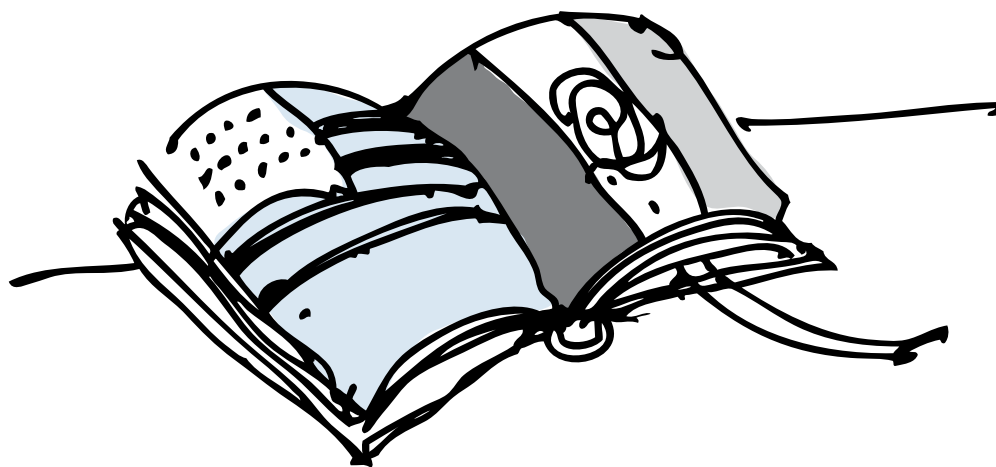


Agenda de *política exterior* 2008

Camila Aviña Zavala



En las últimas décadas, la política exterior mexicana ha experimentado importantes transformaciones que le han permitido dejar de ser únicamente un instrumento de legitimación del régimen autoritario, para convertirse en una herramienta para fortalecer la economía y promover los intereses del país en el mundo. Estas transformaciones tienen origen, en primera instancia, en los cambios en el entorno internacional y en la necesidad de adaptar las estrategias y principios de política exterior a la realidad internacional, y en segundo lugar, a los profundos cambios en la realidad nacional como son la transición a la democracia, estancamiento económico y pérdida de competitividad internacional.

En el año 2000, con el ascenso al poder de Vicente Fox, la política exterior mexicana tomó un nuevo impulso, intentó ser más activa que la de sus predecesores, se centró en el respeto a los derechos humanos y la democracia; asimismo, fijó como eje central la posibilidad de lograr un acuerdo migratorio integral con Estados Unidos. Sin embargo, condiciones internacionales adversas, como los ataques terroristas del 11-S y las posteriores intervenciones en Afganistán e Irak, las tensiones diplomáticas con Cuba y Venezuela, y condiciones internas, como la

falta de consenso entre el presidente y el Congreso de la Unión y la creciente participación de diferentes niveles de gobierno en materia de política exterior, disminuyeron la eficacia y el margen de acción de México en el ámbito internacional.¹

Ante este panorama, la administración del presidente Felipe Calderón enfrenta una serie de retos internos que repercuten en la política exterior, por ejemplo la falta de un verdadero Estado de derecho, la fragilidad institucional y la inseguridad, la falta de crecimiento económico, la pérdida de competitividad del país y la aparentemente irrefrenable migración. Por otra parte, a pesar de los avances y las transformaciones de la política exterior, ésta tiene temas por resolver, siendo uno de los más importantes lograr que México asuma la posición que debería ocupar a nivel internacional en función del tamaño de su población, de su economía, de sus intercambios comerciales² y de sus vínculos

¹ Pellicer, Olga, Luis Herrera-Lasso y Guadalupe González, "Las relaciones de México con el exterior: un breve diagnóstico", en *México ante el Mundo: tiempo de definiciones*. Fondo de Cultura Económica, México, 2006, pp.25-113.

² De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, México ocupa el lugar número 13 por el tamaño de su población, es octava economía mundial por el volumen de su comercio exterior, y la decimocuarta por su Producto Interno Bruto.

políticos, económicos y culturales internacionales, respetando además los principios de política exterior establecidos en la Constitución. Asimismo, la política exterior deberá constituirse en una palanca para el desarrollo del país y deberá proteger y promover los intereses del país y de sus ciudadanos, adaptándose a una realidad internacional que cambia inexorablemente. Lo anterior lo establece el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, trazado por el presidente Calderón y cuyo principio rector es el concepto de Desarrollo Humano Sustentable. Este principio debe hacerse presente en todos los ámbitos de la actividad política, económica y social del país. Así, la política exterior, junto con el Estado de derecho, una economía competitiva y generadora de empleos, la igualdad de oportunidades, la sustentabilidad ambiental y la democracia efectiva, es uno de los pilares de la estrategia integral para mejorar las condiciones de México, superar la pobreza, combatir la desigualdad y generar oportunidades para mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos.

A fin de lograr los objetivos planteados por el PND en materia de política exterior, la presente administración deberá establecer una jerarquía en temas internacionales y concentrar esfuerzos en aquellos que podrían reportarle mayores beneficios al país. Entre éstos pueden mencionarse, entre muchos otros temas, la relación con Latinoamérica, la ineludible y complicada relación bilateral con Estados Unidos, la relación con países asiáticos y con economías en crecimiento como China e India, la migración, la seguridad nacional, y la participación de México en organismos internacionales.

Latinoamérica

La vocación latinoamericanista ha sido una constante en el discurso de política exterior mexicana, pero en la práctica México no ha logrado consolidarse como un actor sólido en la región ni resolver los conflictos derivados de su posición geopolítica como vecinos de Estados Unidos, y de la no siempre exitosa búsqueda de un liderazgo regional.³ Su actividad se ha basado en la acción diplomática y el diálogo político, que se ha reflejado en la participación en grupos de concertación, como el Grupo Contadora, el Grupo de los Tres y la Cumbre Iberoamericana, pero que no han aportado grandes beneficios a las relaciones de México con la región. Lo anterior debido en parte a la falta de institucionalización de la

región, a la fragmentación regional en materia política y económica. En materia política, el reciente triunfo de gobiernos de izquierda en Brasil, Chile y Nicaragua y la “radicalización del continente” sólo se vio compensada por el triunfo de Felipe Calderón.⁴ Respecto al ámbito económico, el comercio de México con América Latina, pese a los tratados de libre comercio que se han establecido con 10 países de la región, constituye una proporción mínima del comercio exterior mexicano (2.2% en 2003) y del comercio de la región, por tanto, no puede hablarse de una estrecha relación comercial.

El gobierno del presidente Calderón, de acuerdo con varios analistas (Guadalupe González, Farid Kahhat) tiene una renovada vocación latinoamericanista; prueba de ello fue que su primer viaje como presidente lo hizo a Nicaragua, a la toma de posesión de Daniel Ortega. En la estrategia de política exterior planteada en el PND, reforzar y extender los lazos políticos, económicos y culturales con Latinoamérica es una de las acciones encaminadas a diversificar la agenda de política exterior. El Plan Puebla Panamá es otro de los puntales de esta estrategia. El relanzamiento del PPP tiene como objetivo “forjar un futuro más prospero para nuestra región cimentado en valores y en prácticas democráticas”,⁵ mejorar la calidad de vida de los habitantes de los países que forman parte del plan y brindarles nuevas oportunidades de progreso, promover la integración y el desarrollo de los países e la región y atraer la inversión productiva y el intercambio comercial. Con estas estrategias, México podría consolidarse como un actor importante en la solución de los problemas y un promotor del desarrollo y bienestar regionales.

Relación bilateral con Estados Unidos

Las relaciones entre ambos países nunca han sido fáciles ni han estado exentas de fricciones; sin embargo son ineludibles y cada día más complejas, por tanto está en el interés mutuo resolver de manera conjunta los temas más urgentes de la agenda política y económica, siendo los más relevantes la seguridad, migración y el comercio.

2008 es año electoral en Estados Unidos. Este hecho tendrá importantes implicaciones para la relación bilateral. Es probable que, así como en las elec-

³ González Guadalupe, “México en América Latina. El difícil juego del Equilibrista”, en *Foreign Affairs en Español*, Octubre-Diciembre 2007.

⁴ Halliday, Fred, “2006: Los límites al poder” en *Anuario Internacional CIDOB* 2006, Barcelona, 2007.

⁵ Secretaría de Relaciones Exteriores. *Primer Informe de Labores*. 2007. p. 102.

ciones de medio mandato de 2006, la búsqueda de captar el voto hispano y la creciente importancia de la comunidad mexicana en Estados Unidos lleven a los candidatos presidenciales a abordar el tema migratorio y otros temas de preocupación en la agenda bilateral.

Migración

Es necesario reconocer que la gestión de la política migratoria es una prerrogativa interna de Estados Unidos. Sin embargo, el gobierno norteamericano debe reconocer que implementando de manera unilateral políticas migratorias restrictivas—basadas sobre todo en el refuerzo de los controles fronterizos, sin tener en consideración las causas profundas del fenómeno—no se logrará resolver el problema. Las políticas migratorias de las últimas décadas, desde la *Immigration Reform Control Act* (IRCA) aprobada en 1986, no han logrado contener ni disminuir el flujo de inmigrantes ilegales, en cambio, sólo han modificado las rutas y los patrones migratorios, con lo cual no pueden calificarse como efectivas. Por su parte, el gobierno mexicano no debe poner sus expectativas en que Estados Unidos decida establecer un acuerdo migratorio que solucione por sí mismo el problema. Por el contrario, debe tomar políticas de largo plazo que contribuyan a la creación de empleo, al mejoramiento de los salarios, a la inversión en infraestructura y al desarrollo sustentable, particularmente en las localidades de origen de los emigrantes. Al abordar el tema de manera unilateral no se llegará a una solución satisfactoria y sí se agravarán las tensiones en la relación.

Dado que 95% de los emigrantes mexicanos se dirigen a Estados Unidos, resulta conveniente enfocarse en la relación migratoria con este país, sin embargo, debe tenerse en consideración que México es también un país receptor y un país de tránsito de inmigrantes centroamericanos, y que en este sentido México tiene mucho por hacer. No podemos exigir el respeto a los inmigrantes mexicanos en Estados Unidos si en el país no se respetan los derechos humanos de los inmigrantes de otros países, no es congruente.

Inseguridad

Durante el sexenio pasado, la relación bilateral estuvo sometida, a partir del 11 de septiembre, a consideraciones de seguridad. La reacción ante los ataques terroristas y la estrategia de seguridad nacional del presidente Bush ocasionaron que todos

los temas de la agenda bilateral fueran supeditados a la seguridad. Así, el mayor avance en la relación entre México, Estados Unidos y Canadá fue la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte, firmada en 2005 con los propósitos de aumentar la seguridad, la prosperidad y la calidad de vida de la gente.

Reconociendo la importancia de tema, el presidente Calderón ha hecho de la lucha contra la inseguridad una de las prioridades de su gobierno, ha invertido grandes recursos y se han logrado éxitos notables en la lucha en contra el narcotráfico y el crimen organizado. Sin embargo, estos fenómenos trascienden la frontera estatal, es por ello necesaria la colaboración con todas las esferas sociales y con otros estados. En este sentido, y reconociendo que la seguridad en México es una condición necesaria para lograr la seguridad en su país, el presidente Bush presentó en octubre pasado al Congreso norteamericano la “Iniciativa Mérida”.⁶ Mediante esta iniciativa, el presidente solicitó 1,400 millones de dólares, 500 millones de los cuales fueron solicitados dentro del presupuesto suplementario para Irak y Afganistán, que serían destinados a la lucha contra el narcotráfico, el crimen organizado y el terrorismo en México y Centroamérica. Cabe reiterar que, al ser un año electoral, esta iniciativa se verá sujeta a consideraciones políticas y puede ser pospuesta hasta después de las elecciones o simplemente rechazada. Asimismo, en México han surgido voces que afirman que esta iniciativa atenta contra la soberanía nacional y permite la intromisión norteamericana en asuntos internos.

Comercio

México es el tercer socio comercial de Estados Unidos, 90% del comercio exterior se concentra en ese país. Desde que en 1994 entró en vigor el TLCAN, el comercio entre los tres países miembros aumentó 300% y las inversiones 400%. Sin embargo, este crecimiento del comercio exterior y la apertura comercial no se han traducido en crecimiento sostenido para México ni en una disminución de las desigualdades entre los miembros del acuerdo. Adicionalmente, el TLC ha traído consecuencias muy diversas para los diferentes sectores de la economía mexicana. En 2008 se liberará el comercio

⁶ Esta iniciativa surgió a raíz de la Cumbre de Mérida, en marzo del 2007 cuando los presidentes de ambos países fijaron como prioridad expandir la cooperación bilateral en temas de seguridad. “Iniciativa Mérida: Un Nuevo Paradigma de Cooperación en Materia de Seguridad”. <http://portal.sre.gob.mx/eua/index.php?option=news&task=viewarticle&sid=334>

de maíz y frijol, lo cual puede traer graves consecuencias para la agricultura, especialmente debido los subsidios estadounidenses al maíz. En este y en otros sectores como el autotransporte, y algunos productos mexicanos que son más competitivos que los estadounidenses como el atún y los cítricos, es necesario fomentar mejores condiciones de competencia y propiciar un comercio más justo a fin de lograr mayores beneficios para México.

A nivel internacional, la economía mexicana está perdiendo competitividad y la concentración del comercio exterior con Estados Unidos no es favorable, pues las economías en crecimiento como China e India están desplazando a México como socio comercial de ese país, por un lado, y por el otro, México no está siendo capaz de atraer la inversión extranjera necesaria para el desarrollo de la economía y la creación de empleos. México debe aprovechar la pertenencia a foros como APEC y estrechar sus vínculos con las economías asiáticas y diversificar su comercio exterior. Para elevar la competitividad de la economía mexicana es indispensable llevar a cabo las reformas estructurales más urgentes, pues a pesar de los elevados precios que ha alcanzado el petróleo en los últimos años, la economía mexicana no puede seguir dependiendo de este recurso.

Organismos internacionales

La participación de México en organismos internacionales debe ser minuciosamente evaluada. Lo anterior a fin de lograr resultados positivos tanto en la agenda interna como en la proyección e influencia de México en el mundo,⁷ al tiempo que se asegura la consecución de los objetivos estratégicos del país.

México es uno de los miembros originarios de la Organización de las Naciones Unidas y actualmente es el décimo contribuyente al presupuesto. El gobierno de México busca ocupar por cuarta ocasión⁸ un asiento como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad en el periodo 2009-2010. Las elecciones de la 63a. Asamblea General se llevarán a cabo en octubre de 2008 y hasta ahora México es el único candidato registrado para la única vacante reservada al Grupo de América Latina y el Caribe.

⁷ Herrera- Lasso, Luis, "Estrategia de Política Exterior: la necesidad de un nuevo rumbo", en *México ante el Mundo: tiempo de definiciones*. Fondo de Cultura Económica, México, 2006, pp. 236-297.

⁸ Hasta ahora México ha sido miembro no permanente del Consejo de seguridad en 1946, 1980-81 y 2002-03.

En caso de resultar electo, México podría impulsar iniciativas para promover sus intereses en el ámbito internacional, pero también asumiría una posición de gran responsabilidad, que puede acarrear costos para el país. Cabe recordar que en el periodo 2002-2003, cuando México ocupaba un asiento como miembro no permanente en el Consejo, se debatió la posibilidad de intervención en Irak, y aunque nunca se votó una resolución al respecto, la posición de México en contra de la intervención provocó un distanciamiento político con Estados Unidos⁹

En torno a la necesidad de reformar a la ONU, a iniciativa de México se creó el "Grupo de amigos de la Reforma", el cual busca evitar la ampliación del número de miembros permanentes del Consejo de Seguridad y limitar su poder de veto, así como dar mayor responsabilidad a la Asamblea General. Lo anterior va de acuerdo con la convicción de que es necesario fortalecer el multilateralismo, en todas las organizaciones internacionales, como la mejor manera de abordar todo los problemas que rebasan las fronteras de los estados: contaminación ambiental, sida; narcotráfico, tráfico de personas, migración, pobreza, crimen organizado y seguridad humana.

Estos son algunos de los retos inmediatos que enfrenta la política exterior mexicana, y evidentemente no son los únicos. Deben tenerse en cuenta la necesidad de estrechar y profundizar los vínculos económicos con los países asiáticos, intentar estrechar aún más los vínculos con la Unión Europea –aun cuando ésta está más preocupada por los aspectos derivados de su última ampliación que por mantener una relación privilegiada con México y Latinoamérica–, fortalecer la protección a las comunidades mexicanas en el exterior, estrechar relaciones con Canadá, promover la competitividad internacional, y un largo etcétera. Sin embargo, dado que los recursos disponibles son limitados y debido al acotado margen de acción, es indispensable que México se concentre en aquellos puntos de la agenda internacional en los que pueda tener más incidencia y en los que pueda obtener mayores ganancias como país. **B**

⁹ Pellicer, Olga, Luis Herrera- Lasso y Guadalupe González, op Cit, p.87.