotzinapa, los escándalos de corrupción y la poca efectividad para contener la ola de inseguridad del país, mermó su imagen y capacidad de acción de integrar una estrategia internacional proactiva.

La agenda de política exterior mexicana hacia la región del Pacífico asiático mostró muchos ejes de continuidad de las estrategias y acciones implementadas por los gobiernos panistas (Vicente Fox Quesada y Felipe Calderón Hinojosa) pero también algunos avances importantes. Uno de ellos fue buscar “socios relevantes” que pudieran tener peso e influencia en los temas regionales y globales, lo que permitió el surgimiento en septiembre de 2013 del MIKTA (México, Indonesia, Corea del Sur, Turquía y Australia), como un foro informal de cooperación con “socios no tradicionales”. Es menester apuntar que ese mecanismo mostró consistencia gracias a las reuniones ministeriales, en las que también se establecieron acciones para profundizar los nexos bilaterales de México con esos países.

La presencia de México en los mecanismos regionales como APEC se mantuvo constante. Por ejemplo, el presidente Peña Nieto asistió a las Cumbres de Líderes, siendo la primera en Indonesia en 2013 y la última en Papúa, Nueva Guinea. Asimismo, la representación, quizá mínima, en el Foro de Cooperación América Latina y Asia del Este (FOCALAE, por sus siglas en inglés) y en el Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC, por sus siglas en inglés) fue

continua. Los temas sobre la cooperación internacional para el desarrollo, así como el de migración y cambio climático, estuvieron presentes en las reuniones a nivel ministeriales y en la agenda de los jefes de Estado durante las visitas (oficiales y de trabajo) realizadas por el Ejecutivo mexicano al Pacífico asiático.

En materia de política comercial, el proceso de negociación del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés), después de una larga negociación, concluyó con la redacción del documento final en Nueva Zelanda, el 4 de febrero de 2016. Sin embargo, la decisión de la administración de Donald Trump de retirarse de ese instrumento comercial regional, implicó abrir nuevamente negociaciones para lograr consensos sobre la continuidad del TPP sin Estados Unidos (TPP-11). Bajo el liderazgo de Japón y el cabildeo de México en momentos claves, se logró el consenso entre las partes para crear el Tratado o Acuerdo Integral y Progresivo de Asociación Transpacífico (CPTPP, por sus siglas en inglés), firmado el 8 de marzo de 2018.

El triunfo electoral el 1 de julio de 2018 de Andrés Manuel López Obrador marcó, al legitimarse oficialmente su triunfo, una transición en la que, habiendo designado a Marcelo Ebrad Casaubon como secretario de Relaciones Exteriores del nuevo gobierno, se han intensificado las reuniones y las declaraciones sobre algunos de los temas a incluirse en la agenda internacional durante el sexenio 2018-2024. Cabe destacar tres encuentros: el primero con el embajador de China, Qiu Xiaogui; el segundo con el ministro de Asuntos Exteriores de Japón, Taro Kon; y, por último, el encuentro con embajadores y representantes diplomáticos de diez países de Asia Pacífico (China, Australia, Corea del Sur, Filipinas, Indonesia, Japón, Malasia, Nueva Zelanda, Tailandia y Vietnam). En todos ellos, los temas recurrentes fueron la intensificación de la cooperación en diversas áreas incluyendo la de ciencia y tecnología, la ampliación de las oportunidades de comercio exterior mexicano para la diversificación y el incremento de oportunidades de inversión en los nuevos programas (incluyendo uno en el istmo de Tehuantepec) que iniciarán a partir del 1 de diciembre de 2018. Por último, se enfatizó en las oportunidades de "aprendizaje" para México del modelo de desarrollo asiático que ha logrado sumar políticas industriales exitosas y avanzar en la innovación tecnológica.

A diferencia de otros cambios de gobierno en la historia de México, el proceso de entrega-recepción ha estado marcada por hacer más explícita algunas de las directivas de política exterior que podrán adoptarse en la administración de López Obrador, pero también han puesto en evidencia el repetir "lugares comunes" como el tema de la diversificación económica, sólo por mencionar uno; y, aún más grave, ha puesto en evidencia la falta claridad de México respecto a su papel dentro del sistema de cooperación internacional en virtud de su calidad de país de renta media alta en la que le recae otros compromisos en la cooperación orientada para el desarrollo que superan ya la visión ser un receptor neto de ayuda.

En ese contexto, es necesario recuperar la idea de una política exterior de Estado cuyos principios, estrategias y acciones permitan conducir la agenda internacional de México a nivel global, y en particular con Asia Pacífico, de manera más asertiva y sobre todo con continuidad que permita, en efecto, ser un actor integral, confiable y proactivo.

## Propuestas

La Secretaría de Relaciones Exteriores debe ser el eje de coordinación político-diplomática de la agenda regional y global de México. Es un hecho que la agenda que involucra a México y Asia-Pacífico en materia económica, cultural, diplomática, financiera, etcétera, es cada vez más comprehensiva y con múltiples actores (en particular, no gubernamentales). En ella inciden diversas áreas de la administración pública en México, por lo tanto es necesario mejorar los mecanismos de coordinación para evitar enfrentamientos –Idelfonso Guajardo-Luis Videgaray en la negociación comercial de Estados Unidos– que minan la capacidad de respuesta de nuestro país. Estos desajustes en la toma de decisiones generan una imagen poco sólida con dividendos negativos para el país (visita del candidato republicano Donald Trump, por ejemplo). En este sentido, es menester definir funciones precisas y centralizar facultades para la definición de un proceso de toma de decisiones más eficiente en la que los servidores públicos de carrera no sean rehenes de los funcionarios, designados por razones políticas, sin experiencia en el ámbito internacional, desplazando a los miembros del servicio exterior mexicano. En 2018, de las doce presentaciones, solamente siete son personal de carrera.

Ante las fuerzas centrípetas que acechan a México frente al neoproteccionismo de Estados Unidos, una diversificación con una perspectiva integral y con el apoyo a la planta exportadora mexicana, sin exclusiones, debe sustentarse en la definición de las prioridades de acercamiento regional, a nivel macro y micro, que permita generar nuevos modelos de negocios en lo bilateral y participar activamente en los foros regionales, además de establecer alianzas estratégicas con economías emergentes en la atención de los temas globales.

En este contexto, los puntos de atención dentro de la política exterior mexicana de Estado para la región del Pacífico asiático durante el 2018-2024 podrían estar orientados a los siguientes dos aspectos:

### *a) México como un actor visible en el Asia Pacífico*

- Contribuir a la reforma institucional de APEC; colaborar en el fortalecimiento del diálogo regional mediante otros mecanismos regionales de cooperación como la Alianza del Pacífico frente a la crisis de los esquemas regionales y multilaterales generadas por las acciones proteccionistas del gobierno de Trump.
- Mantener y ampliar los espacios de cooperación y consultas en los temas regionales y globales en el marco de MIKTA.
- Ampliar las acciones de cooperación y diplomacia cultural con los países del Sudeste de Asia para apoyar a la visibilidad de México como socio confiable en América Latina, tras la erosión de Brasil como potencia media.

- Forjar alianzas estratégicas en el marco CPTPP a fin de aprovechar las nuevas oportunidades de acceso de mercado e inversión, manteniendo un clima interno de seguridad y confianza ante sus socios comerciales.
- Continuar con los procesos de ampliación de contrapartes asiáticas como miembros asociados dentro la iniciativa de la Alianza del Pacífico, integrada por México, Chile, Colombia y Perú.

#### *b) México como un socio confiable y activo*

- Atender de manera puntual y con corresponsabilidad las relaciones diplomáticas y económicas con sus socios estratégicos: China, Japón e India.
- Fomentar el mayor aprovechamiento de nuestra red de convenios internacionales de comercio, en particular el Acuerdo para el Fortalecimiento de la Asociación Económica (AFAE) con Japón, y reactivar las negociaciones suspendidas para la concertación de un mecanismo de libre comercio con Corea del Sur.
- Emplazar una política económica externa integral que permita identificar con precisión y claridad áreas de negocios y oportunidades de inversión para la empresa mexicana, otorgando apoyos para su modernización tecnológica e incremento de sus capacidades competitivas.
- Reforzar vínculos con las nuevas economías emergentes del Sudeste de Asia a través de las diversas modalidades de la cooperación internacional para el desarrollo (bilateral, triangular y regional) que permitan la construcción de alianzas estratégicas a fin de contribuir a impulsar los intereses de México en el plano bilateral y regional.
- Construir las necesidades y prioridades de la diplomacia mexicana para una agenda hacia el Pacífico Sur.

Una política exterior de Estado, el viejo deseo que surge en cada inicio de los sexenios en México, en la que se definan metas y estrategias de corto, mediano y largo plazo, en la que pueda identificar áreas y temas esenciales como la construcción de asociaciones con economías claves, favoreciendo una sana diversificación integral que tome en cuenta las realidades geopolíticas y geoeconómicas del país, dependerá de la capacidad del nuevo gobierno de generar un cambio profundo en todos los ámbitos. Esto debe incluir el diseño y ejecución de las acciones internacionales, la construcción de consensos internos para que la política exterior contribuya al deseable proyecto de nación, pero sobre todo evitando el viejo discurso retórico y mesiánico, así como las iniciativas carentes de innovación. En efecto, “la mejor política exterior es la interna”, siempre y

cuando la última genere las condiciones de estabilidad social, bienestar económico y seguridad a sus ciudadanos para canalizar las energías del Estado mexicano en un diseño fluido y propositivo de la agenda internacional del país en el Pacífico asiático: región clave para el crecimiento económico mundial en las próximas décadas.

# Las relaciones económicas de México con Asia Central y del Sur: realidades y perspectivas

Enrique Baltar Rodríguez

Como parte del ejercicio de reflexión colectiva sobre el estado actual y las perspectivas de la política exterior de nuestro país, este apartado incluye un breve análisis sobre las relaciones de México con los países que conforman las subregiones de Asia Central y Asia Sur. A pesar del bajo nivel de las relaciones de México con ambas subregiones, la idea de incorporar este apartado obedece a varios propósitos. Por un lado, pretende ofrecer un panorama lo más completo posible de la política exterior de nuestro país hacia esas latitudes. Por otro, a la necesidad de destacar, dentro de ese contexto, la creciente importancia que han venido cobrando los intercambios económicos con India y la potencialidad futura de esa relación dentro de una estrategia de diversificación de la economía mexicana. Por tal razón en esta sección nos pareció conveniente centrar el peso del análisis en las relaciones económicas, en particular el comercio y la inversión de capitales. Su estructura está dividida en tres partes; en la primera se hace una descripción general del escenario regional, con sus debilidades y fortalezas; en la segunda se analiza el estado actual y las perspectivas de las relaciones económicas; y por último, unas breves consideraciones finales.

## Presentación del contexto regional

La definición geográfica de las subregiones de Asia Central y del Sur remite a una vasta extensión de territorios de más de nueve millones de km<sup>2</sup> delimitada, al norte, por la Federación de Rusia; al este, por la República Popular China y la República de la Unión de Myanmar; al oeste, por la República Islámica de Irán, el Mar Caspio y la Federación de Rusia; y al sur, por el océano Índico. La primera generalmente abarca cinco países, a saber las repúblicas de Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán. Desde el punto de vista histórico, esta subregión ha estado dentro del área de influencia rusa y su configuración en países independientes data de 1991, cuando se desprendieron de la extinta Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). La segunda comprende a los ocho países miembros de la

Asociación para la Cooperación Regional del Sur de Asia (SAARC, por sus siglas en inglés): Afganistán, Bangladés, Bután, India, Maldivas, Nepal, Pakistán y Sri Lanka. La mayoría de estos territorios estuvieron bajo dominio de Gran Bretaña hasta mediados del siglo XX y, desde entonces, varios han mantenido una asociación simbólica con la vieja potencia imperial como estados soberanos miembros de la Mancomunidad de Naciones (*Commonwealth*). Aunque integrante oficial del SAARC desde 2007, el territorio de Afganistán ha servido por su ubicación como especie de bisagra o puente natural que aporta ciertos elementos de continuidad geográfica, cultural e histórica entre ambas subregiones.

En términos generales, el contexto regional carece de los atractivos que ofrecen las economías vecinas de los países del Este de Asia. En las últimas tres décadas, el nivel de volatilidad política de la región ha sido muy significativo como resultado de las múltiples amenazas que han gravitado sobre la seguridad y estabilidad interna de la mayoría de los países que la conforman. Dichas amenazas abarcan un amplio espectro de expresiones que incluye regímenes autoritarios y represivos, disputas territoriales y confrontaciones fronterizas, guerras civiles y conflictos violentos alimentados por los nacionalismos étnicos, el sectarismo religioso y los movimientos yihadistas, por mencionar sólo las más importantes. En consecuencia, el panorama económico del conjunto también refleja el claro retraso y el menor dinamismo de unas economías que conservan, en su mayoría, un carácter predominantemente agrario, con una débil base industrial y tecnológica, y muy poco peso en los flujos globales de comercio e inversiones. Tan sólo a modo de ilustración, el Producto Interno Bruto (PIB) de los países de Asia Central creció a una tasa promedio anual de 6.25% durante el periodo 2006-2016, un dato muy significativo en términos nominales, aunque en términos reales el tamaño de esas economías representó en promedio tan sólo el 0.35% del PIB mundial y apenas el 1.1% del PIB generado en todo el continente asiático. Si exceptuáramos a India, el peso del resto de los países de Asia Sur tampoco sería demasiado diferente.

En contraste con esos argumentos, conviene también llamar la atención sobre varios factores que han venido revalorizando el interés económico por la región y que revestirán probablemente mayor importancia en un futuro inmediato. Uno se refiere al valor demográfico. La población de ambas subregiones sobrepasa los mil 800 millones de personas (mil 766 millones en Asia Sur y 70.5 millones en Asia Central), lo que representó el 24.5% de la población mundial en 2017. Eso le confiere una considerable importancia potencial como reserva de fuerza de trabajo y mercado de consumo. El segundo factor está relacionado con el creciente desempeño de la economía india en los últimos 20 años, que la ha llevado a colocarse en el séptimo lugar mundial por el tamaño de su PIB al cierre del año pasado. De continuar esa tendencia en el futuro, la mayoría de los pronósticos concuerda en la posibilidad de que hacia 2050 India pudiera convertirse en la tercera mayor economía del mundo, después de China y Estados Unidos. El tercero es el valor de las reservas energéticas del Asia Central. De acuerdo con el *PB Statistical Review of World Energy 2018*, Kazajistán, Turkmenistán y Uzbekistán concentraron en 2017 más del 2% de la producción mundial de petróleo y el 4% del gas natural, pero cuentan con el 11.5% de las reservas mundiales probadas de

este último recurso. Esto ha provocado un “nuevo gran juego” en torno a la construcción de oleoductos y gasoductos en la zona, donde compiten y se entrecruzan intereses económicos y geopolíticos de grandes potencias globales y también de actores regionales.

Un último factor a considerar es el efecto transformador y multiplicador que puede derivarse de la gigantesca iniciativa estratégica *One Belt, One Road* (OBOR), impulsada por el gobierno chino desde 2013 como una prioridad de su política exterior, y que pretende recrear la idea de la antigua Ruta de la Seda a través de la creación de una red de corredores económicos terrestres y marítimos que lleven la expansión china hasta el Medio Oriente y Europa. Los megaproyectos del puerto de aguas profundas en Gwadar, Pakistán, y del puerto seco más grande del mundo en Khorgos, Kazajistán, ofrecen buenos ejemplos de cómo la iniciativa OBOR liderada por China, y que suma cada vez a más actores interesados, pudiera integrar las subregiones de Asia Central y del Sur al torrente de los flujos económicos globales como eslabones estratégicos dentro de lo que ya se considera como la iniciativa para el desarrollo de infraestructuras más grande del mundo.

## Estado actual y perspectivas de las relaciones económicas

Las relaciones de México con el conjunto de países del Asia Central y Sur mantienen en la actualidad un perfil bastante bajo en el plano político-diplomático y en el ámbito económico muestran un comportamiento francamente residual. Durante el periodo 2012-2017, México sostuvo algún tipo de relación comercial (exportación, importación o ambas) con todos los países del Asia Central y del Sur, pero sin que estos intercambios mostraran, excepto en el caso de India, incrementos mínimamente significativos o logaran rebasar la tendencia estacionaria de los periodos anteriores.

Tabla 1. Comercio de México con Asia Central y del Sur, 2012-2017  
(en miles de dólares)

	Región	Exportaciones	Importaciones	Balanza comercial	% volumen total
2012	Asia Central	33,368	3,147	30,221	0.005
	Asia Sur sin India	29,611	512,732	-483,121	0.073
	India	3,321,643	2,950,905	370,738	0.85
2013	Asia Central	39,581	4,748	34,833	0.006
	Asia Sur sin India	30,415	537,258	-506,843	0.075
	India	3,963,422	2,868,169	1,095,253	0.90
2014	Asia Central	78,458	11,898	66,560	0.011
	Asia Sur sin India	35,999	541,692	-505,692	0.072
	India	2,666,210	3,726,513	-1,060,303	0.80

**Tabla 1. Comercio de México con Asia Central y del Sur, 2012-2017  
(en miles de dólares) continuación...**

	Región	Exportaciones	Importaciones	Balanza comercial	% volumen total
<b>2015</b>	Asia Central	43,125	31,738	11,387	0.010
	Asia Sur sin India	35,546	607,526	-571,980	0.083
	India	1,771,754	4,066,860	-2,295,106	0.75
<b>2016</b>	Asia Central	6,580	68,371	-61,791	0.010
	Asia Sur sin India	39,578	654,857	-615,279	0.091
	India	2,128,131	4,285,918	-2,157,787	0.84
<b>2017</b>	Asia Central	16,725	21,612	-4,887	0.005
	Asia Sur sin India	50,906	662,554	-611,648	0.086
	India	3,422,129	5,020,494	-1,598,365	1.0

Fuente: Elaboración propia con información de Secretaría de Economía. (2018). Información Estadística y Arancelaria. Disponible en: [www.economia-snci.gob.mx/sic\\_php/pages/estadisticas/](http://www.economia-snci.gob.mx/sic_php/pages/estadisticas/).

Como muestran las cifras de la tabla anterior, en los últimos seis años el volumen de los intercambios de México con ambas subregiones fue poco significativo. En 2017, el mejor año en términos comparativos, el volumen de esos intercambios representó tan sólo el 1.091% del total del comercio exterior mexicano. Sin embargo, también vale la pena reparar en la enorme desproporción existente entre el peso del comercio con India, que representa casi la totalidad de ese volumen, y la de los restantes doce países, cuyo volumen pudiera incluso considerarse estadísticamente despreciable. En 2017, las exportaciones mexicanas a la India fueron 50.6 veces superiores en comparación con las del resto de los países de la región y representaron el 0.83% de nuestras exportaciones totales. Las importaciones desde India fueron 7.3 veces mayores y constituyeron el 1.2 % del total.

El rasgo más alentador de esa relación comercial bilateral es su positiva dinámica de crecimiento. En 2012, el volumen del comercio alcanzó casi los 6,273 millones de dólares y en 2017 subió a cerca de 8,443 millones, lo que constituyó un crecimiento del 25.7%. Pero si tenemos en cuenta que en 2006 el intercambio fue de poco más de 1,800 millones de dólares y en el 2000 apenas llegó a 350 millones, entonces la tendencia no sólo resulta muy sostenida, sino también extraordinaria al acumular un crecimiento del 2,426% entre los años 2000 y 2017. De acuerdo con ese comportamiento resulta probable que la tendencia ascendente pudiera continuar en los próximos años, sobre todo si la relación con India empieza a visualizarse por parte del gobierno mexicano como un activo estratégico por su potencialidad para contribuir a nuestra diversificación comercial. En ese sentido, el balance del primer semestre de 2018 parece reforzar ese pronóstico, ya que el monto del comercio bilateral alcanzó los 4,960 millones de dólares, lo que abre la posibilidad de que al cierre del año pudiera rebasar la barrera de los 9,000

millones de dólares, además de ofrecer un escenario más equilibrado en la balanza comercial, con una reducción del déficit de la parte mexicana en comparación con los cuatro años anteriores.

En materia de inversiones directas, la relación también ha venido creciendo gradualmente y ofrece un panorama a futuro bastante prometedor. De acuerdo con datos de ProMéxico, a principios de 2018 operaban en el país más de 70 empresas indias, con una inversión total estimada en 2,500 millones de dólares, sobre todo en los sectores de tecnologías de la información, farmacéutico y automotriz. La empresa de mayor presencia es Motherson Group, con 19 plantas de autopartes en funcionamiento y una plantilla de 18 mil 500 empleados, aunque en la lista también aparecen otras empresas indias de renombre como JK Tyre, Comstar, HCL, Hexaware, Infosys, Spark Group, Sun Pharma, Tata Consultancy Services, Tech Mahindra y Wipro, por mencionar algunas. Aunque en menor escala, las inversiones mexicanas en India también han venido creciendo. En el presente, según datos de la misma fuente, alrededor de una docena de empresas mexicanas, entre las que destacan Cinépolis, Great Food y Grupo Bimbo, tienen inversiones por un monto estimado en mil millones de dólares, lo que de hecho convierte a México en el principal inversor latinoamericano en India.

Según el *World Investment Prospects Survey 2017-2019*, India ocupa actualmente el tercer lugar mundial entre las economías más atractivas receptoras de IED, mientras que México se ubica en la novena posición. Asimismo, ambos países han elevado también su perfil como emisores de IED al colocarse en los lugares 16 y 19, respectivamente, del ranking mundial. Teniendo en cuenta las posibilidades derivadas de la interacción entre dos economías emergentes con reconocido dinamismo, las perspectivas de desarrollo de la corriente inversionista bilateral pudiera seguir un curso significativamente ascendente en los próximos años si las partes concuerden en promover los espacios y los incentivos necesarios.

## Consideraciones finales

El análisis del estado actual de las relaciones económicas con Asia Central y del Sur muestra claramente que el centro de interés de la política exterior de México en la zona debe estar encaminado a fortalecer la asociación económica con India. Con respecto a los demás países, la relación puede seguir su curso exploratorio, pero en el caso de la India resulta necesario empezar a considerar la relación como un activo estratégico. El valor del comercio con India en 2017 equivalió, en términos comparativos, al 40% del comercio con Canadá, al 91.3% de los intercambios con España y al 92.6% del comercio con Brasil, nuestro principal socio latinoamericano. Además, fue mayor que el sostenido con Colombia y Chile juntos –segundo y tercer socios latinoamericanos, respectivamente– y superior al valor de los intercambios con toda la región de Centroamérica.

Esos resultados en el ámbito comercial, y también en el campo de las inversiones directas, unido a la expectativa de que la potencialidad de ese crecimiento pudiera seguir una tendencia ascendente en un futuro inmediato, abre

una perspectiva que no debería desaprovecharse teniendo en cuenta la actual incertidumbre en torno a la renegociación del TLCAN y la necesidad de diversificar lo más posible nuestros vínculos económicos con el exterior. En ese sentido, el próximo gobierno del presidente electo, Andrés Manuel López Obrador, debería considerar seriamente la alternativa de emprender acciones más decididas para llevar las relaciones económicas con India a un nivel más alto, en particular la posibilidad de negociar un tratado de libre comercio, cuestión que se viene mencionando desde 2012, sobre todo por la parte india, sin resultados hasta la fecha. En términos de importancia económica, la alternativa puede resultar justificable, ya que el volumen de la relación con India supera actualmente el valor de los intercambios relacionados con nueve de los doce tratados de libre comercio firmados hasta el presente por nuestro país, con las excepciones del de América del Norte, la Unión Europea y Japón.

# Propuestas para una eficaz relación del nuevo gobierno de México con China

Romer Cornejo

**H**asta ahora los gobiernos de México han mantenido una relación que podemos calificar de pasiva ante China, no obstante que el país asiático se convirtió en 2014 en el segundo socio comercial del país, es el tercer destino de sus exportaciones y el segundo proveedor comercial, además de ser una potencia económica con intereses y proyectos estratégicos globales. De acuerdo con la percepción de China, México ejerce algún tipo de liderazgo en la región latinoamericana o por lo menos representa un ejemplo, de manera que pone especial atención en la realización de proyectos de infraestructura en el país, con miras a que se repliquen en el resto de la región. Sus dos costas y su cercanía con Norteamérica, hasta ahora vinculada gracias al tratado con Estados Unidos y Canadá, también han sido un motivo importante de atracción.

En el ámbito comercial, cabe destacar que de las importaciones recibidas de China, 74.5 % representó bienes intermedios, mientras que 11.2 % correspondió a bienes de capital, lo que puede plantear una condición favorable para crear otros proyectos de manufacturas intermedias. El déficit comercial de México con China es casi igual a su superávit con Estados Unidos. Al comienzo del gobierno anterior ambos países trataron de "relanzar" sus relaciones, sin embargo, los proyectos económicos más emblemáticos, el Dragon Mart en Cancún y el tren rápido Ciudad México-Querétaro, fracasaron debido a que se vieron envueltos en escándalos de corrupción, contradicciones entre instancias de gobierno y problemas ecológicos. Todo ello atribuible principalmente al gobierno mexicano.

## La realidad

El nativismo, el nacionalismo, el racismo y el aislacionismo que han regresado como guías de la política de Estados Unidos, han actualizado las advertencias que en el pasado muchos hicimos sobre las desventajas de la fuerte dependencia económica de un sólo país, a pesar de las ventajas inmediatas de la cercanía. De ahí que la relación de México con China, y en general con Asia, pueda adquirir una

relevancia especial. Así, el centro para la reformulación de la política de México hacia China debe contemplar los principales problemas del país. Entre los más apremiantes: la corrupción, la pobreza y, vinculados con ellas, la delincuencia organizada y la ingobernabilidad resultante en importantes zonas del territorio. Además, como marco general, es necesario incluir el deterioro del medio ambiente que ya es un problema global insoslayable. Cualquier país que tenga en sus planes permanecer en el planeta unos 50 años más, debe considerar como prioritario el cambio climático.

## **Las posibilidades para México en sus relaciones con China**

Al igual que en el gobierno anterior, China ha puesto grandes expectativas en el estrechamiento de las relaciones económicas con México, ofreciendo además otras posibilidades de cooperación indirecta en muchos sectores. Una buena señal en este sentido fue la visita, el 2 de agosto de 2018, del embajador chino, Qiu Xiaogang, a las oficinas del presidente electo. El designado próximo secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard, comentó que el encuentro fue muy cordial, y que el objetivo prioritario es reducir, en los próximos años, el desequilibrio en materia comercial que hay entre México y China, además de que hay muchos temas en la agenda que habrán de abordarse en las próximas semanas. Explicó que hay buena disposición para lograr que disminuya el desajuste en la balanza comercial y detalló que China “quiere aumentar el comercio con México y eventualmente participar proyectos de infraestructura”.

Asimismo, Ebrard señaló que es muy relevante el intercambio en la industria automotriz y aeroespacial: “China ya es una potencia en la materia, además también en materia de turismo, China es hoy el país que más aporta o que más está creciendo en lo que se llama el gasto turístico global y nosotros estamos captando poco turismo”. Por otra parte, comentó que el embajador Qiu hizo una invitación a Andrés Manuel López Obrador para que asista a la exposición global de productos para el mercado interno chino, que se llevará a cabo a partir del 5 de noviembre en Shanghai. Indicó que hay diez países invitados, uno de ellos es México, por lo que se acordó que los próximos secretarios de Relaciones Exteriores y de Economía asistan para acompañar a la delegación mexicana y a las empresas que fueron invitadas a la exposición. Esta misma invitación, agregó, también se extiende a los próximos secretarios de Hacienda y de Comunicaciones y Transportes. En este mismo contexto, el embajador Qiu transmitió los saludos personales del presidente chino, Xi Jinping, a López Obrador, quien recibió dos tomos del libro sobre la gobernación y administración de China con una dedicatoria escrita por parte del presidente chino en la que le desea el mayor de los éxitos, hace un reconocimiento a la campaña y al triunfo que obtuvo. Posteriormente, el embajador de China invitó a una reunión con el equipo del nuevo gobierno. Definitivamente se trata de buenos gestos como para replantear favorablemente las relaciones.

## **Algunas sugerencias específicas al nuevo gobierno de México para ampliar sus relaciones con China**

Los gobiernos recientes de México han tenido como marco de sus relaciones exteriores la oferta de mano de obra barata y calificada, y un buen marco normativo para la inversión extranjera, sin ninguna definición precisa de los intereses de la población o del país en general y sin consideración alguna del largo plazo.

Hasta ahora, tanto durante la campaña electoral como de lo que se puede inferir de los discursos del nuevo gobernante y sus allegados, parece que hay una intención de afrontar grandes problemas como la corrupción, la pobreza y la marginación, la reactivación de la agricultura, la atención a la ciencia y la tecnología, el empleo y el cuidado del ambiente, entre muchos otros asuntos. Resulta fundamental que para reiniciar la relación con China se plantee una definición precisa y sencilla sobre estos y otros elementos, que representen de manera clara el “interés nacional”, obviamente vinculado a la solución de los grandes problemas del país. Eso es precisamente lo que el gobierno chino hace, y contribuiría a una relación más fluida y sin equívocos, con canales puntuales y sin ambigüedades. De hecho, esta ausencia de definición ha dificultado las relaciones de China con América Latina. Una actitud de esta naturaleza requiere de un Estado más responsable y más comprometido con el bienestar de la mayoría de la población que con las “fuerzas del mercado”.

Varios elementos sustanciales son prioritarios para China y pueden ser fuentes de aprovechamiento para el nuevo gobierno de México. Uno es el compromiso de China con el Acuerdo de París, el otro es su capacidad en el desarrollo de la ciencia y la tecnología, la capacidad financiera para la inversión en proyectos de infraestructura y la prioridad que le ha dado a la solución de su problema de pobreza. El nuevo gobierno mexicano ha declarado interés en estos mismos asuntos y a su vez ofrece su privilegiada ubicación geográfica, sus posibilidades de conectividad interoceánica, y su declarada ambición de fortalecer las relaciones con Europa y América Latina.

1. Ya antes del compromiso con los acuerdos de París, China se había convertido en un gran productor de energía limpia. De esta forma, es fundamental para nuestro país aprovechar esta experiencia dada su vulnerabilidad ante el cambio climático. Este país asiático ha desarrollado además importantes técnicas de reforestación y de recuperación de aguas, dignas de imitar si se aprovechan los convenios de cooperación existentes.
2. China ha tenido una política muy favorable sobre la inversión en ciencia y tecnología con el concurso del Estado y las empresas. Esta experiencia puede aprovecharse a través de los convenios de intercambio ya firmados y de otros que puedan firmarse de forma más precisa.
3. La capacidad de construcción de infraestructuras de comunicación ferroviarias de China, y sus adelantos en esta materia podrían ser la base de un excelente proyecto de cooperación e inversiones conjuntas para la comu-

nicación de norte a sur en territorio nacional y para el viejo proyecto de construir un tren bioceánico en el estrecho de Tehuantepec. La construcción de puertos de gran calado en ambos océanos conectados por ferrocarril y rodeados de una zona industrial y de distribución (como la que se planteaba con el fracasado Dragon Mart), podría ser un polo de desarrollo ejemplar para el empobrecido sur de México, particularmente si se hace con energías limpias, lo cual sería un ejemplo para el mundo.

4. Es muy importante ofrecer a los capitales chinos las mejores condiciones posibles para la financiación del desarrollo en México, claro está dentro del respeto irrestricto a las leyes. Los bancos chinos que más invierten en América Latina son el Banco de Desarrollo de la China (80%) y el Banco de Exportaciones e Importaciones de la China (16%). El resto de los préstamos proviene principalmente del Banco Industrial y Comercial de China, y el Banco Central de China, conocido como Banco del Pueblo Chino.
5. El gigante asiático tiene un interés fundamental en bienes primarios como hierro, cobre, petróleo y otros. Con un estricto marco legislativo sobre impacto ambiental –que carecen o no cumplen las actuales explotaciones de esos recursos–, su explotación bien podría representar un buen ingreso federal y generar empleos, si además parte del procesamiento de estas materias primas se efectúa en el país. Es notorio el deterioro ambiental que las empresas extractivas nacionales y canadienses provocan.
6. China posee una gran práctica en la diversificación de su producción de alimentos, a partir de lo cual podría colaborar con uno de los proyectos fundamentales del nuevo gobierno mexicano que es el combate a la pobreza en el campo. México es ampliamente deficitario en la producción de alimentos básicos, como resultado de la liberalización de la economía. En este sentido, un proyecto de cooperación amplio con China es más que pertinente y posible, que tenga la clara y decidida intención de incidir sobre la pobreza de las zonas rurales marginadas. Es un ámbito en el cual China tiene un probado y exitoso camino.
7. Junto a los proyectos estrictamente económicos, en China existen experiencias que pueden ser muy útiles a México, y dignas de ser estudiadas y adaptadas a nuestra realidad. Sin duda, los acuerdos de cooperación firmados son un buen marco para el intercambio de conocimiento, concretamente el desarrollo de la ciencia y la tecnología, la vinculación de las universidades con empresas para comercializar sus hallazgos, avances médicos y farmacéuticos importantes, el estímulo del diseño industrial, los programas para enfrentar la pobreza, la reforestación, el uso de energías limpias, la recuperación de aguas contaminadas y las medidas para la limpieza del aire. Muchos de esos asuntos no están resueltos en China pero hay avances sustanciales donde la cooperación puede traer beneficios mutuos.

Para muchos de estos proyectos ya existen marcos institucionales, tales como los diversos acuerdos bilaterales firmados, así como los canales múltiples, plataformas, mecanismos y medidas: la ONU, G-20, el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés), cooperación China-Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Alianza del Pacífico, entre otros.

En resumen, como se menciona en un párrafo anterior, es fundamental partir de una definición precisa y jerarquizada del interés nacional del nuevo gobierno para obtener buenos resultados de la relación con China o con cualquier otro país, que se traduzcan en la solución de problemas sociales y económicos ya endémicos en México.



# Propuesta de política exterior para Medio Oriente

Marta Tawil

**M**éxico comparte con los países de Medio Oriente y el mundo árabe problemas similares y desafíos comunes, relacionados con los procesos de liberalización política y económica; la regionalización informal por los flujos de fuerza laboral y redes sociales complejas; la regionalización de discursos y prácticas institucionales de seguridad fomentada tanto por las políticas de las grandes potencias como 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. Estos y otros temas nos unen en una dinámica de interdependencia ineludible.

En el cambio de siglo, el diversificar el comercio y las inversiones nacionales fue la motivación primordial que acercó a México a esta región de manera más pronunciada y sostenida. Desde entonces, en el terreno comercial y de inversiones las relaciones con Israel se han profundizado; en cuanto a países árabes, las relaciones con el Golfo y el Norte de África han sido las más prolíficas. Las razones que pueden aducirse para explicarlo son la relativa estabilidad política que prevalece en esa subregión (a diferencia de lo que ocurre en la zona del Levante), así como las facilidades que sus países miembros otorgan al comercio y las inversiones. En general, las monarquías del Golfo, además de Jordania y Marruecos, tienen sectores privados más dinámicos, algunos se encuentran en *joint ventures* y otras mantienen relaciones muy importantes con compañías multinacionales, en industrias relacionadas con el petróleo en su mayoría. Sin embargo, el Estado y los empresarios mexicanos siguen soslayando ese mercado. Además, el aspecto comercial no se vinculó a una estrategia global de Estado que asociara intereses y objetivos políticos y culturales con los económicos y, en última instancia, con la voluntad de fortalecer la presencia e influencia de México en el mundo.

En el ámbito político, específicamente en temas complejos de la agenda mundial como el programa nuclear iraní y el conflicto palestino-israelí, suelen invocarse principios de nuestra política exterior. Más allá de eso, no se observan instrumentos retóricos ni iniciativas propias. México se ha limitado a tener un papel de bajo perfil en los temas de la alta política y seguridad, especialmente en coyunturas críticas. En el problema palestino, México ha desplegado un sobre-

saliente pragmatismo, el cual, sin embargo, pareció asociarse a visiones individuales e intereses particulares de la élite política, en la que se cuentan grupos de presión e interés. La efectividad de estos últimos dependió de la acumulación de factores económicos y geopolíticos convergentes. A este déficit, hay que agregar más recientemente la falta de oficio de algunos representantes diplomáticos. Estos problemas han resultado en una política de titubeos e improvisaciones. El que las relaciones con Medio Oriente se encuentren por debajo de su potencial no es, desde luego, solamente responsabilidad de México. En el ámbito de la diplomacia económica, si bien la evidencia de los países árabes del Golfo revela un aumento absoluto en la actividad del sector privado y la acumulación de capital privado, también sugiere que los nuevos capitalistas árabes no tienen un papel equivalente al de los de países con sistemas de libre mercado muy desarrollados, y que las monarquías siguen con problemas de rendición de cuentas y transparencia.

Asimismo, la "Primavera árabe" ha sido una profunda sacudida de los sistemas políticos árabes y del sistema de seguridad regional. Ahora los sistemas políticos son mucho más represivos que en el pasado, como lo ilustra Egipto. Asimismo, la batalla por el liderazgo regional entre Irán y Arabia Saudí se recrudeció. Así, la "Primavera árabe" ofreció a Riad la oportunidad de renovar su estrategia contra Teherán y pasar de la contención a la ofensiva, como lo muestran sus intervenciones militares en Bahrein (2011-2012) y Yemen (desde 2014), su injerencia en Egipto (2013) y Siria (desde 2012), su estrategia ofensiva recurrente en Líbano, la alianza con los Emiratos Árabes (eficaces en el terreno militar), el acercamiento abierto a Israel y la profundización de la relación con Estados Unidos.

Este conjunto de políticas, sin embargo, fracasaron en tanto fortalecieron a Irán y sus aliados estatales y no estatales. Por su lado, en Siria, el supuesto final de la guerra de siete años no deja entrever la reconciliación ni la recuperación de la soberanía. Un último punto, igualmente relevante, es que, como muestran las tragedias de la guerra en Iraq y más recientemente Yemen, frustraciones sociales y divisiones étnicas terminan integrándose al marco de las identidades religiosas. Eso ocurre por el debilitamiento del lazo nacional, por las políticas de gobiernos autoritarios en aprietos, por las políticas unilaterales y ofensivas de terceros países, y también por la "guerra global contra el terrorismo". Esta última, emprendida de manera burocrática y policial, ha proseguido, sin ser por ello más eficaz, además de que ha facilitado la impunidad de los gobiernos.

Otra evolución inquietante tiene que ver con la confirmación, en el comportamiento de gobiernos árabes, Israel y Turquía, de la fuerza del modelo que vincula a la religión con una forma creciente de políticas populistas. Este fenómeno es acompañado de retrocesos democráticos en el plano global, así como de un multilateralismo más declarativo que sustantivo, concreto y vinculante. En el caso de nuestro principal socio no árabe en la región, Israel, la radicalización de la coalición derechista y de extrema derecha es alarmante; una de sus dimensiones principales a las que nuestro país debe prestar atención es el proyecto colonial en Palestina, que se encuentra en un punto de inflexión histórico. La colonización se

ha acelerado: 700 mil colonos judíos; 470 mil en Cisjordania y 230 mil en Jerusalén oriental. Progresivamente se confirma una tendencia de los poderes ejecutivo y legislativo en Israel a enterrar abiertamente la llamada “solución de dos Estados” a favor de un solo Estado donde los palestinos anexas no disfrutarán de derechos políticos.

## Recomendaciones

El reordenamiento del sistema internacional, así como la agravación de las crisis políticas y de la tragedia humana en Medio Oriente, representan una oportunidad para que México asuma un papel más coherente y proactivo en esa región, para que actúe con mayor determinación y consistencia en la búsqueda de soluciones a los problemas comunes y aquellos que afectan la seguridad internacional. Para ello, se hacen algunas recomendaciones:

- El presupuesto asignado a la Dirección General de África y Medio Oriente debe aumentarse significativamente.
- México debe incrementar su presencia en los distintos foros multilaterales para apuntalar sus iniciativas y que éstas sean apoyadas por los países de la región.
- En general, el interés en Medio Oriente desde diversas disciplinas ha aumentado en México, lo cual se manifiesta, entre otros aspectos, en un incremento de profesionales y estudiantes de distintas disciplinas que trabajan sobre la región. Esta evolución es prometedora y hay que alentarla. Por lo tanto, la reactivación de la presencia de México en países árabes debe ir más allá del Golfo y del espacio estrictamente intergubernamental. Así, es importante que el gobierno impulse intercambios entre estudiantes e investigadores de distintas disciplinas con países del Golfo, de la zona del Levante (Líbano, Siria, Jordania, territorios palestinos) y del norte de África. Las relaciones con la región tienen un enorme potencial para fincarse en amplias y sólidas redes transnacionales en las que participen los distintos sectores sociales.
- Las instituciones culturales deben responder de manera concertada a las iniciativas de las fundaciones de arte de la región (como las de Emiratos y de Qatar), favorecer el intercambio de colecciones e impulsar el diálogo con creadores mexicanos, y viceversa.
- En la agenda política, las sanciones contra Irán no pueden verse como un incentivo o medida para prevenir el uso de la fuerza. Nuestro país debe hacer llamados explícitos a repensar estrategias y formular propuestas

creativas, tendientes a generar confianza y alcanzar soluciones de largo plazo.

- El tema palestino debe percibirse como un problema regional, y no como un conflicto aislado de otras crisis regionales apremiantes, o como una parte esencial del islam. Además, el énfasis en el derecho internacional y las resoluciones de la ONU por sí solos no pueden contribuir a una paz y estabilidad duraderas. Es necesario identificar y minar las estructuras jurídicas, institucionales y sociales colonialistas que se han erigido a lo largo de varias décadas, y entender que criticar las acciones del Estado, el ejército o algún segmento de la sociedad israelíes no es sinónimo de antisemitismo. Para mexicanos y para palestinos, luchar por los derechos humanos, la justicia social, la rendición de cuentas y sistemas equilibrados de representación es indispensable y definitorio. México conoce, como Palestina, la experiencia de los muros y pasos fronterizos que separan, envilecen, deshumanizan, excluyen y humillan. Como Palestina, nuestro país conoce los efectos contraproducentes que tiene recurrir a la militarización como solución automática para reducir percepciones de amenaza. Ambas naciones exigimos el trato digno a nuestros trabajadores y prisioneros en el extranjero. Nuestros pueblos han sido y son objeto de distintos tabús y expresiones de racismo y estereotipos, que lamentablemente se anteponen al diálogo y a la comprensión.

En conclusión, se requiere una forma distinta de entender y mirar a Medio Oriente, sin prejuicios o lecturas sin matices que reducen la realidad compleja de las sociedades árabes y musulmanas a una imagen imprecisa y en ocasiones negativa. Las sociedades –y especialmente la juventud– de esta región se interesan en una mayor presencia de México como un mecanismo para equilibrar sus relaciones con potencias emergentes, ampliar espacios multilaterales, protegerse del unilateralismo agresivo de otros países y mejorar su capacidad competitiva. México deberá, pues, elaborar una visión integral que vaya más allá de la agenda económica, fortalezca el diálogo entre gobiernos y sociedades, y contribuya a políticas económicas y de seguridad internacional de largo plazo.

# La política exterior de México para África

Hilda Varela Barraza

Con 55 Estados y una población superior a los mil 282 millones de habitantes (2018),<sup>1</sup> el continente africano se distingue por su gran diversidad histórica, sociopolítica, religiosa, económica, lingüística y geográfica. Sin negar la existencia de algunos conflictos y situaciones graves, por desconocimiento y por prejuicios racistas, por lo general se reduce su gran complejidad a los acontecimientos negativos, como si fuesen la norma y como fenómenos irremisibles, lo que no corresponde a la realidad.

En las últimas décadas, casi todos los países africanos se han caracterizado por su dinamismo sociopolítico y económico. El continente no está al margen de las transformaciones gestadas por el proceso de globalización, aunque en ocasiones su impacto ha sido negativo, acentuando el desarrollo desigual que ha caracterizado al continente, en especial desde el logro de las independencias. Si se toma como referente la situación de esos países hace unas dos décadas, probablemente es la parte del mundo que ha registrado los principales cambios cualitativos, aunque por lo general –cuando son positivos– pasan desapercibidos por los medios masivos de comunicación: África no es un continente estático.

Es difícil abordar en unas cuantas líneas la complejidad y variedad de los procesos regionales en África. Entre los cambios tendencialmente positivos destacan la apertura de la escena política, producto de la creciente participación de la sociedad civil (a veces en proceso de formación), con la proliferación de protestas populares, hecho insólito hace unos cuantos años. En numerosos casos han sido elaboradas nuevas constituciones (o han sido modificadas), con mayor libertad de expresión y política, preocupación por los derechos humanos, combate a la corrupción y a los abusos del poder, mecanismos para la alternancia de personas en el poder y para limitar los periodos de los gobernantes, y la búsqueda de soluciones negociadas para conflictos internos y fronterizos, *inter alia*. Por su importancia regional, la alternancia en el poder en Botswana, Angola, Sudáfrica y

---

<sup>1</sup> La República Árabe Saharaui Democrática, RASD, con el retiro de la potencia colonial, en 1976, Marruecos ocupó esa excolonia española. Declarada ilegal por la Corte Internacional de Justicia, esa ocupación es objeto de debate en el foro de las Naciones Unidas. Entre los Estados que lo reconocen figura México.

Etiopía, es percibida como uno de los principales cambios positivos. El gobierno etíope ha optado por la negociación para solucionar sus conflictos con gobiernos vecinos (en especial con Eritrea) e internos.

En el terreno económico, la gran mayoría de los Estados están involucrados en reformas, orientadas hacia la apertura de los mercados, la transparencia y la búsqueda de nuevos socios. En la región subsahariana, según el Banco Mundial (BM) y después de un periodo difícil, el crecimiento económico estimado para 2018 es de 3.1% y se espera su aceleración entre 2019-2020. Los mercados bancarios asumen mayor relevancia, es el segundo sector más dinámico y rentable de la economía continental. Sudáfrica y Egipto son calificados como mercados avanzados; Kenia, Ghana y Côte d'Ivoire como mercados de rápido crecimiento; en proceso de gestación la República Democrática del Congo y, sobre todo, Etiopía. Aunque afectados por factores internos, regionales e internacionales, pero con gran potencial se distinguen los mercados bancarios de Argelia, Nigeria y Angola. En varias economías africanas, las remesas desempeñan un papel importante, por lo general procedentes de la diáspora en Europa, Estados Unidos y Canadá, y la recuperación de los precios internacionales de sus exportaciones.

Cuando se hace referencia a su relevancia a nivel mundial se toma como único criterio sus recursos naturales, ignorando la riqueza histórica, cultural y política de sus habitantes. Esto no implica ignorar que África posee un extraordinario potencial pesquero, agrícola y forestal, reservas minerales, petroleras y de gas natural. Este capital natural debe repercutir en beneficio de sus habitantes.

El continente africano también presenta debilidades, situaciones complejas sin cambios positivos o con escenarios de incertidumbre (potencialmente riesgosos) y, en casos minoritarios, la tendencia hacia la continuidad de conflictos de difícil resolución.

En algunos países, las protestas antigubernamentales denuncian las debilidades de los regímenes locales, como la corrupción, la concentración del poder y los intentos de perpetuarse en el poder, la mala gestión administrativa, el descuido de los derechos humanos, el acentuado desarrollo desigual interno que, en parte como producto de la globalización, se expresa en el surgimiento de una nueva elite enriquecida y en el agravamiento de la pobreza, en el otro extremo de la estructura social.

En el norte de África se registran tanto cambios positivos –con sociedades civiles activas– como situaciones de incertidumbre, en especial en Argelia –que deberá celebrar elecciones generales en 2019 y el principal candidato (el actual jefe de Estado) es anciano y está enfermo– y tendencias conflictivas debido a la presencia de grupos radicales musulmanes, altos niveles de desempleo y descontento popular.

Los conflictos graves en África no pueden ser atribuidos a una sola variable, sino que inciden diversos factores, incluidas las formas de intervención extranjera, el surgimiento de grupos radicales armados –casi siempre identificados con el islam– y la lucha por el poder. En África, la Organización de Naciones Unidas (ONU) ha desplegado varias Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP), por lo general impopulares entre la población local debido a los abusos cometidos por

algunos de sus soldados. Desde septiembre de 2014, fue anunciado el paulatino involucramiento de México en algunas OMP, con una participación efectiva a partir de 2015. En 2018 hay participación mexicana en OMP en la RASD y en dos zonas altamente conflictivas: la República Centroafricana y Mali. Los enfrentamientos en el Sahel Central –por lo general ignorados por los medios masivos de información– y que incluye a Mali, además de otros cuatro países, son considerados como los más complejos y peligrosos de África, con la intervención de grupos musulmanes radicales transnacionales y en donde Francia lleva a cabo una costosa operación militar. Por razones geoestratégicas occidentales, son mantenidos en esos cinco países (como Chad y Níger) regímenes dictatoriales, que inhiben cualquier forma de participación de la sociedad civil.

Por su parte, los mercados africanos enfrentan algunos problemas importantes como su tamaño (por lo general pequeño), varios países sin salida al mar, con una infraestructura de transporte terrestre deficiente o inexistente, pocos puertos marítimos naturales y costos del comercio internacional más altos en comparación con otras partes del mundo. Hay factores geográficos que afectan negativamente las economías de esos países, en especial las continuas sequías, con problemas de seguridad alimentaria y hambrunas. Con altos niveles de desempleo, numerosos países son afectados por la migración no documentada, procedente de otros países africanos, que, a pesar de ser la más ignorada, constituye el mayor volumen de migrantes africanos. En la otra cara de la moneda, en varios países han surgido sectores urbanos con capacidad económica, y con nuevas y crecientes demandas de artículos no producidos localmente. Se calcula un gran crecimiento de la clase media en varios países.

## Propuestas de política exterior hacia África

A lo largo de casi seis décadas, la política exterior hacia ese continente ha sido reactiva, errática y sin planeación. En años recientes, con la consigna de “México como actor con responsabilidad internacional”, se registraron dos cambios importantes: la participación mexicana en OMP de la ONU y el despliegue de una actividad –en comparación con otros sexenios– mucho más activa pero principalmente de carácter económico: la Secretaría de Relaciones Exteriores parece haber perdido su naturaleza político-diplomática para convertirse en agente promotor de las inversiones y de mercados para las exportaciones mexicanas.

No se registró ningún contacto de alto nivel entre México y sus principales aliados africanos: en África del norte, Egipto, Argelia y Marruecos; y en la región subsahariana, Angola, Sudáfrica, Kenia, Etiopía, Nigeria, Côte d'Ivoire y Ghana, con la apertura de una misión diplomática compartida en este último país, lo que fue un gran acierto.

África no es una región prioritaria para México, pero tampoco puede ser ignorada en la agenda de política exterior. Es indispensable, a partir de una clara definición de la política exterior para el sexenio 2018-2024 y de un diagnóstico del continente, derivar una exposición crítica de cuáles serán los lineamientos hacia

África, qué objetivos se persiguen y cuáles serán las estrategias más adecuadas, sin caer en los errores de convertir la misión político-diplomática en una agencia de ayuda humanitaria o para explotar a ese continente.

México no puede pretender convertirse en líder ni competir en el terreno de inversiones, búsqueda de mercados y cooperación con los grandes aliados de África (Unión Europea, en especial Francia, China, India, Turquía, Estados Unidos y Rusia). Es fundamental mantener el principio de no intervención en los asuntos internos, analizar con rigor la participación en OMP y contar con el apoyo de esos países en foros multilaterales: el continente ocupa el primer lugar en número de Estados miembros de la ONU. México debe ser un socio confiable y no simplemente coyuntural, en foros multilaterales y en relaciones bilaterales. La ampliación de embajadas puede realizarse con base en la fórmula de representaciones compartidas con otros gobiernos latinoamericanos, en especial en países con economías emergentes y relevancia regional: Tanzania, Senegal, Botswana y Rwanda. En años recientes, México ha registrado un gran incremento de la migración africana no documentada.

TERCERA PARTE

---

## **Los temas de política exterior**

---



# Seguridad y narcotráfico en la política exterior mexicana: diagnóstico y propuestas

Jorge Chabat

**E**l narcotráfico ha estado presente en la agenda internacional de México desde principios del siglo pasado. El tráfico de drogas hacia Estados Unidos surge desde la década de los años veinte, y aunque no era un tema importante en la política exterior, sí provocaba fricciones entre los dos países. Incluso la renuncia del secretario de Gobernación en 1931 obedeció presumiblemente a presiones de Estados Unidos ante un involucramiento de este funcionario en actividades de narcotráfico. El tema se torna más visible en 1969 con la Operación Intercepción, instrumentada por Washington para que México colaborara de manera más activa en el combate al narcotráfico. En la década del setenta del siglo pasado, la colaboración entre ambos países aumentó, pero en los años ochenta aparecieron nuevas crisis debido a la corrupción mexicana en la lucha contra el narcotráfico. Estas recurrentes crisis propiciaron el incremento de la colaboración con la Casa Blanca en los noventa, y así el tema se volvió prioritario en la agenda internacional.

A inicios de este siglo el crecimiento de los grupos criminales llevó al gobierno mexicano a desarrollar una guerra contra la delincuencia organizada que se vio acompañada del alza en las cifras de homicidios. Consecuentemente, el tema ocupó un lugar destacado en las agendas interna y externa del gobierno. De esta forma, la colaboración con otros países para enfrentar este problema también se incrementó. Esta colaboración no sólo se estableció con Estados Unidos por medio de la Iniciativa Mérida, sino con varios países más, principalmente para el intercambio de inteligencia. Al mismo tiempo, los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos y la creciente amenaza del terrorismo internacional engrosaron la agenda de seguridad.

Ante este panorama y a pesar de la creciente presencia del crimen organizado en el territorio nacional, el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto decidió "des-seguritizar" tanto la agenda interna como la externa. Peña Nieto resolvió cambiar la narrativa gubernamental poniendo énfasis en las reformas económicas e incluso desapareció la Secretaría de Seguridad Pública, la cual fue absorbida por la Secretaría de Gobernación. Asimismo, se buscó concentrar las interacciones del gobierno con Estados Unidos en la Secretaría de Gobernación, al tiempo que la

Iniciativa Mérida perdió relevancia. Desde el gobierno mexicano se insistió en que el problema era la coordinación entre las agencias gubernamentales y que había que poner mayor énfasis en la prevención que en la persecución de los criminales. La lógica detrás de estos cambios era eminentemente política. La narrativa de la oposición al gobierno de Felipe Calderón, en donde se ubicaban tanto el partido de Peña Nieto como los partidos de izquierda, era que la creciente ola de violencia era responsabilidad de la estrategia de combate directo a las bandas criminales, seguida por el gobierno. De esta forma, había que cambiar la estrategia, se dijo, centrando la atención del gobierno en labores de prevención y reduciendo la visibilidad del tema.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos del gobierno peñista por "des-seguritizar" la agenda, la crisis de seguridad, lejos de resolverse, se agravó. Las cifras de violencia se dispararon y las bandas criminales se multiplicaron, llegando a apoderarse de algunos gobiernos estatales como el de Michoacán. Los esfuerzos de coordinación entre las agencias federales, si bien evitaron confrontaciones abiertas entre los funcionarios como ocurría en el sexenio de Calderón, no lograron resolver el problema de la ineficiencia de muchos gobiernos locales y estatales. Incluso, la simbiosis de las autoridades estatales de Michoacán con la delincuencia mostró que el federalismo, lejos de ser una solución al problema de seguridad, lo agravaba. La corrupción alcanzó también a los cuerpos de seguridad federales, como lo demostró la segunda fuga del narcotraficante Joaquín "Chapo" Guzmán, en 2015. Este incidente, así como la liberación del narcotraficante Rafael Caro Quintero, por un juez, al parecer sin el conocimiento del gobierno federal, provocó fricciones con el gobierno de Estados Unidos. De esta forma, al finalizar el actual sexenio, el país enfrenta una crisis de seguridad sin precedentes caracterizada por altos índices de homicidios, la proliferación de bandas criminales en el territorio nacional, la diversificación de dichas bandas hacia delitos de secuestro y extorsión, así como una descomposición generalizada de los cuerpos policíacos particularmente a nivel local y estatal, aunque ésta también afecta al nivel federal. Como resultado de ello, el prestigio internacional de México ha resultado afectado de manera negativa, a pesar de los esfuerzos del gobierno por proyectar la imagen de un país próspero y boyante.

Frente a este panorama, ¿cuáles son **las opciones de la próxima administración federal**? Sin duda un requisito fundamental es que el gobierno acepte que el problema de seguridad que enfrenta el país es estructural y que la solución es de largo plazo. En este sentido, no hay soluciones rápidas ni mágicas.

La solución pasa fundamentalmente por tres ejes. El primer eje ciertamente está relacionado con la **prevención social**. En este sentido, hay que localizar las regiones y ciudades del país donde la problemática social es más grave, y que son un caldo de cultivo para el reclutamiento de cuadros de las organizaciones criminales. En estos puntos hay que desarrollar programas sociales que disminuyan las posibilidades de inserción de los jóvenes en el mundo de la delincuencia. Para ello, la colaboración internacional es fundamental. La experiencia en prevención de países como Canadá, Estados Unidos, Inglaterra o Colombia podría ser de utilidad para el gobierno mexicano. Asimismo, la colaboración con organismos interna-

cionales como Naciones Unidas u otras organizaciones no gubernamentales de América Latina podrían aportar mucho para el caso mexicano.

El segundo eje es el de la **construcción de instituciones**. Es evidente que buena parte del deterioro de la seguridad es generado por la descomposición de las instituciones de seguridad y por la corrupción propiciada por el crimen organizado en éstas. En los últimos años, la mayor parte de la colaboración internacional se ha centrado en el intercambio de inteligencia entre las instituciones de seguridad mexicanas y las de otros países, y en la capacitación y equipamiento de los cuerpos policiacos mexicanos. Sin embargo, esta colaboración no ha tratado el problema de fondo que es la corrupción en los mismos. Por ejemplo, la Iniciativa Mérida, en su segunda etapa, concentró sus esfuerzos ciertamente en la construcción institucional que en el aprovisionamiento de equipo. Ese es el enfoque correcto. Existen experiencias exitosas de reforma de las instituciones de seguridad en otros países que pueden ser aprovechadas tanto en Europa como en el continente americano. Asimismo, la experiencia de organizaciones internacionales como la ONU, en particular la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, puede ser de mucha utilidad para impulsar la construcción de instituciones de seguridad eficientes y confiables en México. Ciertamente, buena parte del problema de corrupción policial se ubica en el plano estatal y municipal, por lo que el gobierno federal deberá también buscar acuerdos con los gobiernos locales para que la colaboración internacional en la parte de construcción institucional fluya a ese nivel.

Finalmente, es evidente que el crecimiento de las bandas de narcotráfico ha proliferado no sólo por la tolerancia gubernamental y la corrupción, sino también por la prohibición de las drogas. En ese sentido, un tercer elemento para resolver el problema de seguridad, además de la prevención y la construcción de instituciones, es promover **la regulación de las drogas** que ahora son ilegales mediante una reforma legislativa. No obstante, es claro que en el corto plazo la única reforma políticamente posible es la del estatus legal de la *cannabis* y tal vez de la amapola para propósitos científicos y medicinales. Estas medidas requerirían de un reposicionamiento de México frente al régimen internacional de control de drogas.

En conclusión, son tres las principales acciones que debe llevar a cabo la próxima administración para enfrentar el problema del narcotráfico y la inseguridad: 1) reforzar y focalizar los programas de prevención social; 2) instrumentar un proceso de construcción de las instituciones de seguridad, principalmente a nivel estatal y municipal; y 3) promover una modificación al régimen legal de las drogas para propiciar su regulación. Lo anterior implica aceptar que el problema de la seguridad es parte de la agenda nacional y que no hay soluciones rápidas ni milagrosas. En estas tres políticas, el gobierno federal deberá de buscar la colaboración internacional. Por ello, independientemente de lo que realicen otras dependencias federales, estatales y municipales en este sentido, la Secretaría de Relaciones Exteriores debe incluir en su agenda la promoción de estas tres medidas.



# Diplomacia de drogas y derechos humanos

Mónica Serrano

## Diagnóstico

La presencia de un mercado ilegal de drogas y de corredores de tráfico destinados a los consumidores estadounidenses no sólo ha tenido consecuencias profundas para la vida democrática en México, sino también para la posibilidad misma de los derechos humanos en nuestro país. El estallido de la violencia asociada a la represión del mercado ilícito y/o a la competencia criminal en estos mercados ha dejado a su paso una estela de atrocidades y ha marcado ya también, en muchos rincones, el entorno político.

A unos meses de finalizar el sexenio de Enrique Peña Nieto han sido capturados 108 de los 122 objetivos prioritarios identificados al inicio de la administración. La lista de “blancos de alto valor”, como la estrategia de capturar o asesinar a más de 100 líderes de organizaciones criminales es parte fundamental del inventario de las políticas de control de drogas asociadas al régimen internacional de prohibición, concienzudamente custodiado por Estados Unidos. Así, en la elaboración de la lista de objetivos prioritarios en México podemos observar claros indicios de las prioridades definidas en la lista de la *Drug Enforcement Agency* (DEA). Sin embargo, lejos de mitigar la violencia, la captura de los más de 100 líderes de organizaciones criminales y el consecuente efecto de fragmentación han tendido a exacerbar la violencia criminal.

Bajo la niebla de esta violencia no sólo hemos ido reconociendo los signos de una verdadera crisis humanitaria –tasas elevadas de homicidio, desapariciones forzadas y a manos de criminales, desplazamientos forzados, multiplicación de fosas clandestinas–, sino también un proceso, cada vez más violento, de captura del Estado.

Desde 2012, la gestación de esta crisis humanitaria llevó al gobierno de Felipe Calderón a coordinarse con los gobiernos de Colombia y Guatemala para impulsar la celebración de la Sesión Especial de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre el problema mundial de las drogas en abril de 2016 (UNGASS, 2016).

En septiembre de 2012, en tres intervenciones consecutivas ante la Asamblea General, los presidentes de estos tres países hicieron un llamado a la ONU para que convocara a un debate amplio y franco sobre los alcances y límites de las políticas de control de drogas. En sus respectivos discursos, los presidentes de Colombia, Guatemala y México hicieron la recapitulación de una serie de decisiones –adoptadas primero en la ciudad de Mérida en 2011 y al año siguiente en la Sexta Cumbre de las Américas en Cartagena de Indias– que habían servido de guía para lo que consideraban debía ya discutirse a nivel global.

En su discurso ante la Asamblea General de la ONU, el entonces presidente Felipe Calderón identificó claramente al narcotráfico y a los mercados ilícitos conexos, en especial el de armas y el de tráfico humano, como el principal motor de la violencia y de las muertes violentas que afectaban ya a México y a muchos otros países de América Latina. Con el afán de ilustrar dicha realidad, el presidente Calderón se refirió a las más de 150 mil armas que su gobierno había confiscado en los últimos seis años. Aunque a destiempo, el expresidente Calderón advirtió, con razón, que la presencia y el auge de estos mercados negros había terminado empoderando económica y políticamente a criminales.

No obstante la presencia de resistencias, la elocuencia de las sucesivas intervenciones de los tres presidentes latinoamericanos convenció a quienes presidían en ese momento la Asamblea General de la necesidad de convocar a un debate general sobre el régimen internacional de control de drogas. Tres meses después, en su resolución 67/193, dicho órgano hacía pública su decisión de convocar, en los primeros meses de 2016, a una Sesión Especial sobre el problema mundial de la droga con el fin de evaluar los logros alcanzados en la implementación de la Declaración Política y Plan de Acción de 2009.

Gracias a los esfuerzos de los gobiernos de Colombia, Guatemala y México la Sesión Especial sobre el problema mundial de la droga se llevó a cabo, como había sido previsto, en la primavera de 2016. Sin embargo, antes de lo esperado, el anhelado liderazgo latinoamericano se desdibujó. Tres factores contribuyeron a debilitar dicho liderazgo y en consecuencia a un debate apenas relevante para la realidad violenta de los circuitos de drogas que hoy azota a varios países de América Latina.

El primero de estos factores se refiere a la campaña que de manera vigorosa desplegaría la administración en contra de la transformación del régimen internacional de drogas. En efecto, en la primavera de 2012 en visitas de alto nivel a México y Centroamérica, el gobierno de Barack Obama, de manera contundente, comunicó a sus contrapartes en la región su total renuencia a “modificar su política con respecto a la legalización de las drogas”. En opinión de Janet Napolitano, la descriminalización “no ofrecía una opción viable para lidiar con el problema de las drogas”.

El segundo factor está relacionado con la inercia burocrática de las agencias de control de drogas de la ONU. Los esfuerzos de Colombia, Guatemala y México para encaminar y definir la agenda de la Sesión Especial se enfrentaron, a cada paso, a la resistencia de estos órganos y agencias. La inercia burocrática y la lógica prohibicionista que anima a estas agencias, se vieron además magnificadas

por el activismo desplegado en Viena y Nueva York por una serie de países. Ante esta realidad las delegaciones latinoamericanas difícilmente pudieron encaminar el proceso hacia horizontes de reforma.

El tercer factor fue de índole interna y está relacionado con coyunturas domésticas que dificultaron también el despliegue de un liderazgo más dinámico. En efecto, las reelecciones y el relevo de gobiernos en Colombia y México, así como el encarcelamiento del entonces presidente de Guatemala, Otto Pérez Molina, pusieron también grandes piedras en el camino.

La Sesión Especial sobre el problema mundial de la droga se llevó a cabo en Nueva York del 19 al 21 de abril de 2016, y las preocupaciones que habían llevado a Colombia, Guatemala y México a convocar a la reunión tuvieron un eco importante, especialmente entre varias delegaciones de la región, del Caribe y de África. Sin embargo, el desenlace final del debate estuvo lejos de reflejar las inquietudes y la urgencia que había llevado a estos países a convocar la sesión en primera instancia. Sin duda, el tema de los derechos humanos adquirió, por primera vez, una resonancia especial. Si bien gracias en parte a la coordinación que la Unión Europea había alentado a favor de una posición común, la perspectiva de los derechos humanos que dominó fue justamente la europea. De este modo, el énfasis estuvo puesto en los derechos de los consumidores y los adictos, y la consecuente necesidad de reorientar las políticas de control de drogas hacia un enfoque de salud pública. En cambio, el impacto de las políticas de control de drogas en altos umbrales de violencia criminal, en violaciones graves de derechos humanos y en crímenes atroces en América Latina apenas fue abordado. Igualmente significativo resultó el hecho de que ninguna de las voces de la sociedad civil que participaron en la Sesión Especial hiciera alusión a estas realidades. Efectivamente, entre esas voces no hubo la presencia de ninguna víctima o de familiares de víctimas de la violencia del narcotráfico. Y desde luego más preocupante sería el que un número importante de países reivindicara, sin ninguna reserva, el derecho a recurrir a la pena de muerte para delitos relacionados con drogas ilícitas.

## Recomendaciones

El gobierno electo de Andrés Manuel López Obrador ha expresado su interés en un cambio en las políticas de control de drogas que hoy están vigentes en México y su intención de buscar apoyo en la ONU. La experiencia de la Sesión Especial sobre el problema mundial de la droga de 2016 no sólo deja ver la imperiosa necesidad de contar con un diagnóstico claro de la situación, sino también la urgencia de una estrategia diplomática guiada por objetivos viables y realistas.

La relevancia que el tema de los derechos humanos adquirió en la Sesión Especial de 2016 ofrece, sin duda, una ventana importante de oportunidad para pregonar los efectos catastróficos de las políticas de control de drogas en América Latina y desde allí impugnar el régimen internacional de control de drogas. Sin embargo, sin una estrategia debidamente pensada y calibrada la nueva administración difícilmente conseguirá los resultados esperados.

El análisis del debate de la Sesión Especial de 2016 y de las reuniones que desde entonces han tenido lugar en Viena, así como de los preparativos para la reunión de alto nivel sobre política de droga que se celebrará en Viena en 2019, nos permite identificar algunas de las avenidas que la administración AMLO podría explorar.

El punto de partida debe ser, como lo ha indicado ya en una editorial Javier Solana, la discusión sin tapujos y la revisión honesta de las tachas y las consecuencias perversas de la prohibición. Ello permitiría, de entrada, construir puentes con la posición europea y enfrentar la resistencia de un grupo importante de países que aún defienden el control punitivo de las drogas y medidas extremas para sostener en pie la prohibición.

Pero el objetivo último de la estrategia mexicana e idealmente latinoamericana, debe ir un paso más allá. Deberá poner en el centro mismo de la discusión las consecuencias negativas de la prohibición para los derechos humanos y la viabilidad de la vida democrática. Sólo así podrá comenzar a desmontarse el complejo militar-industrial construido alrededor de la prohibición.

Al concebir la estrategia será indispensable tomar en consideración las enormes resistencias que esta propuesta encontrará en Estados Unidos. La epidemia de opiáceos, con 72 mil muertes en 2017, es uno de los principales obstáculos. Pero mientras que esta crisis podría incorporarse a la estrategia mexicana, no ocurre lo mismo con los intereses económicos y burocráticos de las agencias de seguridad y de control de drogas. Dichos intereses son uno de los mayores obstáculos al cambio y reforma.

Lograr estos objetivos supone, de manera necesaria, el despliegue de una estrategia diplomática hábil e inteligente que deberá caminar por dos vías paralelas: el curso diplomático formal y la vía del activismo por medio de una estrecha y cuidadosa colaboración y coordinación con organizaciones no estatales a favor de la regulación de las drogas ilícitas y quizás también con otros organismos de la sociedad civil, incluidos los colectivos de víctimas.

El estudio sobre la posición que diferentes países han asumido en el debate en torno a las políticas de drogas y el futuro del régimen de la prohibición no sólo permitirá identificar posibles aliados para empujar estos objetivos, sino las tácticas necesarias para cumplirlos.

# **Política exterior de derechos humanos: ¿de la apertura, el activismo y el reformismo táctico a una convergencia auténtica con las normas y órganos internacionales?**

Alejandro Anaya Muñoz

**T**ras muchas décadas de una política exterior de derechos humanos dominada por el principio de soberanía y no intervención, en que la crítica internacional no era ni facilitada ni bienvenida, hacia los últimos años del gobierno de Ernesto Zedillo (1994 a 2000), pero particularmente a partir del inicio del de Vicente Fox (2000 a 2006), México se abrió por completo al monitoreo y escrutinio crítico de los órganos y procedimientos de derechos humanos establecidos en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA). En este contexto de apertura, a lo largo de los últimos veinte años, se han realizado decenas de visitas de monitoreo y procesos de revisión de informes sobre la situación de derechos humanos en México, lo cual ha resultado en números informes críticos y la formulación de más de 2 mil 500 recomendaciones al Estado mexicano, como se puede ver con detalle en la Base de Datos de Recomendaciones Internacionales a México en Materia de Derechos Humanos ([www.recomendacionesdh.mx](http://www.recomendacionesdh.mx)).

Paralelamente, la diplomacia mexicana asumió cierto protagonismo en los foros multilaterales en la materia, activamente proponiendo e impulsando el desarrollo de nuevas normas (sobre todo relacionadas con los derechos de algunos grupos, como mujeres, personas con discapacidad, pueblos indígenas y migrantes), abiertamente tomando posturas críticas con respecto a la situación de derechos humanos en terceros países y contribuyendo al desarrollo y la viabilidad financiera de los órganos internacionales de derechos humanos. De esta manera, mediante la apertura y el activismo, durante los últimos tres sexenios (con excepciones importantes recientes, como veremos más adelante), México ha buscado promover una reputación internacional de ser un país comprometido con el régimen internacional de derechos humanos, de ser un “buen miembro del club”.

Por otro lado, en el marco de este intenso monitoreo de parte de los órganos internacionales de derechos humanos, y de la persistente presión por parte de

las organizaciones no gubernamentales (ONG) nacionales e internacionales, los últimos tres gobiernos mexicanos han reaccionado mediante el desarrollo de un muy consistente y “correcto” discurso de derechos humanos, tanto dentro como fuera de casa, y han adoptado mayores compromisos normativos en el ámbito internacional, ratificado prácticamente todos los tratados existentes en la materia. Más aún, también han modificado de manera repetida el andamiaje legal e institucional del país, en una lógica de armonizarlo con los modelos propuestos por las normas y los órganos internacionales (lo cual se ha conseguido en buena medida, pero no totalmente). Destaca, por supuesto, la reforma constitucional de 2011; pero podríamos también recordar las leyes y la estructura institucional desarrolladas alrededor del feminicidio y la violencia contra la mujer, los derechos de los pueblos indígenas, las reformas a la jurisdicción militar, el desarrollo en las normas sobre los derechos de la infancia y las personas con discapacidad, la reforma a la Ley de Migración y más recientemente la adopción de la Ley de Víctimas, la Ley del Mecanismo de Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, y las leyes generales contra la tortura y la desaparición forzada, por nombrar algunas de las reformas más notables.

Sin embargo, en todo este tiempo de apertura, activismo y reformismo no se ha avanzado en el *cumplimiento* con las normas nacionales e internacionales de derechos humanos en la práctica. El paisaje mexicano continúa manchado por un sin número de hoyos negros en los que desaparece la dignidad humana y la justicia y se multiplican las atrocidades, incluyendo ejecuciones, torturas, desapariciones, violencia contra la mujer, discriminación y un largo etcétera. Todo ello en muy buena medida en el marco de la “guerra de las drogas”, en un contexto de crecientes “zonas grises de poder” y ante la casi absoluta indolencia e inoperancia del sistema de administración e impartición de justicia; es decir, en casi total impunidad.<sup>1</sup>

La adopción de cada vez más compromisos a nivel internacional y las reformas a las leyes y las instituciones en México no han sido acompañadas por un esfuerzo serio y de largo plazo por parte de los distintos gobiernos por transformar estructuras de incentivos, prácticas y entendimientos que generan la violación sistemática de los derechos humanos en el país. Tampoco pueden entenderse como resultado de un proceso de “internalización” normativa. La apertura y el reformismo han sido fundamentalmente una respuesta táctica ante la crítica y la presión internacional, con el objetivo de administrar o “capotear” la presión (internacional e interna).

En el sexenio de Enrique Peña Nieto (particularmente a partir de 2015) surgieron fuertes fricciones entre el gobierno y distintos órganos y procedimientos internacionales, como el Comité contra la Desaparición Forzada de la ONU, el Relator especial contra la tortura de la ONU, la representación en México de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y su Grupo

---

<sup>1</sup> Véase Alejandro-Anaya Muñoz y Barbara Frey, *Mexico's Human Rights Crisis*. Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press, 2018.

Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI). El gobierno se mostró altamente irritable a las críticas internacionales y reaccionó intempestivamente en más de una ocasión, cuestionando la solidez metodológica de los informes correspondientes, la veracidad de sus hallazgos e incluso las intenciones, motivaciones, el conocimiento jurídico o la integridad ética de algunos de los expertos internacionales involucrados. En este sentido, aunque la apertura continuó, el gobierno de Peña Nieto envió señales que sugieren una falta de convicción con respecto a los méritos de la política de apertura.

Ante este panorama, la pregunta obligada en este contexto de transición es ¿qué tipo de política exterior de derechos humanos desplegará el gobierno entrante? Hay señales que sugieren que el próximo gobierno tiene preferencias distintas en materia de política de seguridad que pueden tener un impacto favorable en la vigencia a los derechos humanos en el país: esperamos, en ese sentido, una política que se aleje paulatinamente de la militarización y que recurra a mecanismos de justicia de transición. Por supuesto, esfuerzos de este tipo bien pueden resultar ampliamente favorecidos por el mantenimiento convencido de una política de apertura al escrutinio crítico internacional; pero no en una lógica táctico-instrumental (como se ha manejado hasta ahora), sino en una de convergencia auténtica con los órganos internacionales de derechos humanos. Sin embargo, es muy pronto para saber qué política de seguridad será finalmente puesta en práctica y qué tanto se recurre a mecanismos de justicia de transición para pacificar al país. Igualmente, es apresurado saber qué tan gruesa o delgada tendrá la piel el próximo gobierno con respecto a la crítica internacional, que suele ser incómoda y en ocasiones punzante; por lo que se deben contemplar todos los escenarios posibles.

Suponemos que el escenario que se empezó a perfilar durante los últimos años del gobierno de Peña Nieto es el menos probable. Esto es, al escenario de "la vuelta al pasado"; el retorno a la política exterior *priista* de derechos humanos, basada a rajatabla en el principio de soberanía y no intervención. Sus costos reputacionales serían simplemente demasiado altos para el nuevo gobierno. El segundo escenario es el de la continuidad de la apertura, el activismo multilateral y el reformismo, pero en una lógica táctico-instrumental, dirigida únicamente a "liberar la presión". En este caso, la política exterior no aportaría nada positivo a la transformación profunda de las instituciones (por ejemplo, las de impartición de justicia) y a las relaciones Estado-sociedad. Significaría más de lo mismo. Finalmente, una tercera opción sería la de mantener el activismo, la apertura y el reformismo interno, pero en una lógica distinta a la del manejo o la administración de las presiones y críticas externas: la ya sugerida convergencia auténtica y constructiva con los órganos internacionales de derechos humanos; una política exterior que viera en esos órganos a un grupo de aliados en la búsqueda de soluciones, más que molestas instancias externas que fastidian todo el tiempo y dificultan la gobernabilidad con sus críticas y cuestionamientos. En este esquema, las dinámicas e influencias externas reforzarían y facilitarían las internas, trastocando las estructuras de incentivos, esquemas de entendimiento y prácticas que propician la violación cotidiana de los derechos humanos. Asumir una postura de este

tipo, empero, no es fácil; requiere de mucha madurez política, disposición a ir en contra de intereses creados y un amplio sentido de compromiso con la auténtica transformación de las relaciones Estado-sociedad. ¿Qué ruta seguirá el próximo gobierno? El tiempo lo dirá.

# Política migratoria: diagnóstico y pronóstico

Jorge Durand

## Diagnóstico

**D**urante la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018), la temática y problemática migratoria entró en un periodo de mayor complejidad. La emigración dejó de ser el único eje de la política y del análisis académico, e irrumpieron al escenario, de manera visible y relevante, las otras modalidades del fenómeno: inmigración, tránsito, retorno y refugio.

En cuanto a la emigración mexicana a Estados Unidos, se reconocen cambios profundos y algunas persistencias. En primer lugar hay que mencionar que la dinámica emigratoria, que llegó a su punto más alto en 2007, se mantuvo en términos generales con una tendencia a la baja durante todo el sexenio. Según estimaciones del *Pew Hispanic Center*, en el año 2007 la población de origen mexicano radicada en Estados Unidos era de 12.7 millones y bajó a 12 millones para 2014. Se trata de una baja relevante, con un saldo migratorio de -6% para el periodo, en particular un descenso de la emigración irregular.

Dos factores, entre otros, explican este descenso. Por un lado, el proceso de transición demográfica se ha completado y la presión en ese sentido ya no es significativa. Por el otro, la política migratoria norteamericana, de incrementar riesgos, costos y penas por el cruce subrepticio o la condición migratoria irregular, ha sido efectiva y ha cambiado de manera radical la relación costo-beneficio. Dinámica que se ha agravado más aún en el contexto de criminalización generalizada desatada por la administración Trump.

Respecto a la inmigración, no hay datos duros. El último censo de 2010 informaba que había menos de un millón de extranjeros (968 mil) radicando en México, de los cuales 740 mil eran de Estados Unidos, 59 mil de Centroamérica, 62 mil de Sudamérica, 56 mil de Europa y 49 mil de otros países. En términos proporcionales, 76% son de origen estadounidense y 23% de otros países.

En el caso de los estadounidenses, habría que mencionar que aproximadamente la mitad son hijos de mexicanos nacidos en Estados Unidos y que muy probablemente sean en este momento binacionales. Por otra parte, durante el sexenio analizado llegaron aproximadamente 700 mil niños estadounidenses, hijos de

mexicanos, a las escuelas mexicanas, y que ya deben haber regularizado su situación y ahora son binacionales. También se ha incrementado notablemente el registro de hijos de mexicanos que son ciudadanos estadounidenses y que regularizan en los consulados o los registros civiles municipales su acceso a la nacionalidad.

El saldo migratorio en México entre emigración e inmigración es totalmente desproporcionado a favor de la emigración. Pero, sin duda, este panorama ha cambiado y en 2018 contamos con mayor población foránea que estaba en tránsito y que se quedó en México (centroamericanos, cubanos, haitianos) o que llegó para quedarse (venezolanos, argentinos y sudamericanos en general y otros de países europeos, asiáticos y africanos).

En cuanto al tránsito, el fenómeno se ha hecho visible durante el sexenio analizado. A pesar de que la gran emigración latinoamericana se dio en la última década del siglo XX y en el primer lustro del nuevo milenio, en la actualidad a los migrantes en tránsito los vemos en las calles de muchas ciudades y en la frontera esperando una oportunidad o una cita para solicitar refugio.

Durante el sexenio, se dieron distintos procesos y vías de tránsito. Los centroamericanos tomaban la ruta terrestre o se subían a la "Bestia" (tren) para avanzar en el camino; los cubanos aprovechaban la "política de pies secos pies mojados" para llegar a Estados Unidos, desde Ecuador o Venezuela que no les solicitaba visa; los haitianos esperaron a que se terminaran los trabajos por las olimpiadas y el mundial de fútbol en Brasil para emigrar por vía terrestre a la frontera con Estados Unidos y solicitar asilo; también se han sumado distintos grupos de migrantes de origen africano, donde su ingreso a México es avalado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y busca refugio en el país vecino.

El flujo cubano disminuyó sensiblemente con la decisión del presidente Barack Obama de cancelar la política de refugio automática, mientras que a los haitianos y africanos se les dificulta el panorama con la llegada de Trump. En la mayoría de estos casos se les concedió permiso para transitar por México o simplemente se trasladaron por distintas vías hacia la frontera.

No obstante, el problema principal en cuanto a política migratoria y relaciones internacionales fue el tránsito de niños y adolescentes no acompañados y familias centroamericanas de Guatemala, Honduras y El Salvador, que encontraron un resquicio legal (el caso Flores vs. Reno) para solicitar asilo una vez cruzada la frontera.

En este contexto, México se vio obligado, por presiones de Estados Unidos, a implementar un programa (Frontera Sur) para detener y paliar este flujo. Un programa planteado regionalmente, en julio de 2014, para trabajar de manera colaborativa con los gobiernos centroamericanos "para hacer de la frontera una zona segura, inclusiva y competitiva". Este proyecto tenía tres propósitos: primero, proteger y salvaguardar los derechos humanos de los migrantes que ingresan y transitan por México; en segundo término, ordenar los cruces internacionales; y tercero, incrementar el desarrollo y la seguridad en la región.

El Programa Frontera Sur arrojó resultados poco espectaculares debido a la falta de presupuesto y de voluntad política. Por el contrario, el Instituto Nacional de

Migración (INAMI) tomó la palestra y “aseguró” y muy posiblemente deportó a 23 mil menores en 2014, a 38 mil en 2015 y a 40 mil en 2016.

En cuanto al refugio, México es un país que ha sido abierto de manera puntual: a españoles durante la guerra civil, latinoamericanos en la década del setenta y guatemaltecos en la década del ochenta. También ha dado refugio a personajes importantes que eran perseguidos políticos. Los resultados, extraordinariamente positivos, de esa política generosa están a la vista de todos.

En México, no hay una política específica con respecto al refugio; no obstante, ha firmado una serie de convenios internacionales sobre el tema. En realidad, actúa de manera reactiva. Un ejemplo es la gran cantidad de solicitudes de migrantes en tránsito que han quedado detenidos en el camino o la frontera, por falta de citas para ingresar y solicitar refugio en Estados Unidos. Curiosamente son funcionarios mexicanos del INAMI los que administran las citas y la lista de espera, de acuerdo a lo que indica la contraparte. Es el caso de los cubanos, haitianos, africanos, centroamericanos y algunos latinoamericanos. El grupo más numeroso de solicitantes de refugio es el de hondureños. Por otra parte, hay un repunte notable de solicitudes de refugio para venezolanos. En 2003 sólo un venezolano pidió asilo (COMAR), en 2016 fueron 361 y en 2017 se incrementaron a 4 mil 42 peticiones.

## Pronóstico

México está experimentando un proceso de transición migratoria y se pronostica que la emigración irregular hacia Estados Unidos se mantenga en niveles bajos. No obstante, la migración legal aumentará. Entre 2014 y 2016 un promedio anual de 150 mil mexicanos recibieron residencia (*green card*) y un promedio de 100 mil se naturalizaron.

En cuanto a las deportaciones, se espera que sigan a su ritmo, cerca de 300 mil anuales, a medida que se resuelvan los casos judiciales, se cumplan los periodos de confinamiento a reincidentes y se incrementen las redadas. No se avizora una deportación masiva, pero nada resulta predecible en la administración Trump. Respecto a la inmigración, se prevé que irá en incremento, especialmente en el caso de los latinoamericanos. En relación con el tránsito, es posible que la migración familiar, infantil y juvenil de centroamericanos sea controlada por la política de mano dura norteamericana. Por otra parte, ya se frenó la migración en tránsito cubana y haitiana, pero puede incrementarse la de otros rumbos, especialmente africanos. Igualmente, es de esperarse que se incrementen las solicitudes de refugio, centroamericanas, que ahora incluirían nuevos flujos de Nicaragua y Venezuela.

## Recomendaciones

- a) Intensificar el proceso de credencialización en el exterior. Hasta fines de marzo de 2018 se otorgaron credenciales del Instituto Nacional Electoral (INE) a cerca de 600 mil mexicanos, muy por debajo de los varios millones que son

mayores de edad y en especial de los indocumentados en Estados Unidos, quienes carecen de identificación y corren el riesgo de regresar como indocumentados a su propio país.

- b) Considerar la posibilidad de proponer una ley sobre retorno de migrantes, dado que la dinámica de las deportaciones se prolongará por más de una década.
- c) Evaluar los diversos fondos de apoyo que existen para retornados y adecuarlos a la coyuntura de 2019.
- d) Implementar de manera urgente cursos a profesores en zonas de retorno migratorio con niños binacionales que han sido educados en lecto-escritura en inglés, para que se adapten rápidamente al español. De manera complementaria integrar a los niños angloparlantes para que apoyen, con asesoría y métodos adecuados, los cursos de inglés para niños hispanohablantes.
- e) México es un país cerrado a la inmigración. Y esa política restrictiva tiene un impacto importante en el espectro tan limitado de relaciones económicas, comerciales, culturales y políticas con otros países, especialmente de América Latina. La diversificación económica en el comercio, la inversión y los negocios, viene de la mano de la inmigración y la diversificación de destinos de los emigrantes mexicanos.
- f) Dados los bajísimos niveles de inmigración en México (0.5% de la población), bien podría ser más generoso en cuanto a refugio, especialmente en el caso de los países vecinos y latinoamericanos.
- g) Hay sectores de la economía mexicana, especialmente agrícola, que demandan mano de obra, la cual puede ser cubierta con inmigrantes, implementando una política acorde con derechos que generen condiciones de equidad.
- h) Negociar el llamado "acuerdo de totalización" con Estados Unidos para la transferencia de los fondos que pertenecen a los mexicanos que aportaron, desde hace décadas miles de millones de dólares, a la seguridad social de Estados Unidos.
- i) La respuesta a la petición y presión norteamericana para asumir la condición de "tercer país seguro" o aceptar dinero del Plan Mérida para financiar la deportación de migrantes irregulares o en tránsito, es un asunto de seguridad nacional que debe ser enfrentado de manera directa y transparente.

# Recomendaciones para la política consular de México (2018-2024)

Héctor Cárdenas

**A** sí como la política exterior de México debe promover el interés nacional, la política consular tiene la encomienda específica de velar por la defensa de los intereses de sus nacionales en el exterior. México cuenta con una de las diásporas más grandes del mundo, con más de 35 millones de personas mexicanas o de origen mexicano que viven en el exterior. Además, una gran parte de esa población vive en condiciones de vulnerabilidad, ya sea por su nivel socioeconómico o por su estatus migratorio irregular. Una mayoría abrumadora (más del 98.5%), se encuentra en el territorio de un solo país, que es el principal socio y aliado de México. La política consular mexicana no puede ser vista simplemente como un apéndice administrativo. Por lo tanto, su orientación debe ser estratégica:

1. Mejorar las condiciones de vida y el goce de los derechos humanos y civiles de sus ciudadanos que viven en el exterior.
2. Promover la articulación de comunidades vibrantes, integradas al país anfitrión pero vinculadas a México y que, en el largo plazo, sean un elemento de *soft power* para el país en sus relaciones con el resto del mundo.
3. Propiciar los intercambios entre México y el resto del mundo en términos de visitantes, inversiones, cultura y comercio.
4. Construir una relación integral, a nivel nacional, regional y local entre México y Estados Unidos que contribuya a la relación estratégica con ese país.

En consecuencia, México ha desarrollado una política consular que ha adoptado un modelo de atención y servicio de proximidad a sus comunidades en el exterior mediante una red (la más grande que un país tiene en otro) de cincuenta oficinas en Estados Unidos. Ha desarrollado mecanismos y programas innovadores en materia consular en temas de salud, educación, derechos laborales,

educación financiera, violencia doméstica, el registro de mexicanos que no fueron registrados en México, entre otros. Incluso, a partir de la reforma constitucional que reconoció la doble nacionalidad se ha incorporado la promoción de la plena integración de sus ciudadanos en las sociedades receptoras como objetivo. Al mismo tiempo, la política consular de México está estrechamente vinculada con la relación bilateral con Estados Unidos.

Las siguientes recomendaciones en materia de política consular se construyen sobre los considerables logros de la política consular mexicana y sus líneas rectoras.

## Recomendaciones generales

- **Desarrollar una estrategia consular integral.** La Cancillería necesita desarrollar una estrategia consular integral (como lo hizo Australia en 2014-2016)<sup>1</sup> que articule una visión de conjunto de prioridades y líneas de acción en todos los ámbitos del quehacer consular. Se trata de una reflexión en la que se identifiquen tendencias de mediano y largo plazos, se establezcan objetivos y prioridades, estrategias para alcanzarlos, recursos suficientes para darle sustento e indicadores para medir el desempeño.
- **Nombrar a miembros del SEM como cónsules y evitar el nombramiento de personas con intereses en la circunscripción.** Los cónsules y cónsules generales que representan al Estado mexicano en sus circunscripciones deben ser profesionales apolíticos que implementen la política consular de México sin que medien intereses personales. Por esa razón, los titulares deben de ser funcionarios expertos, calificados, especializados en la materia y pertenecientes al Servicio Exterior Mexicano (SEM). Sería un grave error nombrar a personas sin experiencia consular o a personas con intereses creados en su circunscripción consular. Hacerlo generaría conflictos de interés y vulneraría la imparcialidad del titular al interactuar con comunidades y autoridades.
- **Fortalecer y desarrollar nuevas competencias del personal consular.** La labor consular requiere competencias cada vez más técnicas que son necesarias para administrar correcta y eficientemente oficinas que anualmente atienden a cientos de miles de personas y emiten más de 3 millones de documentos. Se trata de una operación gigante, especializada y tecnificada. Por lo tanto, es necesario fortalecer las competencias gerenciales del personal consular.

---

<sup>1</sup> Como lo hizo Australia a partir de 2014 al reconocer las nuevas condiciones y mayor relevancia de lo consular en su política exterior. Alex Oliver, "Travelling responsibly, but further to go: Australia's new consular diplomacy", en *Australian Journal of International Affairs*, 70:6, 2018, pp. 681-694, DOI: 10.1080/10357718.2016.1220496.

- **Desarrollar una iniciativa de inteligencia consular integral y global.** La Cancillería cuenta con amplias fuentes de información provenientes de sus registros administrativos y tiene acceso a bases de datos censales y de centros de investigación nacionales y extranjeros. Sin embargo, la información casi no se ocupa. Se necesita desarrollar un repositorio integrado con toda esta información que permita generar inteligencia consular para la toma de decisiones. Tal sistema permitiría planear mejor las actividades, monitorear tendencias demográficas y responder a ellas, enfocar mejor los servicios en problemáticas y poblaciones específicas, contar con mapas de riesgos políticos en las circunscripciones, en fin, tomar mejores decisiones y usar los escasos recursos de manera más eficiente.

## Recomendaciones en materia de servicios consulares

- **Seguir fortaleciendo la calidad de la atención de servicios consulares.** La red consular mexicana adoptó un modelo de calidad para la atención a solicitantes de servicios consulares basado servicios de información y citas vía internet y telefónica, un sistema informático SIAC,<sup>2</sup> procesos de atención en las sedes optimizados y uniformes con estándares, y un proceso de certificación anual rotativo de las sedes para asegurar su cumplimiento. En consecuencia, se han reducido los tiempos de atención a menos de 60 minutos en promedio, eliminado las filas y asegurado la obtención de citas en menos de 14 días. Es necesario continuar este programa que requiere monitoreo constante y la recertificación de las sedes de acuerdo con un programa anual.
- **Seguir modernizando los servicios: impulsar la atención a distancia.** El siguiente paso de la modernización de los servicios consulares es eliminar la necesidad de acudir en persona para la expedición de ciertos documentos. Con algunos ajustes normativos, la renovación de pasaporte y de la matrícula consular se podrían ya realizar sin tener que acudir en persona, con lo que se reducirían costos tanto para el Estado como para los connacionales, en especial para aquellos que viven lejos de un consulado.
- **Implementar el pasaporte electrónico.** México no se encuentra entre los 150 países que ya cuentan con pasaporte electrónico. Si bien el pasaporte mexicano se ha mejorado notoriamente y ahora cuenta con avanzadas medidas de seguridad, incluyendo biometría dactilar completa y escaneo de

---

<sup>2</sup> El Sistema Integral de Administración Consular es el que se utiliza en el exterior para el registro, validación y aprobación de todos los documentos que se pueden tramitar en los consulados y secciones consulares de México. Está interconectado con sistemas del Registro Nacional de Población, del Instituto Nacional de Migración, de la SHCP, entre otros. Incluye biometría avanzada y hace más eficiente el proceso de expedición de todos los documentos que comprenden los servicios consulares.

iris y se valida con bases de datos de seguridad nacional antes de su expedición, faltan algunos elementos y una inversión considerable para cumplir con los estándares de la OACI<sup>3</sup> para los pasaportes electrónicos.

- **Hacer más eficiente la atención a solicitantes de visas.** La política de visas de México promueve la facilidad para visitar México al tiempo que resguarda la seguridad nacional. El creciente volumen de viajeros genera presiones para muchas de las sedes consulares pequeñas fuera de Estados Unidos. Países como China, la India y España han concesionado el proceso de solicitud y acopio de documentación empleando un modelo en el que la empresa privada realiza los primeros pasos del proceso, mientras que la sede consular se reserva la aprobación y emisión de la visa. México debería de pilotear este esquema para la emisión de visas.

## Recomendaciones de protección a mexicanos en el exterior

- **Continuar el modelo de protocolos especializados desarrollados con los mejores expertos del mundo.** La Cancillería inauguró un programa de diseño y aplicación de protocolos especializados de atención para ciertos grupos en conjunto con expertos temáticos. Junto con la UNICEF, desarrolló un “Protocolo Consular para la Atención de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes No Acompañados”. Por otra parte, se inauguró un protocolo de atención integral a la mujer que es un buen modelo para la integración de las tres áreas de los consulados. La atención basada en protocolos debe de extenderse a todas las actividades de protección para garantizar la equidad de trato, la eficacia de las intervenciones y una mayor eficiencia en el uso de los recursos.
- **Fortalecer la defensa legal de los mexicanos.** La defensa legal de los mexicanos, mediante el Programa de Asistencia Legal (PALE) y del Programa de Asistencia Jurídica a Casos de Pena Capital, requiere tanto reforzar el aspecto estratégico del PALE para enfocarlo a la defensa de familias divididas, deportaciones injustificadas u otras prioridades emergentes como fortalecer la red de alianzas con organizaciones de la sociedad civil para potenciar los recursos asignados al PALE. También es necesario mantener los esfuerzos exitosos para evitar no sólo la ejecución de mexicanos condenados a la pena de muerte, sino también la imposición de la pena capital en fases tempranas de los casos.
- **Replantear el programa de repatriación de restos.** El programa para la repatriación de restos debe de ser replanteado ya que consume amplios recursos y se aplica de manera indiscriminada. El Estado sólo debería de

---

<sup>3</sup> Organización de Aviación Civil Internacional.

pagar la repatriación de restos en circunstancias particularmente sensibles, cuando la muerte sucede a manos de autoridades, en casos de guerra civil o internacional, de ataques terroristas u otras circunstancias especiales. Que el Estado pague la repatriación de restos de personas que han vivido muchos años en el exterior no es un gasto justificable ni en términos de equidad ni de eficiencia.

- **Modernizar e integrar el SIPC con otros sistemas.** Los programas de protección operan con el auxilio del Sistema Integral de Protección Consular (SIPC) en el que se registran los casos de protección. Es preciso transformar al SIPC en un verdadero sistema de gestión de casos, integrarlo con los sistemas administrativos y con un sistema integral de inteligencia consular para la toma de decisiones.

## Recomendaciones para las relaciones con los mexicanos en el exterior

- **Fortalecer el modelo de ventanillas.** El Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) ha desarrollado el modelo de intervención de “Ventanillas” que se ha aplicado en diversos ámbitos (salud, educación financiera y orientación educativa) y que consiste en juntar socios y recursos en México y en Estados Unidos para ofrecer servicios innovadores y de alta calidad con recursos limitados. Este modelo es generalizable y se debe aprovechar para nuevas iniciativas comunitarias.
- **Fortalecer el programa IME-becas.** El principal programa que le ha dado identidad al IME es el de las becas para jóvenes mexicanos que viven en Estados Unidos. Este programa se expandió a 40 millones de dólares a finales del sexenio, pero debería ampliarse más para poder alcanzar a muchos más jóvenes. Para ello, además de la ampliación presupuestal es necesario ajustar la normatividad para que los recursos puedan distribuirse más oportunamente y se pueda hacer más eficiente el proceso de convocatoria.
- **Ampliar los contactos y programas dirigidos a la creciente diáspora calificada.** Además de atender a las comunidades vulnerables, el IME debe de contar con programas para la diáspora mexicana calificada que incluye a mexicanos con grados avanzados o con trayectoria artística, empresarial y en materia de activismo destacada. Esta población se atiende por medio de iniciativas como la Red Global MX, pero hay mucho más por hacer. Es necesario diseñar iniciativas dirigidas a la creciente diáspora de clase media que está más integrada en la sociedad anfitriona y que tiene creciente capacidad de influencia.

## **Conclusiones**

La política consular de México es un elemento estratégico de su política exterior que ha innovado, se ha modernizado y profesionalizado en los últimos 20 años. Es necesario seguir con ese proceso al tiempo que se revisan a profundidad sus objetivos y estrategias, y que se le dota de los recursos necesarios para cumplir su cometido. La siguiente administración deberá fortalecer la política consular con mayores recursos. Una gran ventaja es que la política consular genera sus propios recursos mediante los derechos que se cobran a mexicanos y extranjeros por los servicios consulares. Combinando recursos adicionales del Presupuesto de Egresos de la Federación con los ingresos consulares (que no han subido en 20 años), se pueden liberar los recursos necesarios para darle un nuevo impulso a la política consular a fin de enfrentar los desafíos presentes y futuros.

# La política de comercio exterior de México (2018-2024)

Luz María de la Mora

**D**esde su llegada a la presidencia en enero de 2017, Donald Trump abrió una nueva era de proteccionismo comercial en Estados Unidos (EE.UU.) que ha puesto a México en una encrucijada. Los paradigmas relativos a los beneficios de la apertura y la integración económicas así como la creación de bloques regionales, han sido puestos en entredicho por EE.UU., país que forjó un sistema comercial liberal. El nacionalismo económico de la presidencia Trump ha llevado a la imposición de una agenda comercial proteccionista y unilateral con la cual ha justificado la salida de su país del Tratado de Asociación Transpacífico (TPP), la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), la imposición unilateral de aranceles utilizando la batería de leyes comerciales de ese país y el inicio de una guerra comercial con sus principales socios comerciales cuestionando la validez y pertinencia de las reglas del sistema multilateral de comercio.

Para México, el proteccionismo que el presidente Trump está sembrando en sus relaciones comerciales con el mundo ha vuelto a poner en el centro del debate la enorme dependencia y vulnerabilidad que la economía mexicana tiene respecto de la estadounidense. Igualmente ha hecho evidente la importancia que para México tiene mantener un sistema multilateral de comercio abierto, así como el reforzar la red de doce tratados de libre comercio que México ha negociado con 46 países y fortalecerla buscando acceso a nuevos mercados a fin de impulsar la diversificación de su comercio. El presente documento analiza la situación actual del comercio exterior de México y ofrece algunas reflexiones en torno a los retos que enfrentará derivado del proteccionismo comercial de la era Trump.

## Situación actual

Después de tres décadas de apertura, México es hoy el décimo tercer actor en el comercio mundial entre 204 economías, contribuyendo con un poco más del 2% al intercambio comercial global; sus importaciones representaron 2.41% del total

y las exportaciones mundiales 2.31% en 2017.<sup>1</sup> El perfil del comercio exterior de México se caracteriza por una elevada concentración de sus exportaciones en el mercado de EE.UU., una creciente diversificación de sus importaciones en la que diversos países de Asia desempeñan un papel cada vez más protagónico, una plataforma exportable de manufactura y un pujante sector agroexportador. En 2017, 79.84% de las ventas mexicanas al exterior se destinaron a su vecino del norte, seguido de Canadá (2.77%), Alemania (1.70%), China (1.64%), España (1.04%), Japón (0.99%), Brasil (0.90%) y Corea del Sur e India (0.84%, respectivamente).<sup>2</sup> Esa dependencia del crecimiento de la economía mexicana al mercado estadounidense la ha hecho vulnerable a las decisiones de política comercial de ese país.

La administración del presidente Peña Nieto retomó con fuerza la agenda de negociaciones comerciales internacionales cuyo ritmo se había desacelerado en las dos administraciones panistas previas. A partir de diciembre de 2012, México participó en la negociación del TPP, el cual pasó a ser el Tratado Progresista y Amplio de Asociación Transpacífico (CPTPP) cuando EE.UU. se retiró en enero de 2017. En abril de 2018, el Senado de la República aprobó el CPTPP, mismo que podría entrar en vigor en 2019. México también inició, en 2015, el proceso para la modernización de su TLC con la Unión Europea (TLCUEM), con posibilidades de entrar en vigor en 2020. Además, negoció el Acuerdo Comercial o Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico (AP), el cual se implementó en 2016 y está en proceso de negociación el ingreso de cuatro Estados Asociados más (Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Singapur). Asimismo, se inició el proceso de ampliación de los Acuerdos de Complementación Económica con Brasil (ACE53) y Argentina (ACE6). México puso en vigor el TLC México-Panamá en 2015 lo que llevó a constituir una red de doce TLC con 46 países en el mundo, la cual está en continúa en expansión.

El proteccionismo desatado en la era Trump y su amenaza de retirarse del TLCAN llevó a México y Canadá a sentarse a la mesa de negociación. En caso del TLCAN 2.0, EE.UU. buscó rebalancear el acuerdo a su favor, reducir su déficit comercial, devolver empleos en la manufactura y desincentivar inversiones productivas en México. Estas propuestas son contrarias al fortalecimiento de la integración regional pues reducen la certidumbre al introducir cláusulas sobre la terminación y revisión del TLCAN (cláusula ocaso) y buscar eliminar los mecanismos de solución de controversias, pilares fundamentales del acuerdo. Tampoco abonan a la competitividad al buscar elevar los índices de contenido regional para industrias como la automotriz o la textil con el fin de favorecer la producción en EE.UU. o introducir esquemas de contenido regional a partir de elevados niveles salariales. El proceso de renegociación del TLCAN inició el 16 agosto de 2017; un

---

<sup>1</sup> Organización Mundial del Comercio, "World Trade Statistics. A6 Leading exporters and importers in world merchandise trade", 2017. Disponible en: [https://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/wts2018\\_e/wts2018chapter08\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2018_e/wts2018chapter08_e.pdf) (Fecha de consulta: 26 de agosto de 2018).

<sup>2</sup> Cálculos propios utilizando la información comercial de exportaciones e importaciones publicada por Banxico e INEGI. Disponible en: <http://www.banxico.org.mx/SielInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=1&accion=consultarCuadro&idCuadro=CE86&locale=es>.

año después, tras nueve rondas de negociación, el 27 de agosto de 2018, se anunció que México y EE.UU. habían alcanzado un entendimiento en principio, sin incluir a Canadá.

México también ha enfrentado el abuso de las leyes comerciales de EE.UU. con fines proteccionistas. En 2018, el vecino del norte impuso aranceles de 20% a las exportaciones mexicanas de lavadoras y de 30% a paneles solares al amparo de la Sección 201 de su Ley Comercial de 1974, así como de 10% al aluminio y 20% al acero al amparo de la Sección 232 de la Ley de Comercio de 1962. Aunado a lo anterior, en mayo de 2018 inició una investigación bajo la Sección 232 para todo el sector automotor con la intención de imponer aranceles de 25% a las importaciones de sus socios comerciales. Ante la posibilidad de perder el acceso preferencial a su principal mercado, México ha buscado desarrollar un plan *b* que consiste en la construcción de nuevos acuerdos y la modernización de los existentes con lo que se busca diversificar sus mercados en el exterior, sus fuentes de importaciones y de inversión extranjera directa. Sin embargo, aun con un gran despliegue de negociaciones comerciales internacionales, para México su principal mercado es y seguirá siendo el de su vecino al norte lo que obliga a pensar en cómo fortalecer su competitividad para mantener sus posiciones en el exterior.

## Propuestas

El proteccionismo de la era Trump podría traducirse en una eliminación de las condiciones de acceso preferencial para México en territorio estadounidense, lo que no ha sido exclusivo de México. De esta forma, EE.UU. ha impuesto aranceles punitivos a sus principales socios comerciales –China, Canadá, Corea del Sur, Japón, México o la Unión Europea–. Aunque México no es el único que ha sufrido de este proteccionismo, junto con Canadá es el que más depende de ese mercado para sus exportaciones de bienes y servicios. En 2016 las exportaciones representaron alrededor de 37% de su PIB comparado con 12% en EE.UU. Asimismo, en 2017, 76 y 79.8% de las exportaciones de bienes de Canadá y México se dirigieron a EE.UU., respectivamente, lo cual los ubica como dos de las economías más concentradas del mundo en relación con su principal mercado de exportación.

México requiere sumar esfuerzos entre países con una visión similar en torno a la necesidad de fortalecer al sistema multilateral del comercio y a la Organización Mundial del Comercio (OMC). Por su parte, EE.UU. ha cuestionado severamente las reglas de la organización por considerarlas contrarias a sus intereses y el presidente Trump ha amenazado con retirar a su país de la organización. Así, EE.UU. ha debilitado el mecanismo de solución de controversias al bloquear de manera sistemática el nombramiento de jueces al Órgano de Apelaciones de la OMC. Para México un sistema comercial liberal es vital para su economía por lo que es preciso salvaguardarlo del proteccionismo de Trump y fortalecerlo, lo que no será una tarea fácil.

En América Latina, México tiene la oportunidad de impulsar su modelo de economía abierta y de integración. Ante los vientos proteccionistas del norte, resulta oportuno impulsar una agenda de integración regional que incluya de manera global tanto a los países del Mercado Común Centroamericano como a los de Sudamérica. Si bien en el pasado ha habido intentos fallidos en torno a la integración latinoamericana, éste puede ser el momento para lanzar una iniciativa que contemple elementos concretos y prácticos a partir de temas de facilitación comercial, coherencia regulatoria y armonización de normas técnicas. Con ello, se daría un impulso no sólo al esfuerzo de diversificación sino a la política comercial de México. La Alianza del Pacífico, conformada por Chile, Colombia, México y Perú, y su acercamiento con el Mercosur, constituido por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, puede ser un paso en esa dirección si se propone avanzar sobre una agenda que busque incrementar flujos comerciales mediante el logro de metas concretas. Ante muy bajos niveles de integración, una vía para avanzar en este sentido sería la identificación e impulso de cadenas regionales de valor.

México deberá implementar su acuerdo modernizado con la Unión Europea (TLCUEM) y buscar fortalecer su presencia en ese mercado. Asimismo, luego de la salida del Reino Unido de la UE, como resultado del Brexit, será importante buscar establecer un acuerdo comercial que permita mantener el acceso preferencial que México ha tenido a ese mercado como parte del TLCUEM.

En el Asia Pacífico, México tendrá el reto de implementar el CPTPP una vez que éste entre en vigor a fin de aprovechar mercados de nuevos socios que hasta ahora no han sido explorados. Resulta fundamental desarrollar una agenda de acercamiento con los socios comerciales de México bajo este nuevo tratado, en particular con Australia y Nueva Zelanda así como con Malasia, Singapur y Vietnam. Asimismo, países como Corea del Sur, uno de los principales proveedores de México, han expresado su interés por ser parte de este acuerdo, lo que ampliaría el número de socios en esa región. Es preciso un acercamiento estratégico con China, segundo socio comercial, y con Japón, primer inversionista del Asia en México.

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.

La política comercial proteccionista de Estados Unidos está generando efectos negativos sobre el comercio mexicano y amenaza con desacelerar la dinámica del comercio mundial. El momento exige una estrategia que permita a México salvaguardar un sistema comercial global en donde las barreras al comercio sean la excepción y no la regla, pues de ello depende el futuro de su propia economía.

# **Cooperación internacional para el desarrollo de México: diagnóstico y propuestas prácticas para el sexenio 2018-2024**

Juan Pablo Prado Lallande

## **Política exterior mexicana y cooperación internacional para el desarrollo**

**L**a cooperación internacional para el desarrollo (CID) es un principio rector de la política exterior de México, tal y como desde 1988 se consagra en la Constitución. Indistintamente del perfil político o ideológico del gobierno federal en turno, México recurre de forma constante a la CID, no sólo como proveedor o beneficiario de su ejercicio, sino también como un país del Sur que participa de manera activa en las discusiones multilaterales dedicadas a dicho tópico. El actuar mexicano en estas tres aristas de la CID le permiten a nuestro país ser identificado como un actor proactivo en la construcción de la gobernanza global del desarrollo; un ámbito de creciente relevancia de las relaciones internacionales contemporáneas.

A la luz de la relevancia de esta actividad, en 2011 entró en vigor la Ley de CID (LCID) que obliga al gobierno de México a contar con diversos instrumentos para mejorar su ejercicio y alcances. Estos instrumentos son la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), el Programa nacional/sexenal de CID (PROCID), el Consejo Consultivo de la AMEXCID, el Registro y Sistema de Información de CID (RENCID y SIMEXCID) y un Fondo (FONCID).

Si bien por su enorme potencial, la CID de México sobrepasa con creces a la AMEXCI. El siguiente diagnóstico aborda en exclusiva aquellos elementos de oportunidad más sobresalientes encumbrados en la Ley y en la Agencia que, sin menoscabo de los irrefutables ejercicios y logros de la cooperación mexicana, se considera pertinente señalar.

## **La institucionalidad de la cooperación internacional mexicana. Diagnóstico general**

La AMEXCID tiene como tarea sustancial concertar, coordinar y estimular las acciones de cooperación internacional con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Es menester señalar que quienes laboran en la AMEXCID realizan una profesional labor, gestionando una amplia gama de modalidades de proyectos y programas bilaterales, regionales, triangulares y multilaterales de colaboración que, junto con la provisión de becas a extranjeros y la participación en foros multilaterales, contribuyen a visibilizar de forma positiva a México en el mundo.

Sin embargo, desde el momento mismo de constituirse en septiembre de 2011 hasta el actual, la AMEXCID no ha contado con el suficiente respaldo político, institucional ni presupuestal que le permita operar conforme el rigor que dicta la LCID. Esto ocasiona que la Agencia si bien opera al máximo de sus capacidades, genera resultados perfectibles.

A ese respecto, parte de las razones que explican lo anterior descansa en que la estructura de la Agencia no es precisamente la más pertinente para realizar sus encomiendas. Por un lado, la institución cuenta con dos organigramas: el legal y el operativo, debido a que adecuaciones recientes a su estructura no han sido validadas mediante un nuevo Reglamento Interior de la SRE. Es decir, en términos legales la AMEXCID de 2018 opera con una estructura similar respecto a sus instancias antecesoras, la primera de éstas configurada en el año 2000. De forma adicional, y como herencia de lo anterior, la AMEXCID atiende dos distintas responsabilidades de forma simultánea: por un lado, consiste desde luego en la instancia gestora y coordinadora, *par excellence*, de la CID nacional. Por el otro, debido a que cuenta formalmente con dos direcciones generales dedicadas a las relaciones económicas, la Agencia constituye también la cara de la diplomacia económica de la Cancillería. Esta circunstancia le genera a la Agencia un tamaño excesivo, la fragmenta y en consecuencia le resta cohesión e identidad como instancia dedicada en exclusiva a la CID.

Asimismo, de las cerca de 350 personas que laboran en la Agencia, alrededor de 100 lo hacen no como funcionarios de base SRE-AMEXCID, sino bajo la figura de consultores externos. Estos trabajadores son contratados por honorarios, de forma temporal, por medio de proyectos financiados con recursos federales vía la propia Agencia con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Tal circunstancia, que responde a la imposibilidad de abrir nuevas plazas internas, por una parte fortalece a la AMEXCID gracias a la labor, fundamental, que realiza esta categoría de personal, pero por la otra la debilita, pues le impide contar con personal propio y estable.

Otro asunto a destacar es que por mandato de la Ley desde 2012 la Agencia informa sobre los recursos financieros que el gobierno federal utiliza para financiar a su CID. Independientemente de este hecho positivo, el contenido de los diversos informes semestrales o anuales sobre la CID en su conjunto, que elabora la AMEXCID, registra elementos de oportunidad. Esto debido a que no siempre es

coherente ni coincidente la información de dichos documentos en materia de proyectos, programas y otras actividades del mismo año. Esta situación le complica a la propia AMEXCID hacer un seguimiento estadístico adecuado sobre aspectos clave de su labor.

En este mismo sentido, aunque el artículo 30 de la Ley señala que toda persona tiene derecho a que la AMEXCID ponga a su disposición la información puntual que solicite sobre la CID, los procesos inherentes a ese rubro de rendición de cuentas continúan siendo complejos y tardíos, sin mecanismos claros o tiempos de respuesta definidos.

En esta misma materia, la Ley dicta la creación del Sistema de Información de CID (SIMEXCID); una plataforma que incluye proyectos, programas, tratados y demás ejercicios de la CID realizados por México y que desde mayo de 2012 debió ser pública (concluida o no), base de datos de vanguardia que, aunque registra importantes avances, no ha sido puesta a disposición de usuarios externos.

En materia de recursos, la AMEXCID opera con un monto que tiende a la baja, en particular en el periodo 2014-2017, con una reducción de cerca del 35%, lo que complica a sus funcionarios realizar sus labores sustantivas.

Más allá de ello, el asunto de fondo es que a pesar de que la AMEXCID, conforme a los estatutos de la Ley, es el referente de la gestión y coordinación de la CID de México, en realidad, como lo señala el embajador Bruno Figueroa, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) es la instancia financiera de los ejercicios de mayor presupuesto y calado de la cooperación mexicana.

## **Propuestas a favor del reforzamiento de la cooperación internacional para el desarrollo de México**

Con miras a promover que la CID constituya un ejercicio cada vez más eficaz y proactivo de la política exterior, se considera necesario que el gobierno federal 2018-2024 atienda a las siguientes propuestas:

- **Valorar, respaldar y recurrir a la CID como instrumento proactivo de la política exterior.** La CID constituye un relevante y eficaz ejercicio de política exterior, por lo que es altamente recomendable que se le confiera el respaldo político que amerita y, en consecuencia, se trabaje para dotarla del andamiaje institucional y financiero necesarios para su adecuada operatividad.
- **Cumplir a cabalidad con la LCID.** Esto requiere, entre otros rubros, que los criterios de designación del director ejecutivo de la AMEXCID atiendan lo dispuesto en el artículo 20 de la LCID, en el sentido de contar con experiencia y conocimientos previos en el ramo. Atender la disposición en cuanto a que el SIMEXCID debe ser una plataforma de información de carácter pública, y a que las solicitudes de información sobre proyectos, programas y demás actividades de la AMEXCID se compartan de manera adecuada y expedita son también ejercicios fundamentales a este respecto.

- **Reformar a la LCID.** Tras siete años de su entrada en vigor, resulta fundamental actualizar y adaptar al contexto actual algunos de los estatutos de este ordenamiento. Por ejemplo, es necesario incluir a la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y sus 17 objetivos y 169 metas como referentes fundamentales de la cooperación mexicana; hacer referencia explícita a la Cooperación Sur-Sur como ejercicio oferente de colaboración mexicana; conseguir que el FONCID pueda recibir donaciones externas en casos de desastre; adherir a gobiernos subnacionales, sociedad civil y academia como miembros activos del Consejo Consultivo de la AMEXCID, entre otras. Todas ellas son disposiciones tendientes a configurar una política pública, de Estado, de la CID.
- **Fortalecer a la AMEXCID.** Esto requiere instrumentar una “reforma estructural” en la AMEXCID, mediante un nuevo Reglamento Interior de la SRE y otras estrategias, que le permita a su personal realizar de mejor manera sus labores sustantivas. El nuevo andamiaje que de ello emane debe conformarse por direcciones generales especializadas en CID, excluyendo a aquellas áreas de promoción comercial, turística, etcétera. Es igualmente necesario reforzar ejercicios para cohesionar a las áreas y funcionarios que constituyen a la Agencia, a fin de mejorar la coordinación interna de su actuar. A este respecto es imperante resolver el asunto de los cerca de 100 contratistas externos a los que se hizo mención, a efecto de que la Agencia los contrate de manera directa, sin triangular recursos vía el PNUD. Estas reformas, entre otros asuntos, le permitirán a la Agencia coordinar de mejor manera a la CID federal, así como atender de forma más adecuada solicitudes de información (para la cual se sugiere crear una oficina de comunicación social) y redactar informes anuales con mayor rigor cuyo contenido le sea útil al secretario del ramo y al Consejo Consultivo de la AMEXCID.
- **Mejorar y reestructurar el financiamiento de la AMEXCID y de la CID.** Es fundamental suministrar a la Agencia de los recursos necesarios para que pueda cumplir con sus tareas sustantivas. Ello, además de detener la tendencia a la baja en la asignación de recursos a la Agencia, requiere que la SRE y la AMEXCID establezcan un diálogo constructivo con la SHCP a efecto de diseñar esquemas más incluyentes en cuanto a los programas de CID del orden financiero suministrados por la segunda (en especial Fondo de Yucatán).
- **Reforzar las acciones de la CID mexicana a Centroamérica.** Lo anterior, y en línea a los objetivos de política exterior 2018-2024, permitirá a México continuar reforzando los proyectos y programas de CID con Centroamérica y otras regiones, países y organismos, para lo cual es pertinente buscar alianzas estratégicas vía cooperación triangular con Estados Unidos y otros países, así como con organismos multilaterales.

# Medio ambiente, cambio climático y energía sustentable en la agenda internacional de México: diagnóstico y propuestas

Marcela López-Vallejo Olvera

## Diagnóstico

La diplomacia ambiental mexicana es activa internacionalmente y ha tomado fuerza en el escenario global en la última década, convirtiéndose en una carta de negociación importante para nuestro país. Desde la Conferencia de Estocolmo en 1972, la Conferencia de Río en 1992 (en donde se suscribe la Agenda 21), la Cumbre del Milenio en 2000 (con los Objetivos de Desarrollo del Milenio), la Conferencia de Johannesburgo en 2002, en Río+20 en 2012 y hasta en la Cumbre Mundial de 2015 (cuando se presentan los Objetivos de Desarrollo Sostenible), la presencia de México ha sido importante para la gobernanza ambiental global. México, además, firma y ratifica algunos de los convenios específicos que salen de estas conferencias marco, destacando los regímenes ambientales como el de cambio climático, residuos peligrosos, biodiversidad y bioseguridad. Con esta inercia, México también firma acuerdos de cooperación ambiental transfronteriza con Estados Unidos y con Guatemala, así como regionales, como el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte –acuerdo paralelo al Tratado de Libre Comercio de América del Norte de 1994–.

Los compromisos adquiridos por México al ratificar esta diversidad de convenios internacionales han tenido tres resultados. El primero es la creación de una arquitectura institucional ambiental doméstica para su operación, que incluye legislación, reglamentos, presupuestos e instituciones concretas. El segundo es que, desde el año 2012, México incorpora el derecho a un medio ambiente sano como derecho constitucional. El tercero es el incremento en la intensidad de la diplomacia ambiental mexicana en ciertos temas como cambio climático.

Es en el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012) cuando la agenda ambiental mexicana se “climatiza” doméstica e internacionalmente. En 2010, se lleva a cabo en Cancún la 16a Conferencia de las Partes (COP) del régimen de cambio climático, siendo protagonista la canciller Patricia Espinosa. Actualmente, México ocupa la Secretaría Ejecutiva del Convenio Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático y es de los pocos países que, aunque no estaba obligado a reducir gases de efecto invernadero, ha cumplido sus obligaciones bajo el Protocolo de

Kioto. En 2012, el Congreso mexicano aprueba la Ley General de Cambio Climático (LGCC) que sitúa a nuestro país como el único en el continente americano con una ley de este tipo. A partir de entonces, el país desarrolla una compleja institucionalidad bajo el Sistema Nacional de Cambio Climático, que incluye a la Comisión Intersecretarial para Cambio Climático en donde participan 14 secretarías de Estado, entre ellas la Secretaría de Relaciones Exteriores. El objetivo era transversalizar el tema del cambio climático y vincularlo a otros problemas y sectores sociales. La climatización de la política ambiental mexicana continúa en la administración de Enrique Peña Nieto (EPN) y en la sexagésima segunda Legislatura de 2013 a 2018. En cumplimiento con los compromisos hacia los Acuerdos de París en 2015, México presenta su Contribución Nacional con innovaciones sobre metas y financiamiento, y sobre nuevos indicadores como el carbono negro. Así también, la Contribución Nacional condicionaba parte del cumplimiento de las metas al financiamiento internacional y apoyo técnico. Aunque esto representaba limitaciones en términos de reducción efectiva de gases de efecto invernadero, fue un acierto diplomático en tanto México se posicionaba como un potencial receptor de ayuda climática financiera.

A pesar de los esfuerzos y logros diplomáticos alcanzados en el rubro climático por las dos administraciones pasadas, la presencia internacional de México en esta materia (y ambiental) no ha tenido los resultados esperados en dos aspectos fundamentales. En primer lugar, está la subutilización del capital diplomático en materia de cambio climático. Ejemplo de ello es que son pocos los proyectos con los que México contara para recibir recursos del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) del Protocolo de Kioto. La membresía de México en el Convenio Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático y en las COP garantizaba el acceso a los MDL, pero fue desaprovechada por las siguientes razones: 1) las limitadas capacidades presupuestales y de personal técnico de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) y del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), 2) el bajo perfil en el acompañamiento de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), 3) falta de información y participación de la sociedad civil, y 4) falta de integración de los gobiernos locales a canales diplomáticos formales.

Por ejemplo, de 2015 a 2018, el presupuesto de la Semarnat fue recortado en 45% y disminuyó la prioridad en temas que contribuyen directamente a combatir el cambio climático, como las áreas naturales protegidas y la conservación. En este sexenio, aunque se declararon nuevas áreas protegidas en cumplimiento con algunos compromisos internacionales (como la Meta 11 de Aichi en la COP13), se desmanteló la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp) y con ello algunas especies protegidas como la vaquita marina en el Golfo de Cortés casi se extinguieron debido a una política ambiental fallida en la zona. Así también se permitió el comercio internacional de algunas especies antes vetadas (como los primates exóticos). En esta administración, también se dan permisos para la inversión internacional en la Rivera Maya que resultan en impactos en manglares y, aunque se han establecido grupos de análisis México-Canadá para evaluar los impactos de la minería canadiense en México, no

se ha llegado a ningún acuerdo para prevenir los daños socioambientales. Algunos temas que también pasaron a segundo plano fueron el creciente uso de semillas transgénicas en México, el manejo adecuado de residuos en el sector industrial y turístico o el uso industrial de agua potable. Además del recorte presupuestal a instituciones ambientales federales, existe falta de claridad en el destino de las diversas partidas presupuestales para cambio climático. Por ejemplo, no hay una diferenciación entre recursos destinados para mitigación o para adaptación.

Por su parte, la SRE también cuenta con un área que acompaña la diplomacia ambiental mexicana, sin embargo, su participación en conjunto con la sociedad para buscar financiamiento internacional que compense de alguna manera la falta de recursos domésticos ha sido limitada. Esto se profundiza en el ámbito local, en donde los acuerdos internacionales y las leyes federales operan materialmente. Los gobiernos locales participan paralelamente en la gobernanza climática mediante redes internacionales como las Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), el Consejo Internacional para las Iniciativas Ambientales Locales (ICLEI) o C40. El recorte presupuestal y la falta de acompañamiento de la SRE también impacta a las organizaciones no gubernamentales, pues quien tiene acceso a la participación internacional y financiamiento climáticos-medio ambientales generalmente son organizaciones no gubernamentales consolidadas.

Otro ejemplo que evidencia la subutilización del capital internacional con que cuenta la diplomacia mexicana es la falta de definición del papel de países donadores-receptores de recursos en el Fondo Global derivado de los Acuerdos de París (que entrarán en vigor en 2020 sustituyendo al Protocolo de Kioto). Al ser México un país miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y del G20, pareciera no calificar para recibir ayuda internacional de este nuevo fondo, siendo que las metas de reducción de gases de efecto invernadero están condicionadas a estos apoyos. Esta redefinición puede sentar un precedente para otros regímenes ambientales internacionales.

El segundo resultado de la diplomacia climática mexicana ha sido la incipiente práctica de la diplomacia público-privada. El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 enfatiza el concepto de crecimiento verde, descartando el desarrollo sustentable. El desarrollo sustentable propone una vinculación entre naturaleza, sociedad y empresa. En contraste, el concepto de crecimiento verde prioriza la relación naturaleza-empresa. Este cambio de enfoque resulta en que no se impulsan o diseñan programas ambientales que cuentan con la doble función de desarrollar a la sociedad y mantener los recursos ambientales.

El enfoque de crecimiento verde se materializó durante la renegociación del TLCAN con Estados Unidos y Canadá en 2017 y 2018, en donde la SRE tuvo un papel fundamental en el acercamiento público-privado con diversos sectores en los tres países. Sin embargo, el resultado no fue el esperado para la comunidad ambientalista norteamericana, pues el tema ambiental perdió prioridad, recursos y autonomía al incorporarlo al nuevo acuerdo comercial —el término de cambio climático no se incluye en el nuevo acuerdo—.

El vínculo entre el sector climático y el energético es un ejemplo de este cambio de enfoque. La diplomacia México-Canadá cuenta con diálogos perma-

nentes sobre los impactos del sector minero en nuestro país, pero *de facto*, la inversión minera sigue afectando a diversas comunidades. Desde 2013, la reforma energética enviada por el Ejecutivo y aprobada por el Congreso mexicano atrajo inversión de grandes consorcios internacionales y consolidó la relación con diversos socios (por ejemplo, compañías estadounidenses) para el sector de hidrocarburos; con esta apertura se activó la incorporación de México al Capítulo 6 (Energía) del original TLCAN, mismo que transitó al reciente acuerdo comercial. En contraste, desde 2015 con la Ley de Transición Energética (última pieza de la reforma energética), se impulsa el desarrollo de fuentes renovables y limpias, así como el diseño de instrumentos que hacen posible la implementación de la LGCC de 2012. El desarrollo de fuentes renovables para electricidad ha resultado en que compañías internacionales nuevas han invertido en México por primera vez y algunas regiones en México se integren a mercados energéticos transfronterizos (por ejemplo, Baja California-California), pero sin acompañamiento sustantivo de la SRE. Así, la Cancillería cuenta con una tarea difícil, pues deberá promover visiones ambientales contrastantes: el impulso al desarrollo de hidrocarburos con impactos ambientales (diplomacia petrolera) vis-à-vis la atracción de inversiones sustentables (diplomacia verde).

## Propuestas

1. Retomar el concepto de desarrollo sustentable empatando los Objetivos de Desarrollo Sostenible al Plan Nacional de Desarrollo y a la estructura organizativa de la SRE.
2. Buscar el liderazgo de la SRE en la Comisión Intersecretarial para Cambio Climático y la participación de áreas y comisiones ambientales o climáticas del Senado.
3. Crear micro arquitecturas de gobernanza ambiental-social en la SRE. Por ejemplo, para hacer realidad el precepto constitucional sobre el derecho a un ambiente sano, ambas áreas de la Cancillería (Medio Ambiente y Derechos Humanos) deben tener puntos de encuentro. Un segundo ejemplo es la presencia estratégica de personal de la SRE en embajadas y consulados mexicanos con potencial de cooperación ambiental.
4. Impulsar una agenda climática que aproveche el capital diplomático mexicano en la gobernanza climática global, mediante
  - a. la priorización de programas como REDD+, que puede fungir la doble función de mitigar y adaptar y así, contribuir al desarrollo humano de la sociedad mexicana;
  - b. el cabildeo estratégico para definir el papel de países como México (donador-receptor) en el entorno global.

5. Privilegiar acuerdos y tratados internacionales de nueva generación que incluyan acuerdos ambientales.
6. Fortalecer lazos con organizaciones intergubernamentales internacionales como *International Renewable Energy Agency*, así como con organizaciones transnacionales y global-locales como ICLEI, CGLU, C40.
7. Cooperar regionalmente con América del Norte en la decarbonización y la lucha contra el cambio climático, aprovechando la integración productiva recientemente renovada en el nuevo acuerdo con Estados Unidos y Canadá. Concretamente:
  - a. incluir el precio del carbono en la toma de decisiones (inversión y comercio);
  - b. armonizar metodologías de medición y estándares de emisiones de gases de efecto invernadero (por ejemplo, el metano y el carbono negro);
  - c. cooperar a nivel transfronterizo para integrar mercados de energía renovable que beneficien a ambas partes;
  - d. armonizar los instrumentos de precios, como el mercado mexicano de carbono MexiCO2 con *Western Climate Initiative* y *Regional Greenhouse Gas Initiative* en América del Norte (así como con otros mercados consolidados como el de la Unión Europea).
  - e. Buscar una estrategia de cooperación regional para el transporte limpio en la región (vías de comunicación y tecnología de vehículos), así como para el manejo y conservación del territorio (bosques, mares, mantos acuíferos, especies).
8. Cooperar regionalmente con América Central para que la integración de los sistemas eléctricos contenga porcentajes diferenciados de fuentes renovables y favorezca la conservación local.
9. Consolidar la práctica de la diplomacia pública-privada mediante la inclusión de nuevos actores y temas. Además de los grandes consorcios o compañías internacionales, se debe tomar en cuenta a gobiernos locales, organizaciones de la sociedad civil, Pymes. En este sentido, se debe considerar lo local como parte de la política exterior ambiental de nuestro país.
10. Participar y acompañar a otros actores en estas nuevas relaciones globales público-privadas, especialmente mediante las representaciones de la SRE en las entidades federativas.



CUARTA PARTE

---

## **La nueva diplomacia**

---



# Diplomacia multinivel

Jorge A. Schiavon

## Introducción

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

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

En el curso de las últimas décadas, la inversión en política exterior ha sido menor, razón por la cual México no estaba preparado para atender eficaz y rápidamente el reto que implica la administración Trump. Como se discutió en el capítulo

sobre capacidades de política exterior en este volumen, el presupuesto de la Cancillería mexicana se ha reducido en términos reales en dólares durante la última administración, mientras que el número de miembros del Servicio Exterior Mexicano (SEM) no ha variado mayormente desde 1975, sumando entre mil 200 y mil 300 miembros. Siendo así, para promover y defender los derechos e intereses de México y los mexicanos en Estados Unidos es fundamental crear una mejor y más efectiva infraestructura de política exterior, particularmente en el ámbito consular en el país vecino del norte, así como hacer una mayor inversión presupuestal y en capital humano, y en la profesionalización de éste. En suma, una política exterior pobre es una pobre política exterior, por lo que una inversión en este sentido puede transformar esta política en una palanca de desarrollo nacional y de mayor capacidad de negociación frente a Estados Unidos.

## Diagnóstico

Para perfeccionar la infraestructura de política exterior a nivel consular en Estados Unidos, existen importantes bases institucionales sobre las que se debe construir, particularmente la existencia de la red consular más amplia que tiene un país en otro (existen 50 consulados mexicanos en Estados Unidos), una política de protección consular con alto nivel de reconocimiento a nivel mundial, un SEM muy profesional y con una fuerte vocación hacia el trabajo consular, y una diáspora de más de 35 millones de personas de origen mexicano viviendo en Estados Unidos. Otra condición favorable es la creciente integración en el ámbito económico (comercial y financiero), institucional y social entre México y Estados Unidos, resultado de la migración y el creciente intercambio comercial y financiero entre ambos países, que ha generado redes transnacionales en todos estos ámbitos.

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

Considerando que el sistema político estadounidense es uno de los que presenta mayores niveles institucionales de división de poderes, tanto entre los poderes federales como entre los órdenes de gobierno federal, estatal y local, la penetración diplomática del mismo puede darse en una estrategia multinivel, especialmente en donde se concentra la base de la actividad económica, política y social, las localidades. Esto se condensa en la frase atribuida a Tip O'Neill, expresidente de la Cámara de Representantes, en el sentido de que "toda la política es local" (*all politics is local*). Con un sistema político, económico y social muy poroso, lleno de pesos y contrapesos, en el cual convive una sociedad muy

diversa, la mejor estrategia para promover y defender los intereses de México y los mexicanos en Estados Unidos es una diplomacia multinivel, con penetración desde lo local, empezando con el fortaleciendo la red de 50 consulados mexicanos en Estados Unidos, priorizando la diplomacia consular y reorientando la actividad consular hacia un rol más proactivo y de vinculación orgánica con los posibles aliados de México y los mexicanos a nivel local en el territorio estadounidense.

La diplomacia multinivel debe ser la suma de varias estrategias:

1. Diplomacia ejecutiva (a nivel presidencial, con la Casa Blanca y su personal).
2. Diplomacia administrativa (con cada una de las secretarías de Estado, ejecutada a través de la secretaría homóloga en México).
3. Diplomacia parlamentaria (con ambas Cámaras del Congreso federal), judicial (ante la Suprema Corte).
4. Diplomacia local (con autoridades gubernamentales a nivel estatal y municipal).
5. Diplomacia regional (aprovechando la Cumbre de Jefes de Estado de América del Norte).
6. Diplomacia social (fortaleciendo relaciones con empresas transnacionales, ONG, universidades, medios de comunicación, y organizaciones sindicales y religiosas).
7. Diplomacia consular y con la diáspora (a través de la red consular y los representantes del Instituto de los Mexicanos en el Exterior –IME–).

Esta diplomacia multinivel implica fortalecer sustantivamente la infraestructura de política exterior en Estados Unidos, tanto a nivel de la embajada como en la red consular, así como establecer alianzas estratégicas con aquellos actores políticos, económicos y sociales cuyos intereses y preferencias se encuentran alineados con los de México y los mexicanos.

## **Recomendaciones de política pública**

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

Para ello, es necesario poner en marcha el siguiente decálogo de acciones:

1. Profundizar en la realización de actividades no tradicionales a nivel de consulados, como promoción comercial, de inversiones, turística, de imagen del país, así como educativa, científica y tecnológica, ya que todas abonan a un mejor conocimiento e imagen de México y los mexicanos en Estados Unidos.
2. Crear un sistema de inteligencia consular centralizado, en el cual se concentre toda la información relevante de actores y gestiones realizadas en cada uno de los 50 consulados de la red. Actualmente, cada uno de los consulados, de manera individual y casi autónoma, mantiene directorios de los actores relevantes en materia política, económica y social a nivel local, y de las acciones y gestiones llevadas a cabo con ellos. Sin embargo, no existen directrices centralizadas para conducir estas actividades y la información no es recabada de manera homogénea ni se centraliza para poder agregarla y usarla en la generación de inteligencia en materia de diplomacia a nivel local, estatal o nacional.
3. Elaborar protocolos básicos para identificar a los actores relevantes, así como para homogenizar la captura y sistematización de la información sobre éstos, y las gestiones y trabajo realizado con ellos.
4. Identificar a los principales aliados y detractores de los intereses y derechos de México y los mexicanos en Estados Unidos, a nivel de los sectores público, privado, social, académico y de organizaciones religiosas y sindicales locales. La estrategia debe ser la siguiente:
  - a) fortalecer los lazos y trabajar en conjunción con los aliados, fortaleciendo sus capacidades.
  - b) generar costos a los detractores en sus eventuales acciones en contra de los intereses de México y los mexicanos para crear incentivos para moderar, matizar o no llevar a cabo sus acciones.
  - c) incrementar la diplomacia pública a nivel consular para informar a quienes no sean aliados ni detractores, sino personas indiferentes, sobre la importancia de México y los mexicanos para el bienestar de Estados Unidos y sus ciudadanos, para eventualmente convertirlos en aliados o, cuando menos, evitar que se transformen en detractores.
5. Centralizar la información generada en la Embajada de México en Estados Unidos y en la Subsecretaría para América del Norte, donde es necesario crear un área que la analice y proponga acciones coordinadas y estratégicas de diplomacia consular. Esto implica dar un salto cuantitativo y cualitativo en la acción diplomática de México en aquel país mediante la generación, análisis y utilización de inteligencia diplomática recabada tanto en la embajada como en toda la red consular.

6. Identificar y documentar las buenas prácticas de consulados específicos para, en la medida de lo posible, sistematizarlas y replicarlas en otros consulados de la red.
7. Designar cónsules en Estados Unidos cuyo perfil refleje una clara vocación y conocimiento del trabajo consular y de diplomacia local; es necesario que conozcan los fundamentos legales e institucionales de la política exterior de México y de su actuación consular, así como el funcionamiento del sistema político, legal, económico y social de Estados Unidos y la región y localidad a la que sean adscritos. Por ello, deben preferirse cónsules que sean miembros del SEM o que tengan un conocimiento profundo de la labor diplomática o consular mexicana; aquellos que no posean estas características deben ser capacitados en ellas antes de asumir la función consular.
8. Institucionalizar el funcionamiento del Comité de Ingresos Consulares para que la cuenta consular no sólo sea reintegrada totalmente a los propios consulados, sino que los recursos lleguen oportunamente a fin de posibilitar una mejor y más eficiente planeación de su utilización.
9. Considerar el fortalecimiento de la diplomacia consular no como un gasto, sino como una inversión, ya que abonará en un mejor entendimiento de la importancia de México y los mexicanos para Estados Unidos y su bienestar y, por lo tanto, en un mejor entendimiento y mejores y más productivas relaciones entre los dos países. Para iniciar con este objetivo, los recursos adicionales (mil millones de pesos) otorgados de forma extraordinaria a la SRE en 2017 para fortalecer la labor consular deben regularizarse dentro del presupuesto anual de la Cancillería, idealmente incrementando sustantivamente esta cantidad en los años fiscales subsecuentes.
10. Una vez que se compruebe la eficacia de la diplomacia multinivel en Estados Unidos, principal relación internacional de México, para avanzar los intereses estratégicos de México, esta experiencia puede replicarse, con la consecuente inversión de recursos humanos y financieros, en otros países centrales para la política exterior de México, como Canadá, China o algunos países latinoamericanos o europeos.



# Diplomacia parlamentaria: pesos y contrapesos

Rafael Velázquez Flores  
Alejandro Monjaraz Sandoval

## Introducción

Por tradición, la diplomacia ha sido un espacio exclusivo reservado para la rama Ejecutiva del gobierno. Sin embargo, el creciente desdibujamiento de las fronteras entre los asuntos de carácter nacional y los temas internacionales pugna por un cambio en el paradigma parlamentario respecto a la necesidad de apropiarse una mentalidad global para identificar, comprender y formular soluciones a las problemáticas. Con esto en mente, existe una inserción más amplia de los parlamentos en los asuntos internacionales que es, en parte, resultado de la "globalización". La diplomacia tradicional está a cargo de los poderes federales de un Estado; es decir, la rama Ejecutiva, la Legislativa y la Judicial. Sin embargo, en la práctica, los jefes de Estado han tenido una mayor preponderancia en la política internacional, especialmente cuando se trata de sistemas políticos presidencialistas.

En ocasiones, los congresos buscan ejercer un mayor control, así como también un papel de supervisor del Ejecutivo en materia de política exterior porque consideran que el contrapeso que ofrece la Constitución es insuficiente. Por ejemplo, en caso de guerra, los representantes quieren dictar la última palabra. De manera frecuente, los presidentes tienen la iniciativa de enviar tropas a una misión al extranjero, pero los encargados de declarar la guerra de manera formal frente a otras naciones son los parlamentos. La lógica es que sean los representantes del pueblo los que decidan en última instancia el futuro de la nación en este tema. Si bien el Ejecutivo puede proponer la declaración de guerra ante una situación de amenaza o de un ataque perpetrado, es el parlamento en última instancia quien tiene que hacer el acto formal.

En este tenor, el presente trabajo tiene como objetivo establecer una aproximación a la diplomacia parlamentaria en el contexto mexicano durante el actual periodo de transición gubernamental a fin de plantear propuestas específicas de política pública sobre este asunto. El texto está dividido en dos partes. La primera presenta un panorama descriptivo de esta labor en general en el caso mexicano. La segunda plantea algunas recomendaciones a corto plazo para incentivar la diplomacia parlamentaria en México.

## Diagnóstico: la diplomacia parlamentaria en México

La diplomacia parlamentaria se establece en las Relaciones Internacionales y el derecho internacional como un método de mediación que puntualiza las negociaciones multilaterales caracterizadas por la institucionalización, las reglas de procedimiento, el debate público y la votación de los proyectos de resolución. En el caso de México, la inclusión del poder legislativo en esta práctica es explicada a razón de que la diplomacia mexicana sufría una crisis, que hacía necesario que los legisladores, como representantes populares, contribuyeran a la política exterior del país y a la cooperación con el Ejecutivo en su esfuerzo internacional.

Por largo tiempo, la rama legislativa mexicana estuvo subordinada a la voluntad del Presidente en turno. El Congreso estaba supeditado a todas las iniciativas del Ejecutivo durante el régimen del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Prácticamente, el Presidente ejercía un monopolio en el proceso de toma de decisiones de la política exterior. El juego político de los actores dentro de las cámaras no era relevante para el proceso de formulación. Sin embargo, esta situación cambió cuando el PRI perdió su mayoría en la cámara baja en 1997. Entonces, el Poder Legislativo asumió una posición política más fuerte frente al Ejecutivo y mostró un mayor interés en la política exterior.

Dado que en México la Constitución establece el marco legal que regula las facultades que tiene el Congreso en materia de política exterior, el principal rasgo es que existe una corresponsabilidad entre la rama ejecutiva y legislativa para su diseño. Es decir, cada poder tiene funciones específicas en cuanto al proceso de toma de decisiones que, bajo los preceptos constitucionales, muestra una separación de poderes. Esta corresponsabilidad refrenda al Congreso mexicano como el supervisor del ejercicio ejecutivo en asuntos relacionados con la política exterior. Si bien el poder Legislativo tiene funciones específicas en esta área, el poder Ejecutivo, de acuerdo a la Constitución, es el órgano encargado del proceso de toma de decisiones y el instrumentador de la política exterior de México, establecido en su artículo 89. Por su parte, el artículo 76 marca que el Legislativo está facultado para "analizar" las acciones de política exterior que presenta el Presidente en sus informes anuales. Dentro del poder Legislativo, es el Senado el órgano encargado de analizar y aprobar la política exterior, mas no está facultado para sancionar, modificar, formular o en su caso denegar las acciones de política exterior del Ejecutivo.

En los últimos años, la rama ejecutiva ha usado el artículo 89 para argumentar que es su responsabilidad exclusiva el diseño y ejecución de la política exterior, sin la intervención directa del Congreso. Su punto de vista es que los legisladores solamente tienen la facultad de aprobar o no los tratados firmados por el Ejecutivo y de ratificar los nombramientos diplomáticos. A su vez, el Poder Legislativo también utiliza esa misma fracción para invocar que el Presidente también está sujeto a los principios rectores de la política exterior. De no ser así, el accionar del jefe del Ejecutivo puede considerarse como anticonstitucional.

Parte del problema obedeció a que el sistema político mexicano se caracterizaba por un fuerte presidencialismo en donde el jefe del Ejecutivo ha sido la figura central y el bipartidismo que pivó en la política mexicana durante los últi-

mos tres sexenios afianzaron el control presidencial. Por esta razón, el primero tenía el control del cuerpo legislativo. A partir de entonces, el Congreso en conjunto y los legisladores de manera independiente empezaron a mostrar un mayor interés de participar en temas internacionales. Ahora, los representantes mexicanos tienen una gran variedad de actividades que realizan de manera autónoma más allá de las fronteras nacionales. Algunas de las actividades más relevantes son las reuniones interparlamentarias. Al respecto, México ha establecido estos mecanismos con varios países donde anualmente los representantes de la Cámara de Diputados y del Senado se reúnen de manera periódica y formal con sus homólogos de otros países. La idea es que una delegación de representantes populares mexicanos se reúna con sus pares para abordar temas de interés común y tratar de resolver problemas compartidos. La única cuestión es que las reuniones interparlamentarias no tienen el suficiente poder para que sus propuestas se hagan realidad.

Por otra parte, funcionarios parlamentarios reciben representantes de otros países, de organizaciones internacionales o realizan visitas a sus pares en el exterior. Esta actividad busca fortalecer su labor legislativa; conocer otras experiencias; intercambiar información; promover al país en los ámbitos comercial, financiero, cultural y turístico. El propósito es potencializar el interés nacional de su país en el exterior. Gran parte de los representantes mexicanos acuden a las reuniones de Unión Interparlamentaria (UIP), el Parlamento Latinoamericano (Parlatino), la Confederación Parlamentaria de las Américas (COPA), el Parlamento Centroamericano (Parlacen), la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, la Unión Parlamentaria Africana, el Foro Parlamentario Asia-Pacífico (APPF), el Foro Parlamentario Iberoamericano, entre otros.

Finalmente, debido a la escasa participación que tiene en política exterior, la Cámara de Diputados organiza grupos de amistad por países. De esta manera, se han formado los de Estados Unidos, Inglaterra, Francia, Alemania, Cuba, etc. El objetivo es servir de instrumento para mejorar las relaciones bilaterales entre México y el país correspondiente. Estos grupos de amistad promueven reuniones entre los diputados y representantes diplomáticos, empresarios, funcionarios políticos, académicos y representantes de medios de comunicación para establecer un vínculo de comunicación entre ambos países.

## **Propuestas y retos para la diplomacia parlamentaria**

La política exterior mexicana en las últimas dos décadas se ha caracterizado por su apertura y compromiso con el mundo. Con la llegada de Andrés Manuel López Obrador a la Presidencia se especulaba que la política exterior del país podría dar un giro brusco hacia la izquierda y las relaciones con Estados Unidos podrían caer en un nuevo precipicio. El hecho de que la plataforma del presidente electo también haya adquirido la mayoría de los escaños en ambas cámaras debe facilitar, sin duda, el proceso de colaboración entre las dos ramas del gobierno en materia de política exterior. En la lista del trabajo habitual, las Cámaras y la

Presidencia deberán pactar y aprobar los nombramientos de diplomáticos; las solicitudes de viajes al exterior para el Ejecutivo; solicitudes para usar y recibir condecoraciones; las comparecencias del titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores ante los legisladores; la ratificación de instrumentos diplomáticos (tratados); las iniciativas de ley y reformas al marco legal; y las proposiciones con punto de acuerdo para que el Ejecutivo comparezca o solicite información relacionados con temas internacionales.

En el caso del sexenio de Enrique Peña Nieto, su gobierno recibió fuertes críticas por la asignación, rotación y nombramiento de varios de los diplomáticos con fuertes lazos partidistas y sin experiencia en el Servicio Exterior. Para la administración 2018-2024, el reto será evitar la rotación del dirigente al frente de la Cancillería, así como también cuidar la correlación entre lazo partidista e inexperiencia en temas de política exterior. A primeras luces, con la llegada de Marcelo Ebrard a la Cancillería, el próximo gobierno muestra indicios de que para el presidente electo es un tema de vital importancia la dependencia; además de que en el actual escenario no se vislumbran cambios significativos o recurrentes en el Servicio Exterior Mexicano.

No hay que perder de vista que tanto la asignación de una persona con historial en materia de relaciones internacionales en la Cancillería como la permanencia del cuerpo diplomático y la asignación de los representantes exteriores de México deben fundamentarse con base en un sistema meritocrático sin tintes partidistas. Los cambios democráticos en el país y las transformaciones en el sistema internacional han servido de incentivos para una mayor participación en la diplomacia parlamentaria. Por lo tanto, este escenario debe potenciar la colaboración ininterrumpida entre la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Congreso de la Unión para impulsar, apoyar y coordinar la actividad de los representantes en el exterior, especialmente por medio de la Dirección General de Coordinación Política (DGCP) de la Secretaría de Relaciones Exteriores, que es el área encargada de llevar a cabo esta función.

Otro punto en el que deberán trabajar el Congreso y el Senado es el de tomar en consideración que para que la administración entrante mantenga una imagen positiva y buenos lazos de colaboración en el ámbito internacional, es necesario mostrar flexibilidad para que el presidente se ausente y pueda participar en foros internacionales y firmas de acuerdos especialmente con Estados Unidos y países de la región. Aunque una de las prioridades de la administración entrante es el recorte de gastos excesivos e innecesarios, las giras de trabajo del Presidente y su participación en foros internacionales no pueden limitarse por cuestiones presupuestales. En el año 2013, el presidente Peña Nieto fue condecorado con la Orden Nacional "Juan Mora Fernández" de Costa Rica, después de contar con la aprobación unánime del Congreso mexicano. Dicho reconocimiento representó una doble tarea para este órgano: solucionar la condecoración y aprobar la ausencia del presidente de territorio nacional para acudir a la ceremonia de entrega del galardón.

Un tema también relevante es el de las comparecencias del titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores ante los legisladores. Esta actividad sirve para

explicar la política exterior del país ante los legisladores; además estas reuniones son puntos importantes de contacto entre ambos poderes en temas internacionales. Sin embargo, por lo general, los diferentes cancilleres han utilizado el foro simplemente para tratar de justificar sus acciones frente a los representantes. La administración entrante, por su parte, debe utilizar este espacio como un ejercicio democrático para una estrecha comunicación y colaboración entre ambos poderes. En este sentido, las comparecencias deben convertirse en un verdadero foro de discusión, análisis e intercambio de opiniones sobre la política exterior, abiertos y públicos, por lo que los legisladores deben mantenerse informados sobre el rumbo de la política exterior de México mediante reuniones de discusión sobre temas de índole internacional.

Por otro lado, una de las principales características de la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en temas de política exterior ha sido la constante lucha por ampliar sus poderes en la esfera de reformas constitucionales en temas de política exterior y cambios a la Ley del Servicio Exterior. En el caso de una posible modificación de la Ley del Servicio Exterior, la principal urgencia de la nueva administración será evitar la pérdida de diplomáticos por cuestiones salariales. El Congreso debe aprobar una reestructuración sobre la cuestión salarial del cuerpo diplomático que se acerque más a los contextos económicos donde México tiene representaciones.

A la luz de las declaraciones y acciones tanto de López Obrador como de su equipo durante la pasada campaña electoral y ahora como gobierno electo, hay elementos que permiten señalar que el pragmatismo dominará la política exterior, en especial en torno a la relación estratégica con Estados Unidos. El enfoque del presidente entrante restituye los principios primordiales de la política exterior de México en asuntos internos de otros países, evitando enemistades y el embrollo en las disputas internacionales, mientras que continúa expresando su voluntad de llegar a un acuerdo con Estados Unidos que salvaguarde los intereses de México. Aunque el Congreso no tiene autoridad para ejercer la política exterior, deberá fungir como juez y parte en la firma de nuevos tratados que impulsen el desarrollo económico de México.

En las administraciones pasadas, el Ejecutivo demostró tener control total de los tres poderes, en parte como resultado de los acuerdos no verbales entre el Presidente y sus aliados más cercanos con el dominio de los principales organismos dentro de la administración federal. El Congreso puede desempeñar un papel crítico y poner a prueba la destreza del presidente entrante para negociar con la oposición y la bancada de su partido en problemas globales que son relevantes para el futuro del país, como la negociación por el Tratado de Libre Comercio, un acuerdo migratorio o incluso alguna acción en contra del crimen organizado. También es probable que la relación continúe buscando diversificar sus socios de exportación para reducir su dependencia de Estados Unidos.



# Diplomacia local

Jorge A. Schiavon  
Salvador González Cruz

## Introducción

La diplomacia local –también llamada paradiplomacia–, entendida como las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales, es un fenómeno de gran importancia en el ámbito internacional. Cada vez más gobiernos locales, tanto a nivel estatal como municipal, están conduciendo diplomacia local. El Producto Interno Bruto (PIB) de algunos gobiernos locales es superior al de muchos países del G-20: el PIB del estado de Nueva York es mayor al de Australia, México, Sudáfrica, Corea del Sur, España o Turquía, mientras que el del estado de Sao Paulo es superior al de cualquier país de América del Sur.

La diplomacia local tiene un impacto directo en el desarrollo y bienestar de la localidad. El desarrollo no sólo depende de las políticas nacionales, sino cada vez más de las políticas a nivel local. En un mundo crecientemente globalizado, los gobiernos subnacionales que conducen más diplomacia local atraen más inversión extranjera directa (IED), reciben mayor cooperación internacional descentralizada (CID) y colocan mejor sus exportaciones en el mercado global, generando mayor desarrollo y bienestar a nivel de la localidad. Además, los gobiernos locales son miembros de diversas organizaciones internacionales: existen más de 125 organizaciones de gobiernos locales a nivel global, y diversos gobiernos subnacionales participan formalmente en organismos internacionales estatales.

En México, el cambio de modelo económico y la integración del país a la economía global en la década de 1980, la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994 y la democratización y descentralización al inicio del nuevo milenio generaron los incentivos para una mayor competencia de los gobiernos locales en el mercado internacional, con el objetivo de colocar sus exportaciones, atraer inversiones a sus territorios y encontrar socios globales para llevar a cabo una cooperación internacional descentralizada.

## Diagnóstico

En México, la creciente diplomacia local se ha hecho patente en cuando menos siete áreas: 1) establecer oficinas de representación de las entidades en capitales o ciudades de otros países; 2) organizar viajes altamente publicitados de los Ejecutivos locales a otros países; 3) enviar misiones de funcionarios locales al exterior para promoción económica; 4) organizar ferias o eventos internacionales para los productos locales a nivel estatal y externo; 5) profundizar las relaciones con otros gobiernos locales en el ámbito regional o sobre temas globales, llevando a cabo cooperación internacional descentralizada; 6) participar en los trabajos de reuniones u organismos internacionales; y 7) abrir oficinas de atención a comunidades migrantes en el exterior.

En los últimos 15 años (2004-2018), la diplomacia local ha crecido en 76.85%, aunque hay una variación importante en esta actividad entre los estados mexicanos, como se observa en la siguiente tabla.

Tabla 1.1. Diplomacia local de los estados en México (2004-2018)

Estado	2004	2009	2014	2018
Aguascalientes	0.90	1.10	2.40	2.40
Baja California	2.00	2.40	2.60	2.10
Baja California Sur	1.30	1.80	1.80	1.30
Campeche	1.50	1.70	2.30	2.30
Coahuila	1.90	2.60	2.60	1.90
Colima	1.10	1.10	1.10	1.30
Chiapas	2.00	3.00	3.00	2.80
Chihuahua	1.50	1.90	2.30	2.10
Distrito Federal	0.90	3.00	3.00	3.00
Durango	0.90	1.80	2.40	2.60
Guanajuato	1.70	2.10	2.80	2.10
Guerrero	0.90	1.10	1.80	2.40
Hidalgo	1.30	1.90	2.80	1.70
Jalisco	2.60	3.00	3.00	3.00
Estado de México	1.90	3.00	3.00	3.00
Michoacán	1.30	2.20	2.60	2.40
Morelos	1.10	1.70	2.10	1.70
Nayarit	1.10	1.50	1.50	1.70
Nuevo León	1.90	2.80	2.80	2.60
Oaxaca	1.10	1.30	2.40	2.40
Puebla	1.70	1.90	2.80	2.80
Querétaro	0.90	1.30	3.00	2.60
Quintana Roo	1.30	1.90	2.60	1.90
San Luis Potosí	0.90	1.50	2.30	2.10
Sinaloa	1.10	1.10	1.90	2.60
Sonora	1.70	1.70	2.40	3.00

**Tabla 1.1. Diplomacia local de los estados en México (2004-2018)**  
**continuación...**

<b>Estado</b>	<b>2004</b>	<b>2009</b>	<b>2014</b>	<b>2018</b>
Tabasco	1.50	1.70	2.60	2.30
Tamaulipas	1.50	1.70	2.10	2.10
Tlaxcala	1.10	1.50	1.50	1.70
Veracruz	1.50	2.20	2.80	1.70
Yucatán	1.10	2.00	2.60	2.80
Zacatecas	1.10	1.70	2.50	2.30
<b>Promedio</b>	<b>1.38</b>	<b>1.91</b>	<b>2.42</b>	<b>2.27</b>

Fuente: elaboración propia. La variación es de 0 a 3 puntos, donde 0 es nula diplomacia local y 3 es el máximo nivel de ésta.

Para institucionalizar su diplomacia local, los gobiernos subnacionales firman “acuerdos interinstitucionales” (All), definidos en la Ley de Tratados (1992) como “el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado [...] entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal, estatal o municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales”. Sin embargo, existe una restricción en la firma de estos acuerdos: que “el ámbito material de los acuerdos interinstitucionales deberá circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados de los niveles de gobierno [...] que los suscriben”. Además, la ley establece que los organismos que busquen celebrar este tipo de convenios deberán mantener informada a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), que se encargará de calificar la procedencia del convenio en cuestión y, en su caso, inscribirlo en el registro respectivo. En suma, los All son los instrumentos jurídicos a través de los cuales los gobiernos locales llevan a cabo la diplomacia local.

Con base en el Registro de All de la SRE, que incluía 894 acuerdos al 1 de julio de 2018, se observa una importante variación entre los estados mexicanos en este rubro.

**Tabla 2. Acuerdos Interinstitucionales en México (2018)**

<b>Estado</b>	<b>Total All</b>	<b>% total All</b>	<b>Estatales</b>	<b>%</b>	<b>Municipales</b>	<b>%</b>
Aguascalientes	14	1.57	6	42.86%	8	57.14
Baja California	18	2.01	9	50.00	9	50.00
Baja California Sur	1	0.11	1	100.00	0	0.00
Campeche	10	1.12	4	40.00	6	60.00
Chiapas	93	10.40	76	81.72	17	18.28
Chihuahua	34	3.80	27	79.41	7	20.59
Coahuila	9	1.01	2	22.22	7	77.78
Colima	8	0.89	8	100.00	0	0.00

**Tabla 2. Acuerdos Interinstitucionales en México (2018)  
continuación...**

Estado	Total AII	% total AII	Estatales	%	Municipales	%
Distrito Federal	58	6.49	58	100.00	0	0.00
Durango	21	2.35	15	71.43	6	28.57
Estado de México	91	10.18	48	52.75	43	47.25
Guanajuato	28	3.13	10	35.71	18	64.29
Guerrero	12	1.34	4	33.33	8	66.67
Hidalgo	19	2.13	11	57.89	8	42.11
Jalisco	166	18.57	110	66.27	56	33.73
Michoacán	43	4.81	12	27.91	31	72.09
Morelos	11	1.23	4	36.36	7	63.64
Nayarit	8	0.89	6	75.00	2	25.00
Nuevo León	48	5.37	11	22.92	37	77.08
Oaxaca	22	2.46	17	77.27	5	22.73
Puebla	27	3.02	13	48.15	14	51.85
Querétaro	18	2.01	9	50.00	9	50.00
Quintana Roo	29	3.24	9	31.03	20	68.97
San Luis Potosí	14	1.57	1	7.14	13	92.86
Sinaloa	8	0.89	1	12.50	7	87.50
Sonora	18	2.01	13	72.22	5	27.78
Tabasco	8	0.89	7	87.50	1	12.50
Tamaulipas	11	1.23	0	0.00	11	100.00
Tlaxcala	2	0.22	2	100.00	0	0.00
Veracruz	17	1.90	1	5.88	16	94.12
Yucatán	17	1.90	12	70.59	5	29.41
Zacatecas	11	1.23	4	36.36	7	63.64
<b>Total</b>	<b>894</b>	<b>100.00%</b>	<b>511</b>	<b>57.16%</b>	<b>383</b>	<b>42.84</b>

Fuente: elaboración propia con información del Registro de AII de la SRE.

Existe una enorme variación en el número de AII firmados por los gobiernos subnacionales de México, que va desde 1 (Baja California Sur) hasta 166 (Jalisco). El 70% del total ha sido firmado solamente por 10 estados. Los estados con mayor actividad internacional son Jalisco (166), Chiapas (93), Estado de México (91), Distrito Federal (58), Nuevo León (48), Michoacán (43), Chihuahua (34), Quintana Roo (29), Guanajuato (28) y Puebla (27). Los tres primeros concentran casi el 40% de los AII. Comparando ambas tablas, los estados con mayor diplomacia local son los que cuentan con un mayor número de acuerdos.

La actividad internacional de los gobiernos subnacionales ha ido en aumento a lo largo de los años. Conforme fueron transcurriendo las administraciones presidenciales en México, se identifica un mayor número de acuerdos; así, de tres en la administración de Miguel de la Madrid (1982-1988), pasaron a 23 con Carlos Salinas (1988-1994), a 104 con Ernesto Zedillo (1994-2000), a 159 con Vicente Fox (2000-2006), a 359 con Felipe Calderón (2006-2012); en los prime-

ros cinco años de la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2017), se concretaron 246 AI. Siendo así, la diplomacia local en México, medida a través de sus acuerdos, no sólo va en aumento, sino que su ritmo incrementa con el tiempo.

La gran mayoría de las contrapartes internacionales con las que se firman AI son de tipo gubernamental (representan dos terceras partes del total). Sin embargo, también se observa un importante nivel de cooperación con otros actores internacionales, como organizaciones internacionales, las ONG y actores privados, particularmente universidades y centros de investigación. La mayoría de los AI (casi 60%) firmados por los gobiernos estatales y municipales mexicanos se concentran en el continente americano; los principales socios se ubican en América del Norte (29%), y América Latina y el Caribe (26%). Le siguen en importancia Europa (18%), Asia (12%) y, por último, África y Oceanía (15%). Tomando en cuenta países específicos, el mayor número de AI se han firmado con contrapartes de Estados Unidos (24.5%), seguidos por España, Cuba y China.

Los gobiernos locales mexicanos están interesados en la cooperación internacional descentralizada en ciertas áreas en particular. Los ámbitos en los que se concentran el mayor número de AI, en orden descendiente de importancia, son educación, cultura, turismo, comercio, ciencia y tecnología, desarrollo y capacitación de recursos humanos, inversión y medio ambiente. Siendo así, los gobiernos locales mexicanos privilegian la diplomacia local en temas donde tienen facultades para promover globalmente a su localidad, así como para atraer inversión, turismo y fomentar la cooperación descentralizada en las áreas que promueven el desarrollo local.

## Recomendaciones de política pública

Es de esperar que la diplomacia local en México y el mundo siga en aumento. Por ello, es fundamental que exista gobernanza en la conducción de esta actividad, por lo que la legislación debe actualizarse y perfeccionarse para garantizar que la diplomacia local se conduzca dentro del Estado de derecho y genere bienestar para sus poblaciones.

Para que haya mayor gobernanza en la diplomacia local en México y que ésta se conduzca de manera más efectiva y eficiente, sería conveniente poner en marcha el siguiente decálogo de recomendaciones de política pública:

1. Buscar que todos los estados tengan una oficina de asuntos internacionales vinculada directamente con la oficina del gobernador para coordinar su diplomacia local.
2. Contar con una comisión de asuntos exteriores en las legislaturas estatales para fomentar la diplomacia local, legislar sobre ella, regular las acciones internacionales de las diferentes áreas gubernamentales y asignar presupuesto para desarrollar estas actividades.

3. Establecer incentivos positivos y negativos para que los gobiernos locales inserten su diplomacia local dentro de las directrices de la política exterior del país.
4. Crear un gabinete de política exterior que ayude a establecer prioridades presidenciales en materia internacional, y a fortalecer la coordinación entre las Cancillerías y los gobiernos estatales, particularmente en materia de diplomacia local.
5. Crear un Consejo de Coordinación Internacional para concertar las acciones de política exterior y diplomacia local entre el gobierno federal y los estatales y, en una segunda etapa, con las organizaciones de la sociedad civil.
6. Capacitar constantemente en temas de diplomacia local a los diplomáticos de carrera y a los funcionarios de los gobiernos subnacionales encargados de asuntos internacionales, por medio de cursos de actualización y especialización.
7. Promover que diplomáticos de carrera puedan ser comisionados para ocupar las oficinas de asuntos externos de los gobiernos locales.
8. Elegir en las presidencias o secretarías de las Comisiones de Relaciones Exteriores de las Legislaturas profesionales con formación o experiencia en relaciones internacionales y diplomacia local.
9. Fortalecer los mecanismos de cooperación y coordinación entre los gobiernos estatales, institucionalizando y consolidando las asociaciones de gobiernos locales, como la Asociación Mexicana de Oficinas de Asuntos Internacionales de los Estados (AMAIE) y la Comisión de Asuntos Internacionales de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago).
10. Conducir la diplomacia local con transparencia y rendición de cuentas, mediante mecanismos de evaluación de impacto de los beneficios generados por ella.

## Diplomacia cultural e imagen internacional

César Villanueva R.

**L**a cultura, aunque es un tema que nadie rechaza en público, pocos diplomáticos realmente la entienden a cabalidad. Es común asociar los temas culturales con frivolidad, cocteles y glamour que con influencia, estrategia y proyección de una imagen país. México no es la excepción. Si bien muchos la presumen como una herramienta valiosa de política exterior, en la Cancillería mexicana son escasos los diplomáticos que realmente han entendido su peso y valor para los intereses de nuestro país. No obstante, los temas culturales son cada vez más visibles e importantes para las cancillerías del mundo y eso ha obligado a México a replantear su estrategia.

Existen tres valores precisos que apoyan el argumento sobre la importancia de los temas culturales dentro de la política exterior mexicana en el próximo gobierno. El primero es el hecho de que la cultura mexicana resulta tremendamente atractiva para el ojo externo, siendo muy apreciada por públicos internacionales e incluso, en algunos aspectos, es objeto de veneración; también, para los más escépticos de este punto, podemos decir que, una vez desplegadas, las expresiones mexicanas son muy difíciles de ignorar. Lo segundo es que a través de la cultura se favorecen tres sectores estratégicos de política exterior: la construcción de una imagen internacional positiva, la generación de oportunidades de inversión y negocios, y la cooperación con otras naciones a favor de los intereses mexicanos. Finalmente, podemos decir que la promoción cultural debe ser un tema prioritario para el nuevo gobierno debido a que, por sus características intrínsecas, es un activo nacional parecido al de los bienes públicos puros: hay una enorme abundancia de rasgos/valores mexicanos a nivel internacional, y el hecho de que una persona lo consuma no limita a otras más de hacerlo, además de que sus externalidades son muy amplias para amplios sectores de mexicanos.

Hay tres errores comunes que el servicio exterior mexicano ha asumido en mayor o menor medida y que juegan en contrasentido con lo arriba descrito. La primera, creer que la cultura mexicana opera en automático, sin apoyos gubernamentales, de la sociedad y la iniciativa privada. Por ello, abandonar las prácticas culturales a su suerte, sin los apoyos o incentivos para fortalecerlas, es destinar-

las a la inanición. Otro error es pensar que las actividades culturales solicitadas en el exterior se limitan a un puñado de estereotipos folclóricos y pintorescos, por lo que no se pueden promover versiones renovadas de las identidades mexicanas. La tercera imprecisión es pensar que cuando surge alguna crisis de imagen del país hacia el exterior, la cultura será la carta que salvará esa problemática. La cultura no funciona de esa manera; es demasiado voluntarista pensar que una crisis interna grave puede ser paliada con una exposición internacional de un artista icónico mexicano. Esto no va a ocurrir si previamente no se despliega una estrategia clara sobre la cultura como un activo para el interés nacional y los objetivos de política exterior.

## Diagnóstico

A la fecha, el diagnóstico más acabado sobre la imagen de México en el mundo lo realicé con un equipo de trabajo de la Universidad Iberoamericana entre 2013 y 2015, financiado por el Conacyt. Uno de los hallazgos fue que la percepción que tienen los públicos externos de México, fundamentalmente en el mundo occidental y en países con mayor reconocimiento y cercanía al nuestro, es tripartita. Esto es, existen tres imaginarios con los que se asocia a México en el mundo: el de un país emergente, con una economía estable y oportunidades económicas; el de una nación dependiente, con enormes atrasos sociales, inequidad y corrupción; y, finalmente, el de una nación exótica y divertida, pero poco significativa, más allá del famoso *Mexican curious*.

El objetivo de este estudio fue conocer lo que la gente del mundo piensa de México desde las imágenes que se exteriorizan en otras sociedades. Particularmente, nos interesaba conocer qué imágenes circulan en el mundo sobre México y qué significados se les otorgaban. Para ello, estructuramos un estudio completo rastreando 36 fuentes de información, como índices de posicionamiento de organismos internacionales, indicadores con cifras nacionales, bases de datos sobre redes sociales, rastreo de datos icónicos, alertas de viaje y de política exterior, reportes de *Wikileaks*, etcétera. Basamos el estudio en una técnica de análisis de datos inteligente (*Smart Data*) con el cruce de datos masivos (*Big Data*). La investigación analizó diez años de información (2006-2015), y logramos encontrar las tendencias que nos señalaron patrones reconocibles, que tradujimos en una imagen país.

Así, el estudio establece que el país donde México tiene el peor resultado en relación con su imagen país es Estados Unidos. Por su parte, los países de América Latina son muy favorables a la idea de México y los mexicanos, con una tendencia a erosionarse a lo largo de los años, especialmente por el incremento de la violencia asociada al tráfico de drogas. A los europeos y canadienses les sigue atrayendo mucho la cultura mexicana, sus tradiciones, comida, clima y playas, por lo que hay una atmósfera positiva, exceptuando las elites políticas, que ponen el acento en las persistentes violaciones a los derechos humanos, violencia y corrup-

ción, así como la inequidad y discriminación sociales. En Asia, México es visto como una nación que ofrece ciertas oportunidades de tipo comercial, un país raro pero atractivo culturalmente y con una tendencia al alza de la violencia asociada al narcotráfico. De África hay pocas señales precisas que ubiquen a México, con excepción del tema fronterizo, al ser un paso directo a Estados Unidos. Los temas más recurrentes y negativos en años recientes son el caso de Ayotzinapa, la corrupción en las élites mexicanas y la violencia. Los temas más positivos siguen siendo la diversidad cultural del país, las posibilidades económicas y turísticas, y Frida Kahlo.

Es preciso decir que la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) ha atendido el tema de la imagen de México desde al menos el año de 2007. En la diplomacia mexicana, hay una preocupación real sobre este asunto. Sin embargo, no ha habido una estrategia integral y bien coordinada para ordenar un discurso firme y eficiente sobre el asunto. He podido verificar que el tema ha facilitado la canalización de recursos del erario en programas, proyectos, consultorías, estudios y cabildeo que, sin embargo, carecen de consistencia y solidez.

Sobre la diplomacia cultural, el tema se ha ido desvaneciendo y perdiendo fuerza dentro de la SRE, particularmente en la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID). Por fallas institucionales y conceptuales evidentes, la organización del tema en la Agencia se ha tornado "decorativo" e incluso intrascendente. La Dirección General de Cooperación Educativa y Cultural se diluye con otra, la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica. De la primera no queda claro por qué no hay más insistencia en la promoción cultural. Durante los últimos seis años, la AMEXCID ha demostrado no ser el mejor lugar para construir un "poder suave" mexicano a través de la cultura.

La Dirección General Adjunta de Exposiciones y Proyectos Especiales ha realizado un buen trabajo, especialmente en los años duales con Reino Unido, Alemania y Colombia. Este resultado no se ha dado por casualidad; hay un enorme mérito en las personas que han operado estos proyectos de manera constante, a pesar de una evidente falta de recursos para desarrollar sus funciones. Aunado a lo anterior, el cambio continuo de funcionarios de alto y mediano nivel ha provocado que propuestas sumamente interesantes queden a la deriva.

En los últimos años, los "caballitos de batalla" de la diplomacia cultural siguen siendo el mismo cánón cultural creado por el curador Fernando Gamboa y el embajador Jorge Alberto Lozoya a finales del siglo pasado, con Frida Kahlo, los mayas, los aztecas, la pintura mural y la atmósfera cultural de artistas e intelectuales asociados con Octavio Paz, Carlos Fuentes y el grupo de la Ruptura. De las generaciones más jóvenes y de los grupos alternativos, así como la diversidad cultural indígena, encontramos poco interés y un tratamiento selectivo e inercial que afecta un discurso nuevo hacia el exterior. Ciertamente Gabriel Orozco, Jorge Volpi e Isaac Hernández (entre otros) han sido requeridos por la diplomacia cultural mexicana, pero el abismo con grupos de arte de la periferia, que tendrían el talento y la diversidad necesarias para incursionar en el ámbito internacional, es simplemente una excepción a la regla.

## Propuestas

- Realizar una estrategia de diplomacia cultural basada principalmente en la promoción y la protección de la diversidad de las expresiones culturales, promovida por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Convención de 2005 sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad.
- Crear y posicionar el área cultural en un lugar estratégico y relevante dentro de la estructura de la SRE para que el tema sea transversal dentro de las políticas, planes y programas que integran la diplomacia cultural y la política exterior mexicana.
- Integrar una dimensión cultural dentro de las políticas, planes y programas que realiza la AMEXCID en el marco de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, a fin de que el modelo de la CID de nuestro país cuente con elementos culturales a favor del desarrollo humano.
- Tomar en cuenta las oportunidades tecnológicas para digitalizar o reforzar aspectos que conforman el proceso de creación, producción, distribución y acceso de bienes y servicios culturales que conforman nuestra diplomacia cultural.
- Crear mecanismos de colaboración en el diseño, implementación y evaluación de la diplomacia cultural con actores relevantes como la Secretaría de Cultura, el Programa de Jóvenes Creadores y las escuelas de arte del país, y universidades públicas y privadas, con el fin de promover proyectos colaborativos y programar actividades conjuntas entre los artistas e instituciones culturales mexicanas alrededor del mundo.
- Reforzar y mejorar la red de embajadas y consulados, así como los centros e institutos culturales existentes en el exterior, tales como el Fondo de Cultura Económica, representaciones de universidades e institutos culturales pertenecientes a la Cancillería, para integrar un circuito que incentive la movilidad de artistas y profesionales de la cultura mexicana en el extranjero.

# Diplomacia pública: hacia una mejor imagen del país

Rafael Velázquez Flores  
Gabriel Farfán Mares

## Introducción

**S**i bien la diplomacia tradicional es el vínculo de gobierno a gobierno, la diplomacia pública representa los contactos que establece un gobierno con la sociedad de otro país. Es decir, se trata específicamente de la actividad de una administración federal que está dirigida a una población extranjera. El objetivo principal de esta labor es informar a un público amplio sobre la cultura, la economía y la política del país en cuestión. En otras palabras, los funcionarios buscan generar una imagen positiva de su país frente a una opinión pública externa. Esta actividad sirve, también, para generar poder suave, lo que a la larga contribuye a alcanzar los objetivos de la política exterior de los Estados, sin necesidad de recurrir al uso de la fuerza. La diplomacia pública se compone por el contacto de un gobierno con estudiantes y profesores, miembros y representantes de organizaciones no gubernamentales, centros de investigación, empresarios, periodistas, y un abanico amplio de la sociedad. La principal característica es que estos actores no son parte del gobierno y pertenecen a otro país.

En este contexto, el propósito de este capítulo es presentar un diagnóstico sobre la diplomacia pública en México para posteriormente plantear propuestas específicas de política pública en torno a esta materia. El texto está dividido en dos partes. La primera presenta un breve panorama histórico y contemporáneo de esta labor en México. La segunda plantea algunas recomendaciones de acciones a corto plazo que buscan incrementar la diplomacia pública mexicana.

## Diagnóstico: la diplomacia pública en México

A lo largo de la historia, México ha utilizado diversos tipos de diplomacia pública. Por ejemplo, en la época del Porfiriato y la Revolución, las autoridades echaron mano de esta estrategia. Cuando el gobierno estadounidense se opuso a reconocer a Porfirio Díaz y a Álvaro Obregón por llegar al poder mediante un golpe de

Estado, sus administraciones buscaron establecer contacto con los empresarios estadounidenses para influir en la opinión pública y así convencer al gobierno estadounidense de las ventajas del reconocimiento. El mecanismo funcionó y sus gobiernos fueron reconocidos.

Otra actividad realizada con éxito fue la práctica del asilo político a perseguidos en otros países. Desde Lázaro Cárdenas, México otorgó estos salvoconductos a miles de españoles que huían de la guerra civil en los años treinta del siglo pasado. En los años sesenta y setenta, el gobierno continuó ofreciendo refugio a miles de latinoamericanos que eran expulsados por las dictaduras de la región. A su regreso a sus países, estos ciudadanos hablaban generosamente sobre México, lo que ayudaba a construir una imagen positiva del país.

Cuando la economía mexicana se abrió al libre comercio en los años ochenta, el aparato diplomático mexicano tuvo que adaptarse a la nueva realidad y establecer vínculos para atraer inversiones y buscar mercados para los productos mexicanos. Durante la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), los funcionarios tuvieron que realizar un intenso cabildeo entre la sociedad estadounidense para convencer a legisladores, empresarios, *think tanks*, y la opinión pública en general, sobre las bondades de abrir los tres mercados. El gobierno mexicano gastó muchos recursos financieros para esta labor. Al final de cuentas, la estrategia fue efectiva y Estados Unidos ratificó el tratado.

Otro tipo de diplomacia pública que realiza el gobierno mexicano es la protección y atención a cientos de miles de connacionales que se encuentran trabajando o estudiando en el extranjero. El caso paradigmático es el de Estados Unidos puesto que estimaciones serias ubican a casi 12 millones de personas de descendencia mexicana viviendo en esa nación. México es el único país que tiene 50 consulados en Estados Unidos, que se dedican principalmente a la atención de estos grupos. Técnicamente no se trata de diplomacia pública porque no es la sociedad de otro país, sino del mismo. No obstante, es una actividad muy importante que realizan especialmente los miembros del Servicio Exterior Mexicano (SEM).

En general, no existe evidencia de una estrategia central y definida de diplomacia pública en México. El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 contiene, por primera vez, referencias directas a la diplomacia pública. La estrategia 5.2.2. establece que el gobierno debe “definir agendas en materia de diplomacia pública y cultural que permitan mejorar la imagen de México en el exterior.” Sin embargo, no existe un documento público en donde explícitamente se definan esas “agendas”.

Es importante reconocer que algunas embajadas y consulados realizan una intensa labor en esta área, pero parece que la efectúan de manera independiente. Varios diplomáticos reportan sus actividades en redes sociales y envían informes oficiales a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) sobre sus labores en esta materia. Con toda seguridad sus superiores los instruyen para realizar esta actividad, pero no existe un plan que explique paso a paso lo que deben realizar de manera explícita. Una gran debilidad es que las representaciones mexicanas en el exterior no cuentan con el suficiente personal ni con los suficientes recursos econó-

micos para poder realizar de manera exitosa una diplomacia pública agresiva. Otra limitante es que los principios tradicionales de No Intervención y Autodeterminación de los Pueblos restringen este tipo de actividades. El gobierno mexicano ha sido cauto para no interferir en los asuntos de otros países y, en ocasiones, interpreta que tratar de influir en la opinión pública en otro país rompe con esos principios. Sin embargo, en mundo globalizado e interdependiente, es necesario que México realice este tipo de actividades para la promoción de su propio interés nacional. Por lo tanto, a continuación se presentan algunas recomendaciones de política pública para incrementar esta actividad.

## **Propuestas de política pública**

En primer lugar, es necesario diseñar un plan global de diplomacia pública para México que incluya de manera específica las actividades que deben realizar los funcionarios encargados de las relaciones exteriores de México. Por ejemplo, los embajadores, cónsules y autoridades diplomáticas deben promover invitaciones en universidades de su adscripción para dar conferencias sobre la realidad de México. Esta actividad es muy importante para generar una imagen positiva de México en el exterior. No se trata de ocultar los aspectos negativos, pero sí de enfatizar la riqueza cultural, turística, económica y política del país. De la misma manera, es necesario establecer contactos con organizaciones no gubernamentales en otros países para que sirvan de vehículos para promover la imagen de México. Asimismo, los representantes mexicanos también deben acercarse de manera constante a empresarios para promover el comercio y atraer inversiones externas. En esta misma lógica, deben presumir, ante sociedades externas, las riquezas turísticas y culturales de México con el propósito de que el país reciba más visitantes y aporten divisas. Otra labor clave es el permanente contacto con los medios de comunicación para mostrar la cara positiva de los mexicanos. En el mismo sentido, las representaciones mexicanas en el exterior deben hacer un uso intensivo de las redes sociales para informar de sus actividades y de los aspectos positivos del país. Los representantes deben invitar a mexicanos de los ámbitos académico, artístico, cultural y a expertos en temas específicos de México para dar conferencias, reunirse con la comunidad local, ofrecer talleres, presentar libros, ofrecer conciertos y otras actividades que fomenten la riqueza de México, y ello conlleve a aumentar su prestigio internacional.

En segundo lugar, es necesario contar con suficiente personal entrenado y capacitado en la diplomacia pública. Las embajadas y consulados requieren de perfiles profesionales especializados en la comunicación social, las relaciones públicas, la historia mexicana, el arte y cultura del país. Además, la SRE debe organizar cursos de capacitación permanentes a los miembros del SEM en estrategias de diplomacia pública. Incluso, es deseable que un porcentaje de las actividades del personal de un día se dedique de manera exclusiva a la diplomacia pública. Una propuesta concreta sería crear un departamento dentro de las representaciones que lleve el nombre de "diplomacia pública", como es el caso en otros

países. Así, esta oficina se encargaría de la planeación y ejecución de las actividades mencionadas arriba.

Por otro lado, la embajada y los consulados en Estados Unidos deben continuar con las actividades de protección y atención a los migrantes mexicanos. Sin embargo, es también deseable que busquen establecer vínculos intensos con los diferentes sectores sociales en ese país con el objeto de cambiar su percepción sobre México. En general, en cada fecha importante las representaciones deben invitar a los mexicanos a la celebración, pero también deben invitar a los miembros de las comunidades locales. El día de la Independencia, la celebración de los muertos, el inicio de la Revolución, el 5 de mayo y otras fechas son oportunidades muy valiosas para difundir la mexicanidad.

La nueva administración tiene que ampliar las oportunidades de becas para que extranjeros puedan estudiar en México. Es importante formar futuros cuadros de jóvenes líderes que más tarde van a regresar a su país y, sin pedirlo, promoverán una imagen positiva del país como una forma de agradecimiento. Más adelante, ellos ocuparán puestos importantes en los gobiernos y en empresas y eso facilitará la negociación para México. Las universidades mexicanas son una excelente fuente para promover la identidad y los valores mexicanos entre los extranjeros.

Otra actividad importante que el nuevo gobierno debe promover es el establecimiento de esquemas de cooperación internacional orientados a apoyar directamente a la sociedad más necesitada en otros países. Incluso, si la aportación fue obra física, sería deseable que llevara el nombre de México. Así, cada vez que la gente la vea recordará que ese país contribuyó a su edificación. Seguramente esa población tendrá muestras de agradecimiento hacia los mexicanos. De esta manera, el gobierno estará construyendo una imagen positiva entre los recipientes de la ayuda.

Obviamente, para todas estas actividades enlistadas arriba, el nuevo gobierno requiere de recursos financieros extraordinarios. Por lo tanto, la nueva administración debe incluir en los siguientes presupuestos rubros específicos para la promoción de la diplomacia pública. No hacerlo es condenar a México a una etapa de aislacionismo y se perdería la oportunidad valiosa para mejorar la imagen del país en el exterior. Queda claro que la siguiente administración busca establecer una política de austeridad financiera. Sin embargo, la naturaleza de este libro es mostrar que la política exterior debe ser una prioridad de política pública. Una prioridad sin presupuesto no es prioridad.

Incluso, no es necesario que todo el capital provenga del erario público. La nueva administración puede buscar patrocinios de parte de empresas privadas en México y el extranjero, así como de organizaciones internacionales, agencias de cooperación y otras fuentes de financiamiento. Las nuevas autoridades deben diseñar un plan de recaudación de fondos muy agresivo para poder contar con los recursos necesarios para esta labor. La idea es que esta actividad no se cancele por falta de presupuesto.

## **Conclusiones**

La diplomacia pública sirve para acompañar a la diplomacia tradicional de un país, no para sustituirla. La nueva administración debe considerar esta actividad como un complemento alternativo de la política exterior de México. Por lo tanto, una prioridad de política pública debe ser la proyección de una diplomacia pública lo suficientemente agresiva para generar una imagen positiva del país. Un mejor prestigio reeditarán en un mayor poder suave, el cual es necesario para alcanzar los objetivos de política exterior más importantes para México.



# Diplomacia ciudadana y política exterior

Sylvia Mabel Cárdenas Morales  
David Horacio García Waldman

## Introducción

**E**n los últimos años, particularmente a partir de la década de los noventa, diferentes actores no estatales han buscado involucrarse mediante distintos mecanismos de participación en temas que anteriormente eran exclusivos del Estado, como por ejemplo en el ámbito de la política internacional. Los actores no estatales que buscan involucrarse en asuntos globales son principalmente organizaciones de la sociedad civil, empresas e iniciativa privada, intelectuales, gobiernos locales, personajes con influencia mediática, universidades, entre otros. Los niveles de participación de estos agentes no estatales pueden variar, a través de medios informales como el cabildeo y las protestas cívicas, o bien por medios formales como los mecanismos institucionales destinados para la colaboración en el diseño de propuestas sobre política internacional. El ejercicio de actores no estatales de coadyuvar en la formulación y diseño de la política exterior mediante mecanismos formales es conocido como diplomacia ciudadana.

Lo anterior es posible gracias a que los paradigmas han cambiado y las nuevas diplomacias encontraron un espacio que les permite asumir un papel preponderante en el panorama internacional. En el caso de la diplomacia ciudadana, los canales de comunicación entre agentes anteriormente antagonistas han progresado y la colaboración para el desarrollo de este fenómeno ha estado en constante fortalecimiento, al grado que actualmente es posible distinguir, en la agenda internacional, una representación formal protagonizada en sinergia por actores estatales y no estatales. Es imprescindible identificar desde este punto que el ejercicio de diplomacia ciudadana no tiene como objetivo suplantar al quehacer diplomático de los tomadores de decisiones. A continuación será presentado un breve diagnóstico sobre el papel que desempeña la diplomacia ciudadana en México y posteriormente se realizará una serie de recomendaciones concretas relacionadas a esta actividad.

## Diagnóstico: el papel de la diplomacia ciudadana en México

Desde el punto de vista del vínculo diplomático oficial no oficial, puede observarse que es a finales de la segunda mitad del siglo XX cuando el concepto de diplomacia ciudadana comienza a ser utilizado por los expertos académicos, no sólo en México sino también en el plano internacional. En el caso del país, los actores no estatales estuvieron bajo la cultura paternalista del Estado y fueron agentes satélites del mismo por décadas. Sin embargo, diferentes hechos contribuyeron para establecer actos de diplomacia ciudadana considerados antecedentes fundamentales en el estudio de la misma. Por ejemplo, las secuelas del terremoto en la Ciudad de México en 1985 permitieron a organizaciones de la sociedad civil formar redes institucionales con sus pares en el exterior. En la década de los noventa, con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) declaró la guerra al Estado mexicano, lo que provocó que personajes intelectuales del panorama internacional presionaran de distintas maneras al gobierno mexicano para reconsiderar las posturas respecto al conflicto. Asimismo, representantes de la iniciativa privada intervinieron en la negociación del TLCAN por medio del *room next door*, estrategia utilizada para sugerir propuestas de negociación a los representantes oficiales del tratado.

La diplomacia ciudadana ha existido en México desde tiempo atrás. Por ejemplo, el pintor Diego Rivera realizó gestiones con el presidente Lázaro Cárdenas para conceder asilo político a León Trotsky. Asimismo, personajes de la Iglesia han estado involucrados en protección a los derechos humanos de las personas de mayor vulnerabilidad, especialmente de los migrantes. En tiempos más recientes, los cambios en la coyuntura nacional e internacional de finales del siglo XX fueron propicias para que las nuevas diplomacias encontraran un espacio mayor de participación en temas globales. Para México, algunos de esos cambios fueron la apertura democrática, la alternancia política en el propio país, los efectos de la globalización, la apertura comercial, la presión internacional y los movimientos sociales de protesta sobre diversos temas, especialmente de derechos humanos, cuidado del medio ambiente y otros. Aunque también algunas coyunturas también han abonado en este sentido, como la cumbre del G-20 o la Conferencia de Partes 16, donde los representantes en ese momento de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) demostraron la intención de abrirse para colaborar con actores que ejercieran ese tipo de actividades, sobre todo hacia representantes de la iniciativa privada y las organizaciones de la sociedad civil.

Los canales para ejercer la diplomacia ciudadana pueden ser clasificados bajo dos tipos de características, los formales y los informales. Estos últimos han sido utilizados en el sistema internacional como mecanismo de *soft power*. Una vez establecido el sistema westfaliano, los agentes no estatales buscaron medios espontáneos y temporales para expresar su descontento con el Estado. Este hecho no ha cambiado en gran medida, puesto que en México uno de los canales informales más usado para demostrar el descontento a los grandes problemas nacionales son las protestas. Sin embargo, dada su naturaleza espontánea y en

ocasiones no organizada, corren el riesgo de ser eventuales u ocasionales. Por lo tanto, los canales informales no resultan ser los medios idóneos para ejercer un mejor papel en la diplomacia ciudadana.

Respecto a los canales formales, México cuenta con estos medios que permiten la colaboración de actores no estatales en temas de política exterior, al grado de decir que son pocos los Estados que dentro de sus mecanismos institucionales disponen de este tipo de herramientas. Estos canales formales fueron impulsados una vez ocurrida la alternancia política del país. Las herramientas para ejecutar la diplomacia ciudadana van desde espacios permanentes de consulta, foros, así como instrumentos oficiales como el acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la participación de la sociedad civil en temas de política exterior, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* en el año 2005. Además de lo anterior, han sido desplegadas diversas convocatorias para concretar la incidencia de actores no estatales en la política exterior, así como marcos normativos que fundamentan la apertura de espacios a estos agentes, tal es el caso del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

En definitiva es posible afirmar que, en México, los agentes no gubernamentales cuentan con herramientas que permiten contribuir en el diseño de la política exterior. Sin embargo, la existencia de mecanismos y espacios no garantiza que el Estado tenga la apertura a la colaboración de actores ajenos a él. Una de las principales limitaciones que existen para el desarrollo de una adecuada diplomacia ciudadana en México es la falta de confianza mutua que prevalece entre actores gubernamentales y los no estatales. Por un lado, estos últimos afirman que existe una desconfianza a que sea cumplido lo que establecen las herramientas institucionales y, por otro lado, los actores estatales perciben como antagonistas a todo aquellos fuera de la esfera institucional, ya que históricamente han mostrado posturas opuestas. Otra importante limitación observada es la falta de conocimiento técnico respecto a la diplomacia ciudadana mostrada por tomadores de decisiones y representantes de instituciones *ad hoc* a la política internacional.

## **Recomendaciones para las áreas de oportunidad**

La primera estrategia propuesta para mejorar la calidad de la diplomacia ciudadana en México es el fortalecimiento de la Dirección General de Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil (DGVOSC) de la SRE. Esta oficina ha desempeñado un papel importante y ha obtenido resultados significativos. Sin embargo, son muchos los retos y poco el personal y el presupuesto que tiene asignado esta dirección. En este contexto, sería deseable que la DGVOSC, además de desempeñar la principal tarea de establecer contactos con las diferentes organizaciones sociales mexicanas, fuera un impulsor directo de la diplomacia ciudadana para acompañar a la política exterior del país. El no contar con un departamento dedicado de manera exclusiva a esta actividad es una desventaja con otros países. Por ejemplo, Colombia y Brasil han impulsado programas que abordan consultas a empresarios, especialistas en medio ambiente y migración,

universidades y personajes con influencia mediática, con el objetivo de obtener información que permita una construcción más sólida de las políticas públicas. Otra de las desventajas de no contar con un área exclusiva para esta labor es la posibilidad de que las actividades desplegadas por actores no estatales que pudieran provocar un impacto trascendental queden fuera de la esfera institucional y sean aprovechadas oportunamente por instituciones ajenas al gobierno.

Otra propuesta para mejorar el ejercicio mexicano de diplomacia ciudadana es comenzar con un registro de actividades realizadas por actores no estatales en el contexto de la agenda internacional. Cada día, diferentes agentes realizan esfuerzos por insertarse en espacios globales, desde *think tanks* que generan proyectos de investigación con sus pares regionales para otros gobiernos, hasta empresas mexicanas que negocian con empresas multinacionales para promover cambios en instrumentos internacionales. Estas actividades son tan diversas que el impacto causado en sectores primordiales no es registrado por la administración federal. Evidentemente no todas las actividades producen un impacto trascendental. No obstante, es imprescindible que aquellas actividades de diplomacia ciudadana desplegadas en la agenda internacional y que hayan alcanzado resultados positivos sean reconocidas por contar con el respaldo del Estado mexicano.

Otra área de oportunidad es la vaguedad normativa que prevalece. Es necesario clarificar correctamente los procesos y los responsables de cada uno de ellos. En definitiva, hay temas que son exclusivos del Estado y deberán continuar de esa manera, sobre todo aquellos que están vinculados a la seguridad nacional. Sin embargo, el actual sistema internacional, caracterizado por una gobernanza global, ha consentido que ciertos temas oficiales sean más propensos a ser abordados por actores no estatales, tal es el caso del medio ambiente y la equidad de género. Estos temas, entre otros, deberán de ser atendidos por instituciones que determinen claramente sus responsabilidades, que no dupliquen procedimientos, que estén informados y que no perciban la apertura global como una desventaja.

Contrario a la vaguedad normativa, y también considerada un área de oportunidad, es el aprovechamiento de los recursos institucionales que ya existen. El hecho de que sean herramientas oficiales no garantiza la efectividad de las mismas. Por lo menos cinco instrumentos institucionales confirman en su contenido la importancia que tiene la participación de actores sociales en temas de política internacional, ya sean personas morales o físicas. Tal es el caso del acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en temas de política exterior: "que la nueva agenda internacional requiere de la participación y acción colectiva para generar soluciones integrales [...] que la política exterior del país requiere aprovechar estos nuevos movimientos y tendencias internacionales a favor de los intereses de México". En los últimos años, las convocatorias que permiten esta participación activa han aumentado. Atender esta área de oportunidad es un primer paso para contar posteriormente con la confianza de los actores de la diplomacia ciudadana.

Por último, y respecto a lo recién mencionado, puede identificarse una falta de confianza mutua entre actores estatales y no estatales. Los empresarios, per-

sonajes intelectuales y organizaciones de la sociedad civil han tenido posturas polarizadas respecto a la siguiente administración. Estas posturas tuvieron origen en las opiniones vertidas por tomadores de decisiones que califican a los actores no estatales como antagónicos, o por el hecho de no pertenecer a la misma esfera institucional. Sin embargo, es imprescindible considerar que el subsanar la confianza entre actores estatales y no estatales traería consigo beneficios. Es mejor contar con un abanico de posibilidades para impulsar políticas públicas, que contar con actos de protestas realizados informalmente por no haber impulsado estrategias de conciliación. Además de lo anterior, surge la necesidad de modificar la imagen antagónica de la diplomacia ciudadana. Un comienzo es promover la idea de que esta diplomacia alternativa no busca suplir a la actividad oficial, sino colaborar en los ámbitos de especialidad. Un primer paso es brindar apoyo formal y asesoría para que actores no estatales puedan participar en las convocatorias de política internacional, y de esta manera propiciar una relación de calidad entre el gobierno y los actores de la diplomacia ciudadana.



## Acerca de los autores

### Alejandro Anaya Muñoz

Profesor del Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos (DSOJ) y coordinador de la Maestría en Derechos Humanos y Paz del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Doctor en Gobierno y Maestro en Teoría y Práctica de los Derechos Humanos, por la Universidad de Essex, Inglaterra. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (Nivel 2). Su libro más reciente es *México's Human Rights Crisis*, co-editado con Barbara Frey (University of Pennsylvania Press, 2018).

### Enrique Baltar Rodríguez

Doctor en Historia y profesor titular del Departamento de Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad de Quintana Roo. Ha dictado cursos y conferencias en diversas universidades del país como El Colegio de México, el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), la Universidad Iberoamericana, el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey y la Universidad Autónoma de Baja California. Ha sido expositor en más de 70 congresos nacionales e internacionales y es autor de varios libros y numerosos artículos y capítulos de libros sobre Asia Sur y Medio Oriente. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt y fue vicepresidente de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales durante el periodo 2011-2017.

### Sylvia Mabel Cárdenas Morales

Es profesora tiempo completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales (FCPyRI) de la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL). Es doctora en Filosofía con Orientación en Relaciones Internacionales, Negocios y Diplomacia de la UANL. Su tema de investigación es la diplomacia ciudadana y la política exterior de México. Es coautora del libro *Teoría y práctica de la diplomacia en México: Aspectos básicos*.

### **Héctor Cárdenas Suárez**

Es presidente y CEO de The Ergo Group, Profesor de Asignatura en la Goldman School of Public Policy de la UC Berkeley y Profesor Afiliado del CIDE, cuenta con más de 20 años de experiencia en el análisis, diseño, evaluación e implementación de políticas públicas. Es maestro y doctor en Política Pública por la Goldman School of Public Policy de la Universidad de California, Berkeley y egresado de la École Nationale d'Administration de Francia. Es licenciado en Relaciones Internacionales por El Colegio de México. Es Miembro del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI).

### **Jorge Chabat**

Es profesor del Departamento de Estudios del Pacífico del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara. De 1983 a 2018 fue profesor-investigador de la División de Estudios Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE). Fue director de la propia División de Estudios Internacionales del CIDE de 1996 a 1999. Obtuvo la Licenciatura en Relaciones Internacionales en El Colegio de México y la Maestría y el Doctorado en Estudios Internacionales en la Universidad de Miami. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel 2. Ha publicado más de 40 artículos en los temas de Política Exterior de México, Relaciones México-Estados Unidos, Narcotráfico y Seguridad Nacional en libros y revistas especializadas

### **Rómer Cornejo**

Profesor de Historia Contemporánea de China en El Colegio de México desde 1984. Ha impartido seminarios sobre sistema político en China y relaciones exteriores de ese país. Ha publicado extensamente sobre sus temas de estudio.

### **Jessica L. De Alba Ulloa**

Investigadora, Facultad de Estudios Globales, Universidad Anáhuac México (SNI-1). O'Gorman Fellow, Institute for Latinoamerican Studies ILAS-Columbia University (NYC) y Fulbright Alumna, SUSI program on US National Security and Policymaking. Directora de Vinculación de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI). Coordinadora y autora de publicaciones en México y Estados Unidos.

### **Luz María de La Mora Sánchez**

Es profesora afiliada en la División de Estudios Internacionales del CIDE y directora de la consultoría LMM Consulting. Ha sido jefe de la Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional en la SRE y jefe de la Unidad de Negociaciones Comerciales Internacionales en la Secretaría de Economía así como titular de la oficinas de representación de la SE ante la Unión Europea y ante la ALADI. Es Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Yale y miembro del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI).

### Jorge Durand

Es profesor-investigador de la Universidad de Guadalajara. Es codirector, con Douglas S. Massey, del Mexican Migration Project y del Latin American Migration Project. En 2018 recibió el Bronislaw Malinowski Award, otorgado por la Society for Applied Anthropology (SfAA) de Estados Unidos. Desde 2018 es investigador nacional emérito del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). En 2018 la Universidad de Guadalajara y el Ayuntamiento de Zapopan instituyeron la Cátedra Jorge Durand de Estudios Migratorios.

### Gabriel Farfán Mares

Es Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Iberoamericana. Es Maestro por la Georgetown University y Doctor por la London School of Economics (Londres, Reino Unido). Ha sido profesor de licenciatura y posgrado en varias universidades y centros de investigación dentro y fuera de México desde 1998. Fue asesor en la Secretaría de Relaciones Exteriores. Actualmente es presidente y director general de la Comunidad Mexicana de Gestión Pública para Resultados.

### Bruno Figueroa

Es embajador de carrera del Servicio Exterior Mexicano. Estudió la licenciatura en El Colegio de México y la maestría en la Escuela Nacional de Administración de Francia (ENA). Ha impartido cursos y conferencias en instituciones de educación superior, y publicado numerosos artículos sobre temas internacionales. Su libro *“Cien años de cooperación internacional de México (1900-2000); solidaridad, intereses y geopolítica”* obtuvo un reconocimiento en el marco del premio Genaro Estrada.

### David Horacio García Waldman

Doctor en Filosofía con orientación en Relaciones Internacionales, Negocios y Diplomacia por la Universidad Autónoma de Nuevo León. Secretario académico del Programa de Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales en dicha institución, profesor-investigador titular de tiempo completo y miembro del Cuerpo Académico UANL-CA-319 Mercados y Estudios Regionales Internacionales. Su LGAC es Gestión del Conocimiento y Relaciones Internacionales.

### Humberto Garza Elizondo

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

### Salvador Gerardo González Cruz

Doctor en Filosofía con Orientación en Ciencia Política. Profesor titular de tiempo completo con Perfil PRODEP de los programas de Licenciatura y Maestría en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Fue miembro del Consejo Técnico de Diseño del Examen de Egreso de la Licenciatura en Relaciones Internacionales convocado por el Centro Nacional Evaluación de la Educación Superior (CENEVAL). Actualmente es subdirector general de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la UANL.

### Guadalupe González González

Es profesora asociada del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México. Es fundadora del proyecto México, las Américas y el Mundo, del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales y del Consejo de Relaciones Internacionales de América Latina. Es autora de diversos libros y artículos académicos sobre relaciones internacionales y política exterior mexicana y latinoamericana. Egresada de El Colegio de México, la London School of Economics y la Universidad de California en San Diego.

### Marcela López Vallejo Olvera

Es profesora-investigadora de la División de Estudios Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y Doctora en Relaciones Internacionales por parte de la Universidad de las Américas, Puebla; pertenece al Sistema Nacional de Investigadores, Nivel 1. Trabajó en la Secretaría de Relaciones Exteriores, en la Secretaría de Educación Pública y la firma de cabildeo Burson-Marsteller México. Ha realizado estancias de investigación en el extranjero, destacando el Oxford Institute for Energy Studies en Reino Unido. Cuenta con diversas publicaciones sobre medio ambiente, cambio climático, política energética, diplomacia local, regionalismo y teoría de Relaciones Internacionales. Sus libros más recientes tratan sobre política ambiental y gobernanza climática transregional en América del Norte.

### Alejandro Monjaraz Sandoval

Es profesor-investigador de tiempo completo en la Universidad Autónoma de Baja California (UABC). Es Doctor en Estudios del Desarrollo Global por parte de la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales (FEyRI) de la UABC. Fue Visiting Fellow en el Centro para Estudios Estados Unidos-México en la Universidad de California, San Diego (USMEX-UCSD). Sus líneas de investigación son Análisis de Política Exterior, Participación política transnacional y relaciones transfronterizas entre México y Estados Unidos. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

### Rodrigo Morales Castillo

Internacionalista mexicano. Fue profesor investigador-asociado en la División de Estudios Internacionales del CIDE (2010-2015) y asesor en la Subsecretaría para América Latina y el Caribe en la SRE (2015-2018). Ha publicado en revistas especializadas como *Foro Internacional*, *Latin American Policy* y *Foreign Affairs Latinoamérica*. Cuenta con una Maestría en Estudios Internacionales por la Universidad Torcuato di Tella (Buenos Aires) y Licenciatura en Relaciones Internacionales por la Universidad Iberoamericana (CDMX).

### Juan Pablo Prado Lallande

Doctor en Relaciones Internacionales y Unión Europea y Magister en Cooperación Internacional por la Universidad Complutense de Madrid. Licenciado en Relaciones Internacionales por la UNAM. Profesor-investigador de la Universidad Autónoma de Puebla en la Licenciatura y Maestría en Relaciones Internacionales. Consultor para diversos organismos internacionales y Agencias de cooperación internacional y miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

### Lorena Ruano

Es profesora de Relaciones Internacionales en el CIDE desde 2002 y pertenece al SNI, nivel 2. Es Licenciada en Relaciones Internacionales por El Colegio de México, Maestra y Doctora por la Universidad de Oxford. Fue Jean Monnet Fellow en el Instituto Universitario Europeo en Florencia. En 2007 obtuvo la Cátedra Jean Monnet. Ha sido Directora de la DEI del CIDE, Profesora Asociada en El Colegio de México (2016) y Analista Asociada Senior en el European Union Institute for Security Studies en París (2017). Su investigación y docencia se han centrado en la integración europea y las relaciones entre Europa y América Latina.

### Arturo Santa Cruz

Es Profesor-Investigador del Departamento de Estudios del Pacífico, y director del Centro de Estudios sobre América del Norte (CESAN) de la Universidad de Guadalajara. Obtuvo el doctorado en Ciencias Políticas en la Universidad de Cornell. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel III.

### Mónica Serrano

Es profesora-investigadora de El Centro de Estudios Internacionales, Senior Research Fellow del Ralph Bunche Institute y Senior Research Associate del Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Oxford. Además de coordinar el Programa México-Estados Unidos y Canadá en El Colegio de México, fue miembro del Consejo Asesor del Proyecto FRAME de Derechos Humanos de la Unión Europea y directora del Global Centre for the Responsibility to Protect. Fue co-editora de *Global Governance* y es miembro del Consejo Editorial de *Conflict Security and Development* y de *Global Responsibility to Protect*. Es autora, editora y coeditora de más de veinte libros y de numerosos artículos.

### Jorge A. Schiavon

Es profesor-investigador titular de la División de Estudios Internacionales (DEI) del CIDE (1999-hoy), donde también es Coordinador del CIDE-MIG. Ha sido director de la División de Estudios Internacionales (2007-2010), secretario general del CIDE (2004-2007) y presidente de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI) para el periodo 2011-2013. Es Doctor en Ciencia Política y Relaciones Internacionales (Universidad de California en San Diego, UCSD) y miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), Nivel 2. Es autor de más de 100 productos académicos (libros, artículos, capítulos de libro y documentos de trabajo) relacionados con la política exterior de México; historia de las relaciones internacionales de México; relaciones internacionales de gobiernos subnacionales (paradiplomacia); opinión pública y política exterior; migración; entre otros.

### Marta Tawil Kuri

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

### Carlos Uscanga

Es Licenciado en Relaciones Internacionales por la FCPyS, Maestro en Ciencia Política Internacional por la Universidad de Ejime, Japón y doctor en Cooperación Internacional por la Universidad de Nagoya, Japón y actualmente es profesor titular "C" del Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), nivel II. Fue miembro del grupo gubernamental de Estudio para el Fortalecimiento de las Relaciones Económicas de México y Japón; y del Grupo de Expertos para el Fortalecimiento de la Asociación Económica entre México y Corea del Sur.

### Hilda Varela Barraza

Doctora en Ciencia Política. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI-Conacyt) y de la Academia Mexicana de Ciencias (AMC). Autora de diferentes artículos, capítulos en libros y libros académicos, la gran mayoría en torno a temas de política africana contemporánea. Actualmente profesora-investigadora de tiempo completo en el Centro de Estudios de Asia y África (CEAA) de El Colegio de México.

### Rafael Velázquez Flores

Es profesor-investigador de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC). Obtuvo su doctorado en Estudios Internacionales por la Universidad de Miami. Es autor y coordinador de varios libros y artículos en revistas académicas especializadas sobre política exterior de México. Entre sus publicaciones más destacadas están los libros: *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*; y *Para entender la política exterior de México*, entre otras. Fue presidente de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI) y pertenece al Sistema Nacional de Investigadores (SNI), nivel II.

### César Villanueva Rivas

Estudió el doctorado en Ciencia Política con especialidad en Diplomacia y Cultura por la Universidad de Växjö-Linnaeus, en Suecia. Experto en Diplomacia Pública y Cultural, Imagen País y Poder Suave. Actualmente es el director interino del Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad Iberoamericana.

### Laura Zamudio González

Es académica de tiempo completo del Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad Iberoamericana-Cd. de México, y fue directora del mismo durante el periodo 2012-2017. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Doctora en Ciencias Sociales y Políticas por la Ibero, Maestra en Economía y Política Internacionales por el CIDE y Licenciada en Historia por la UNAM.

***La política exterior de México 2018-2024: Diagnóstico y propuestas.*** Editado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), la Universidad Autónoma de Baja California (UABC) y la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL), se terminó de imprimir el 15 de octubre de 2018 en los talleres de BGB Producciones Gráficas/Bernardo García Bravo, ubicados en Juan Lucas Lassaga No. 62, Col. Obrera, Delegación Cuauhtémoc, Ciudad de México. El tiraje consta de 700 ejemplares 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 Geometric415 Lt Bt, Geometric212 BkCn Bt en 10.5 y 16 puntos. El cuidado general de la edición estuvo a cargo de Rosalba Fabiola Rodríguez Cerón.

ISBN: 978-607-27-0976-8



9 786072 709768

**E**l objetivo de este libro es contribuir al debate sobre la importancia que debe tener el vínculo externo para la siguiente administración. La idea es hacer este ejercicio mediante dos instrumentos. El primero es realizar un diagnóstico del estado actual de la política exterior, de las relaciones con las principales regiones del mundo, de los principales temas de la agenda internacional y de las nuevas modalidades de diplomacia en el plano global. El segundo es plantear una serie de propuestas y recomendaciones de política pública sobre las acciones que idealmente debería tomar el país en cada uno de estos ámbitos.



**UANL**  
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



**FCPyRI**  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES