Balance y Perspectivas de la Política Exterior de México 2006-2012



Humberto Garza Elizondo
Jorge A. Schiavon
Rafael Velázquez Flores
Editores

EL COLEGIO DE MÉXICO
CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.

BALANCE Y PERSPECTIVAS
DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO
2006-2012

BALANCE Y PERSPECTIVAS DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO 2006-2012

Humberto Garza Elizondo
Jorge A. Schiavon
Rafael Velázquez Flores
Editores

EL COLEGIO DE MÉXICO

CIDE 40 ANIVERSARIO

EL COLEGIO DE MÉXICO, A.C.
CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.

Primera edición, 2014

Biblioteca del CIDE – Registro catalogado

Garza Elizondo, Humberto

Balance y perspectivas de la Política Exterior de México 2006-2012 / Humberto Garza Elizondo, Jorge A. Schiavon, Rafael Velázquez Flores (editores) – México, D.F. : Centro de Investigación y Docencia Económicas : El Colegio de México, 2014.

Primera edición

560 p.; 22.8 cms.

Introducción / Humberto Garza Elizondo, Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez Flores – La política exterior de Calderón: objetivos y acciones / Ana Covarrubias – Balance de la política exterior de México en el sexenio de Felipe Calderón : límites y alcances / Rafael Velázquez Flores y Roberto Domínguez – Qué quieren los mexicanos en temas internacionales? : opinión pública y política exterior en México (2006-2012) / Jorge A. Schiavon – La política exterior de Felipe Calderón hacia América del Norte : crisis interna y redefinición de fronteras / Arturo Santa Cruz – La política exterior de México hacia América Latina en el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012) : entre la prudencia política y el pragmatismo económico / Guadalupe González González y Rafael Velázquez Flores – Inercia Institucional en un ambiente difícil : las relaciones de México con Europa durante la administración de Felipe Calderón 2006-2012 / Lorena Ruano – La relación de México con China, la política de desconcierto / Romer Cornejo – México ante Medio Oriente durante el gobierno de Felipe Calderón / Marta Tawil – La administración de Calderón y la política exterior de México hacia África : ¿El fin de las medidas coyunturales? / Hilda Varela – La seguridad en la política exterior de Calderón / Jorge Chabat – La "desmigratización" de la relación bilateral. Balance del sexenio de Felipe Calderón / Jorge Durand – Política exterior y derechos humanos durante el gobierno de Felipe Calderón / Alejandro Anaya – La política comercial de México durante el gobierno del Presidente Felipe Calderón (2006-2012) : avances y desafíos / Luz María de la Mora – La cooperación internacional para el desarrollo en la política exterior del presidente Calderón / Juan Pablo Prado Lallande – Crónica de un declive anunciado: la diplomacia cultural de México en el sexenio de Felipe Calderón / César Villanueva Rivas – México como potencia media en la política multilateral; 2006-2012 / Olga Pellicer – El activismo en materia de cambio climático en la búsqueda del reposicionamiento internacional de México / Blanca Torres – Conclusiones / Humberto Garza Elizondo, Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez Flores.

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN de El Colegio de México, A.C. 978 607 4625 998
ISBN del CIDE, A.C. 978 607 9367 046

1. Calderón Hinojosa, Felipe,1962-
2. Mexico – Foreign relations – 2006-2012
3. Mexico – Foreign relations – Latin America
4. Mexico – Foreign relations – China
5. Mexico – Foreign relations – North America
6. Mexico – Commercial policy

I. Título.
II. Schiavon Jorge A.
III. Velázquez Flores, Rafael.

F1228 G37 2014

D.R. © 2014, El Colegio de México, A.C.
Camino al Ajusco 20, Pedregal de Santa Teresa, 10740, México, D.F.
www.colmex.mx

D.R. © 2014, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., CIDE
Carretera México-Toluca 3655, Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F.
www.cide.edu publicaciones@cide.edu
www.LibreriaCide.com

Se prohíbe la reproducción parcial o total de esta obra –incluido el diseño tipográfico y de portada–, sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico, sin el consentimiento por escrito de los editores.

Impreso en México – Printed in Mexico

ÍNDICE

Introducción 9
Humberto Garza Elizondo, Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez Flores

PRIMERA PARTE:
BALANCE GENERAL DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE FELIPE CALDERÓN

I. La política exterior de Calderón: Objetivos y acciones 21
Ana Covarrubias

II. Balance de la política exterior de México en el sexenio de Felipe Calderón: Límites y alcances 51
Rafael Velázquez Flores y Roberto Domínguez

III. ¿Qué quieren los mexicanos en temas internacionales?: Opinión pública y política exterior en México (2006-2012) 85
Jorge A. Schiavon

SEGUNDA PARTE:
BALANCE POR REGIONES GEOGRÁFICAS

IV. La política exterior de Felipe Calderón hacia América del Norte: Crisis interna y redefinición de fronteras 111
Arturo Santa Cruz

V. La política exterior de México hacia América Latina en el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012): Entre la prudencia política y el pragmatismo económico 149
Guadalupe González González y Rafael Velázquez Flores

VI. Inercia institucional en un ambiente difícil: Las relaciones de México con Europa durante la administración de Felipe Calderón (2006-2012) 195
Lorena Ruano

VII. La relación de México con China, de la política del desconcierto al acercamiento diplomático 223
Romer Cornejo

VIII. México ante Medio Oriente durante el gobierno de Felipe Calderón: ¿Pragmatismo o indiferencia? 247
Marta Tawil

IX. La política exterior de México hacia África: ¿El fin de las medidas coyunturales? 291
Hilda Varela Barraza

TERCERA PARTE:
BALANCE POR ÁREAS TEMÁTICAS

X. La seguridad en la política exterior de Calderón 317
Jorge Chabat

XI. La "desmigratización" de la relación bilateral:
Balance de sexenio de Felipe Calderón 343
Jorge Durand

XII. Política exterior y derechos humanos durante
el gobierno de Felipe Calderón 365
Alejandro Anaya Muñoz

XIII. La política comercial de México durante el gobierno
del presidente Felipe Calderón (2006-2012):
Avances y desafíos 389
Luz María de la Mora

XIV. La cooperación internacional para el desarrollo
en la política exterior del presidente Calderón 413
Juan Pablo Prado Lallande

XV. Crónica de un declive anunciado:
La diplomacia cultural de México
en el sexenio de Felipe Calderón 443
César Villanueva Rivas

XVI. México como potencia media
en la política multilateral, 2006- 2012 473
Olga Pellicer

XVII. El activismo en materia de cambio climático
en la búsqueda del reposicionamiento
internacional de México 499
Blanca Torres

Conclusiones 537
Humberto Garza Elizondo, Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez Flores

Colaboradores 555

INTRODUCCIÓN

HUMBERTO GARZA ELIZONDO
JORGE A. SCHIAVON
RAFAEL VELÁZQUEZ FLORES

EN LA EJECUCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS se observan patrones de continuidad y cambio entre una administración y las anteriores. La política exterior de México no es la excepción. A primera vista, pareciera que la política externa ha sido más relevante para los gobiernos emanados del PRI (1929-2000) que para los gobiernos panistas (2000-2012), observándose una baja en la prioridad de la misma en los últimos 12 años. Una de las varias explicaciones que se pueden ofrecer sobre esta situación es que a los gobiernos del PAN les tocó en suerte un escenario internacional sensiblemente más complejo, más conflictivo y menos predecible que aquel que debieron enfrentar los gobiernos del PRI. Una segunda explicación es que, para los gobiernos de Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012), la alternancia en el poder y la transición a la democracia acapararon buena parte de la atención del gobierno y dejaron muy poco espacio para la política externa.

En ocasiones se ha afirmado que la política exterior del PAN es más una *política exterior de gobierno*, mientras que la del PRI es más una *política exterior de Estado*, ya que los objetivos centrales de la segunda fueron permanentes y claramente definidos, además, de que contaba con una visión de largo plazo. La realidad es que, tanto en la política exterior del PRI como del PAN, se pueden encontrar elementos de estas dos categorías que coexisten en diferentes proporciones.

La política exterior de México durante los gobiernos del PAN (2000-2012) tiene características propias que la diferencian de la política exterior del PRI. Profundizando el análisis comparativo, la política exterior de Felipe Calderón también presenta diferencias con la de Vicente Fox. Asimismo, se advierten diferencias entre la política exterior del primero y la del gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000). En suma, siguiendo la tesis

de Daniel Cosío Villegas en torno al estilo personal de gobernar, la política exterior de cada uno de los presidentes de México tiene un componente personal que la hace diferente a la de sus antecesores, aun cuando todas comparten algunas características en común. Siendo así, el objetivo central de este libro es evaluar la política exterior de la administración del Presidente Calderón, enfatizando los patrones de continuidad y cambio de ésta con respecto a la de su antecesor, Vicente Fox, y a las administraciones emanadas del PRI.

Con este propósito, el presente libro convoca a un selecto grupo de especialistas para examinar las diferentes áreas y temas de la política exterior en el sexenio de Felipe Calderón. Los autores participantes son expertos reconocidos en su tema y provienen de universidades tanto públicas como privadas, dedicadas a la investigación y la docencia, como lo son El Colegio de México, el Centro de Investigación y Docencia Económicas, el Instituto Tecnológico Autónomo de México, la Universidad Iberoamericana, la Universidad Autónoma de Baja California, la Universidad de Guadalajara y la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Asimismo, los autores reflejan la diversidad de preferencias teóricas y metodológicas existente entre los internacionalistas mexicanos, lo cual permite una evaluación equilibrada y objetiva del sexenio del presidente Calderón en materia de política exterior.

Para reflexionar sobre este periodo, los colaboradores de este volumen buscan dar respuesta a tres preguntas de investigación en el análisis de sus respectivos temas. Primera, ¿se identifican patrones de continuidad o cambio en la política exterior del gobierno de Calderón en su tema o área de estudio con respecto a gobiernos anteriores? Segunda, ¿de qué manera afectaron los cambios o factores internacionales el comportamiento de la política exterior en el área o tema estudiado? Tercera, ¿en qué medida los factores internos en México impactaron en el comportamiento de la política exterior en el tema o área analizada? Finalmente, los autores siguen con atención los procesos de institucionalización o formalización (*i.e.* firma de tratados o acuerdos, creación de organismos o agencias, entre otros) que pudieran tener efectos sobre el área o tema estudiado. En suma, en cada uno de los capítulos se explican las repercusiones que tuvieron las condicionantes internas y externas, se establecen los patrones de continuidad y de cambio, a la vez que se identifican los avances y retrocesos de la política exterior del gobierno de Felipe Calderón. El hecho que todos los autores tuvieran presentes estos lineamientos otorga una sólida coherencia metodológica al presente volumen, lo cual

hace posible el análisis comparado entre los capítulos y, por tanto, de las diferentes áreas y temas de política exterior.[1]

El libro está dividido en tres secciones. La primera evalúa, en términos generales y transversales, la política exterior del gobierno de Calderón; la segunda analiza esta política desde una perspectiva geográfica, en la que se exploran las relaciones internacionales de México con las principales regiones del mundo, como América del Norte, América Latina, Europa, Asia, Medio Oriente y África; la última sección estudia los temas más relevantes de la agenda de la política exterior: seguridad y narcotráfico, migración, derechos humanos, comercio exterior, cooperación internacional, diplomacia cultural y la agenda multilateral.

En términos generales, en el periodo 2006-2012, la política exterior de nuestro país inicia con un perfil relativamente bajo como resultado de tres factores: *1)* la polarización política que se generó después de la elección presidencial de 2006; *2)* el clima de violencia resultado de la guerra contra el narcotráfico y el crimen organizado; y *3)* la crisis económica internacional que se desató a partir de 2008. En estas circunstancias, el gobierno del presidente Calderón tuvo un margen de acción muy estrecho en el terreno internacional a principios de su sexenio. Con todo, en los últimos dos años de su gobierno, se llevó a cabo una política exterior más dinámica que se reflejó en la participación activa en diferentes foros internacionales, a la vez que nuestro país fue sede y coordinador de importantes reuniones de alcance global, como la XVI Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP16) en 2010 y el Grupo de los 20 (G20) en 2012; en este segundo foro México ocupó la presidencia durante el último año de gobierno de Calderón. Este aumento en la participación en asuntos globales se explica, en parte, porque las condiciones políticas y económicas en el interior y exterior del país experimentaron una mejoría relativa en la segunda mitad del sexenio.

En la política exterior de Felipe Calderón se pueden advertir, también, patrones de continuidad y cambio en relación al sexenio del presidente Vicente Fox (2000-2006). En el gobierno del primer presidente panista se privilegió la relación con Estados Unidos, especialmente el tema migratorio, mientras que por otra parte, se presentaron varios desencuentros diplomáticos con países de América Latina. El gobierno del presidente Calderón dio un giro a esa política. Por un lado, bajó la prioridad

[1] Versiones preliminares de los capítulos fueron presentadas y comentadas en dos seminarios de discusión; el primero en el Centro de Investigación y Docencia Económicas el 1 de junio del 2012 y el segundo en El Colegio de México el 9 de noviembre del mismo año.

del tema migratorio en la relación con Estados Unidos, al tiempo que se fortaleció de manera sustantiva la cooperación en materia de seguridad en la agenda bilateral y, por el otro, se buscó recomponer la relación con los países latinoamericanos.

En lo tocante a los patrones de continuidad, Felipe Calderón mantuvo el interés en la política iniciada por el gobierno de Fox en materia de democracia y defensa de los derechos humanos a nivel global, en contraposición a las posiciones de las administraciones priístas anteriores. Sin embargo, el segundo presidente panista limitó el énfasis en este tema a fin de evitar enfrentamientos directos con terceros países. Asimismo, Calderón continuó con la política de promover la apertura comercial y la atracción de inversión extranjera como palanca para el desarrollo económico, siguiendo una tendencia iniciada desde finales de la década de 1980. En esta área también se observó una variación interesante, ya que disminuyó el interés por establecer nuevos acuerdos de libre comercio y se prefirió la reducción unilateral de aranceles en el país.

Bajo esta lógica, en la primera sección del libro, Ana Covarrubias hace una evaluación general del sexenio de Calderón en materia de política exterior. La autora afirma que caracterizar la política internacional de este gobierno como de "bajo perfil" y "sin un rumbo claro" no es una apreciación del todo correcta. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, el Programa Sectorial de la Secretaría de Relaciones Exteriores y los informes de labores de la misma dependencia dibujan algunas líneas generales de acción de México en el escenario internacional, y estos tres documentos se utilizan como base para evaluar la política exterior de Calderón en tres casos específicos: la Iniciativa Mérida, la relación de México con América Latina y la política multilateral de la administración.

En esta misma sección, Rafael Velázquez y Roberto Domínguez hacen un balance general del sexenio utilizando el enfoque de *los tres niveles de análisis*. Los autores argumentan que, durante la primera parte del sexenio, la política exterior tuvo un bajo perfil debido a un contexto poco favorable tanto en lo interno como en lo externo. Sin embargo, una vez que mejoraron estas condiciones de manera relativa, la diplomacia mexicana tuvo la oportunidad de ser más dinámica y aumentar sus actividades en el escenario mundial. Los autores enfocan la atención en dos etapas: los primeros años del gobierno de Calderón, donde examinan las relaciones de México con Estados Unidos y América Latina; y la política exterior en los últimos años del sexenio.

En el tercer capítulo de esta primera sección, Jorge A. Schiavon examina el vínculo entre opinión pública y política exterior. El autor analiza

las percepciones, preferencias y prioridades de los mexicanos en temas internacionales durante el gobierno de Felipe Calderón. Para ello, utiliza como fuente de información las encuestas *"México, las Américas y el Mundo"* levantadas por el CIDE entre los años 2006 y 2012. Schiavon concluye su análisis afirmando que es posible distinguir con claridad patrones de continuidad y cambio en cuanto a las preferencias de los mexicanos en 12 temas de índole internacional: interés, conocimiento, identidad, activismo, amenazas, objetivos de política exterior, instrumentos, prioridades regionales (América del Norte, América Latina, Europa, Asia y África), seguridad, comercio y finanzas, multilateralismo y migración. En su opinión, la información que se deriva de las encuestas puede servir como insumo para el proceso de toma de decisiones de política exterior.

La segunda sección de este libro, se ocupa de la evaluación de las relaciones de México con las diferentes regiones geográficas del mundo, y abre con el artículo de Arturo Santacruz, quien examina la relación de México con América del Norte. La cooperación en materia de seguridad fue el eje de la relación con Estados Unidos, no sólo por la importancia del tema a nivel nacional, sino también "por el carácter inusitado tanto del grado de cooperación como de su reconocimiento público". El autor estudia, en cinco partes, el contexto histórico del vínculo de México con Estados Unidos. También revisa la puesta en marcha de la Iniciativa Mérida, uno de los temas centrales de la relación bilateral, así como temas varios de la agenda con Estados Unidos y Canadá. Finalmente, evalúa la política de México hacia América del Norte en su conjunto y formula algunos señalamientos sobre el futuro de la región.

Guadalupe González y Rafael Velázquez analizan la relación de México con América Latina. Los autores enfatizan la importancia de esta región para la política del presidente Calderón, la cual se propuso recomponer las relaciones con aquellos países con los que hubo desencuentros diplomáticos durante el gobierno de Fox. Así, los autores identifican dos momentos en la relación de México con la región: el primero, de normalización de las relaciones al inicio de la administración, y el segundo, en el que se presentaron importantes iniciativas, tales como la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). También identifican una marcada concentración en las relaciones bilaterales con algunos países, lo que deja en un segundo plano las relaciones con el resto de la región. Finalmente, concluyen que, en la política exterior de México hacia América Latina, faltó una estrategia coherente que permitiera engarzar los avances particulares en las relaciones bilaterales y la agenda multilateral en un reposicionamiento estratégico del país en la región.

En el siguiente capítulo, Lorena Ruano revisa las relaciones de México con Europa entre 2006 y 2012. Argumenta que, a pesar de existir una atmósfera internacional poco favorable, la inercia institucional generada por el Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y México permitió profundizar la relación entre ambas partes. De acuerdo con la autora, algunos temas de la agenda entre México y la Unión Europea generaron tensión en la relación, especialmente aquellos vinculados con la inseguridad en el país. Concluye que el gobierno de Calderón cerró con un repunte en los intercambios y con un "tono positivo" resultado de la colaboración en el ámbito multilateral y de la percepción europea de que México es un actor importante en el escenario global.

Romer Cornejo hace una revisión de los vínculos más relevantes entre México y China con el fin de explicar el desarrollo y el estado actual de la relación bilateral. El autor utiliza categorías novedosas para el análisis de la política exterior de Calderón frente a la superpotencia emergente, como son "poder blando", "símbolos" y "representaciones". Cornejo plantea que hay patrones de continuidad entre los sexenios de Fox y de Calderón; el más importante fue la ausencia de definición y coherencia en la política exterior con respecto a China. En términos generales, el autor sostiene que el gobierno de Calderón no diseñó una estrategia específica para relacionarse con China, un país que actúa en el plano internacional de forma coherente y de acuerdo a sus intereses nacionales.

En los últimos doce años, Medio Oriente y África han venido ganando espacios en la agenda de la política exterior de México, razón por la que en este volumen se incluyen dos capítulos de destacadas especialistas que evalúan los vínculos de México con estas dos regiones. En el primero, Marta Tawil estudia los factores internos y externos que explican la política mexicana hacia Medio Oriente. La autora organiza su análisis en función de cuatro ejes: *1)* el ámbito comercial y financiero, *2)* la agenda política, *3)* la cooperación cultural, y *4)* la diplomacia multilateral. Tawil inicia su capítulo estudiando la relación con las monarquías árabes del Golfo e Irán, y la posición de México frente al conflicto palestino-israelí, pues se trata, nos dice la autora, de los actores y temas que registran mayor actividad en el sexenio 2006-2012. Si bien la región no fue una prioridad para el gobierno de Calderón, se observa un mayor interés de México en la misma, particularmente en el terreno comercial. La autora explica este cambio en función de la situación interna y externa que enfrentó el gobierno mexicano. Sin embargo, subraya que la relación con Estados Unidos tuvo un peso muy fuerte en las posiciones que México adoptó en los temas relacionados con el Medio Oriente.

Por su parte, Hilda Varela analiza las relaciones de México con África. La autora señala que en el periodo de estudio hubo un intento por definir objetivos y estrategias de política externa para dicho continente, con base en esfuerzos que apuntaban a la institucionalización de las relaciones con esa región. Sin embargo, Varela considera que, aun cuando se registró cierto activismo, al concluir el sexenio difícilmente se puede garantizar la continuidad a mediano plazo de la política mexicana hacia el área. En realidad, no se logró consolidar la institucionalización y los rasgos de la estrategia se desdibujaron hacia el final del sexenio.

La tercera y última sección de este libro está dedicada a los temas prioritarios de la agenda de la política exterior de México. Un tema que cobró cada vez más relevancia para la política exterior de Calderón fue la seguridad, especialmente la guerra contra el narcotráfico y el crimen organizado a nivel nacional y trasnacional. En su ensayo, Jorge Chabat señala que el tema de la seguridad en la política exterior no fue importante en las campañas presidenciales hasta las elecciones de 2000, año de la alternancia política. Con la llegada de Felipe Calderón a la presidencia en 2006, el tema de la seguridad en la política exterior presentaba un discurso de colaboración fomentado tanto por México como por Estados Unidos, pero con escasa cooperación material, intercambio limitado de información de inteligencia entre México y otros países, y la colaboración con Estados Unidos estaba centrada en la lucha contra las bandas de narcotraficantes. Chabat estudia la evolución de la cooperación en materia de seguridad durante esta administración hasta que ésta se convierte en el tema central de la agenda de política externa con Estados Unidos.

En el siguiente capítulo, Jorge Durand analiza un tema siempre presente en la agenda de la política exterior contemporánea de México: la migración. El autor plantea que, a pesar de la importancia del tema, Calderón se propuso "desmigratizar" la agenda bilateral con Estados Unidos. Con base en este argumento, examina sus implicaciones en cuatro apartados: *1)* explora los patrones de continuidad y cambio entre los gobiernos de Fox y Calderón, *2)* discute la peculiar coyuntura del tema a inicios del sexenio, *3)* revisa la participación de México en los foros globales sobre migración, y *4)* estudia las medidas que algunos gobiernos locales de Estados Unidos impusieron en materia migratoria.

A su vez, Alejandro Anaya Muñoz se ocupa del tema de los derechos humanos, un asunto de creciente importancia en la agenda de la política exterior mexicana. El autor explica que México experimentó cambios significativos en los últimos años en este tema, al pasar de una política basada

en la defensa de la soberanía y la no intervención, a una caracterizada por la apertura al monitoreo y el escrutinio internacional. Anaya argumenta que se observa continuidad en esta política entre los gobiernos de Fox y Calderón. Esto se explica como resultado de la presión externa ejercida por redes transnacionales de promoción y defensa de los derechos humanos, y por el "candado externo" sobre la política exterior resultado de la firma de prácticamente todos los tratados y convenciones internacionales en la materia. El autor concluye que la política exterior de apertura y activismo multilateral en derechos humanos ha sido un elemento importante en un proceso de redefinición de la identidad del Estado mexicano en el ámbito internacional.

Luz María de la Mora colabora con la evaluación de la agenda de comercio exterior del país. La autora sostiene que la política comercial de la administración Calderón observó una amplia continuidad con gobiernos anteriores. México adoptó medidas para reducir unilateralmente los aranceles, lo que llevó a una mayor apertura de la economía del país; en contraste, la agenda de negociaciones comerciales avanzó poco e, incluso, sufrió retrocesos. Además, señala que algunos grupos de poder empresariales y algunos legisladores buscaron revertir las decisiones de política comercial. El saldo global de la política comercial en el sexenio de Calderón resultó, desde la perspectiva de la autora, en un déficit de integración tanto a nivel nacional como internacional.

Otro tema que despertó amplio interés en el sexenio de Calderón fue la cooperación internacional. Como es sabido, uno de los principios tradicionales de la política exterior de México es la cooperación internacional para el desarrollo; en el sexenio de Calderón, el Congreso de la Unión aprobó una nueva ley en esta materia. En este sentido, Juan Pablo Prado evalúa la cooperación internacional desplegada por México a través de la identificación y análisis de sus características y acciones más representativas. El argumento central de este capítulo es que, si bien México cuenta con cierta estabilidad programática en materia de cooperación externa y la nueva ley implica un importante avance a favor de la institucionalización de sus procesos, la entrada en vigor de dicho instrumento jurídico ha resultado insuficiente en términos de la articulación de una política de Estado en la materia.

El siguiente capítulo está dedicado a un tema novedoso de política internacional, que se ha estudiado poco en México: la diplomacia cultural. En su colaboración, César Villanueva sostiene que durante los dos primeros años de su gestión, el presidente Calderón mantuvo una relativa continuidad en este tema con el sexenio anterior. Sin embargo, a partir de

2008, como resultado de eventos coyunturales internos y externos, se observan cambios en la diplomacia cultural del país. Villanueva argumenta que la diplomacia cultural se desdibujó paulatinamente a lo largo del sexenio de Calderón, perdiendo la SRE importancia y posicionamiento institucional en la materia frente al Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta), además de no contar con los recursos económicos necesarios para ampliar sus actividades de manera significativa.

En el siguiente capítulo, Olga Pellicer hace un análisis detallado de la política multilateral del gobierno de Felipe Calderón. La autora afirma que, en este periodo, México participó activamente en los foros multilaterales y, sin embargo, el país no logró alcanzar el mismo prestigio que en el pasado llegó a tener en estos foros. Se consideran tres experiencias de la política multilateral del gobierno de Calderón: *1)* la creación de la CELAC, *2)* la pertenencia al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, y *3)* la conducción de la COP16.

Un tema de particular relevancia en términos de actividad y presencia internacional de México fue el del medio ambiente y el cambio climático. El trabajo de Blanca Torres expone a detalle y profundidad las causas por las cuales el gobierno de Calderón manifestó un particular interés y actividad en la materia, así como los resultados de la misma. El activismo internacional de México en esta materia se inserta entre los objetivos generales de la política exterior desde principios del sexenio; el interés del presidente fue fundamental para mantener dicho activismo, incorporando a varias dependencias gubernamentales reacias inicialmente a recogerlo y, a la vez, permitiendo una mejor coordinación entre dichas dependencias. En términos de resultados, el activismo contribuyó a mejorar la imagen del país, especialmente en los momentos de mayor deterioro por la inseguridad. Además, el activismo externo permitió ampliar en México el conocimiento sobre cambio climático y las formas en que se puede mitigar el mismo, así como la identificación de los caminos para que México conozca, prevenga y atienda las consecuencias negativas del fenómeno.

En suma, el presente libro hace una evaluación integral, por regiones geográficas y por temas, de la política exterior del gobierno del presidente Calderón. La pluralidad de visiones de los autores y el trabajo de retroalimentación derivado de los seminarios de discusión para su integración dieron por resultado –creemos– una obra muy equilibrada y con amplio rigor analítico. Esperamos que los trabajos que aquí se presentan sean de utilidad no sólo para los profesores, investigadores y estudiantes de relaciones internacionales, sino también para los responsables de to-

ma de decisiones y ejecución de la política exterior en México, así como para un público amplio interesado en los asuntos mundiales.

Los coordinadores de este volumen agradecemos profundamente el trabajo y profesionalismo de todos los autores participantes, así como a los dictaminadores anónimos que permitieron mejorar la versión final de los capítulos. Asimismo, expresamos nuestro más sincero reconocimiento a Reynaldo Ortega, director de *Foro Internacional* (donde fueron publicados originalmente los trabajos que integran esta obra como un volumen especial sexenal para evaluar la política exterior de la administración Calderón), por su total e incondicional apoyo durante los casi dos años que fueron necesarios para llevar a buen puerto este importante proyecto académico.

Primera parte:
Balance general de la política exterior de Felipe Calderón

I. LA POLÍTICA EXTERIOR DE CALDERÓN: OBJETIVOS Y ACCIONES

ANA COVARRUBIAS

LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR es siempre difícil, pues, en general, mucha de la actividad de cualquier país en el exterior depende no sólo de esa política, sino de otras como la económica, la cultural, la científica y tecnológica, etcétera. Es decir, no es fácil aislar a la política exterior de muchas otras acciones que se vinculan con el ámbito externo. Además, debe haber un punto de referencia mediante el cual se pueda valorar la acción del país en el exterior: metas y estrategias, por ejemplo.

En el caso de la política exterior del presidente Felipe Calderón, se ha dicho que no fue prioridad, ni contó con un proyecto definido. Ambas aseveraciones son parcialmente correctas. Aunque, en efecto, no hubo un programa tal como en el gobierno de Vicente Fox, por ejemplo,[1] lo cierto es que sí hubo lineamientos –un proyecto, si se quiere– en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el programa sectorial de Relaciones Exteriores y, en menor medida, en los informes de labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores.[2] Es decir, hubo objetivos definidos de política exterior

[1] Véanse las entrevistas y los ensayos del primer secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda en "Los ejes de la política exterior de México", *Nexos*, vol. 23, núm. 288, diciembre de 2001, pp. 66-74; "Jorge G. Castañeda: todo lo que cambió" (entrevista con Carlos Tello Díaz), *Arcana*, núm. 8, diciembre de 2001, pp. 20-25; y, "Política exterior y cambio democrático", *Reforma.com*, 12 de julio de 2002, http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoArtCom.aspx

[2] Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo*, http://pnd.presidencia.gob.mx/, consultado el 2 de julio de 2012; Secretaría de Relaciones Exteriores, *Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2007-2012*, http://www.sre.gob.mx/prosec/progsectsre.pdf, consultado el 2 de julio de 2012. Los informes de labores se encuentran en http://www.sre.gob.mx/index.php/informe-de-labores. Si se toma al presupuesto programado de cada dependencia federal como indicativo de su importancia, la SRE estuvo en el lugar 15 de 23 en el 2012 con un monto de 6 116 439 260 pesos. El primer lugar lo obtuvo la SEP con 251 764 577 932 pesos y Gobernación, por ejemplo, obtuvo 23 637 497 098. Presupuestos similares al de la SRE los tuvieron la Secretaría de la Reforma Agraria y la Secretaría de Trabajo y Previsión Social. En 2011, el presupuesto programado de la SRE fue de 5 823 457 504 y el ejercido fue de 8 696 824 400, el presupuesto programado de Gobernación fue de 16 386 141 654 y el ejercido fue de 17 926 866 600, y el de la SEP fue de 230 684 550 722 programado y de 252 574 186 900 el ejercido. Los presupuestos programados y ejercidos desde el 2006 se encuentran en http://www.shcp.gob.mx

desde el principio del sexenio. Así pues, estos documentos pueden constituir la base a partir de la cual se evalúe la política exterior. El gobierno, de hecho, hizo este ejercicio cada año, al revisar si se cumplían las metas planteadas en el PND, según objetivos y estrategias, en los informes anuales de ejecución del PND. En estos informes se indica, por ejemplo, el número de tratados firmados por México, las visitas del presidente al exterior, las visitas de jefes de Estado al país, la actividad de México en el ámbito multilateral, el seguimiento a acuerdos económicos y políticos, etcétera.[3] Además, los informes de labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) resumen toda la actividad en el exterior año por año según objetivos planteados por la secretaría misma o el PND.

Este trabajo presentará en primer lugar la sección de política exterior del PND, el programa sectorial de Relaciones Exteriores y los informes de labores de la SRE para dar una idea general de la política exterior que, por lo menos en el papel, pretendía implementar el gobierno de Felipe Calderón. Posteriormente, se analizarán tres ámbitos de la política exterior: la Iniciativa Mérida, las relaciones con América Latina y parte de la actividad multilateral para evaluar qué tanto correspondían o no a los objetivos propuestos, por un lado, y su éxito, por el otro.[4] Ante la imposibilidad de considerar a la política exterior del sexenio en su conjunto, se eligieron estas tres áreas por la actividad que se dio en ellas y porque representan ejemplos de relaciones bilaterales y multilaterales, pero debe reconocerse que es difícil hacer un balance general de la política exterior del gobierno de Calderón a partir de ellas únicamente. Así pues, el mejor evaluador de esa política será el lector de este libro pues contará con los elementos de análisis y la descripción empírica necesarios para ese ejercicio.

Como se verá en las páginas siguientes, hay una tensión entre la generalidad y la especificidad en el PND, el programa sectorial y los informes de labores de la SRE; es decir, son documentos que pueden ser muy ambiguos o proponer metas bien definidas. Así pues, el capítulo tendrá como punto de partida esta tensión y la idea de que no hubo un gran proyecto de política exterior en el sexenio, excepto quizá por la Iniciativa Mérida. Se argumentará que hay cierta congruencia entre lo expuesto por los documentos mencionados y la política exterior, sobre todo, respecto a las relaciones con América Latina y la actividad multilateral; la cuestión de la seguri-

[3] Véanse los informes anuales de ejecución del PND, http://pnd.presidencia.gob.mx

[4] Un análisis anterior de estas tres áreas de política exterior se encuentra en Ana Covarrubias Velasco, "Cambio de siglo: la política exterior de la apertura económica y política", en Blanca Torres (coord.), *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, México, El Colegio de México, 2010, tomo 9, pp. 189-204.

dad no fue un tema destacado en ninguno de ellos. Sin embargo, el trabajo cuestionará también la relevancia de esa congruencia, al proponer que lo realmente importante es el éxito de cada una de las iniciativas de política exterior teniendo siempre en cuenta que toda política exterior debe ser reactiva las más de las veces. El objetivo es, entonces, analizar si las líneas generales que proponen los programas de política exterior sirven para guiar esa actuación.

EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, EL PROGRAMA SECTORIAL DE RELACIONES EXTERIORES Y LOS INFORMES DE LABORES

Los documentos de política exterior que aquí se exponen distinguen de manera general dos funciones de la política exterior: promover el desarrollo interno y contribuir a la "construcción" del orden internacional. Como país de menor poder relativo, sobresale el primer objetivo; es decir, se toma a la política exterior como un medio para satisfacer intereses primordialmente internos. La "presencia de México" en el sistema internacional es, sin embargo, un tema recurrente, por lo que no puede ignorarse. Pero es evidente que, excepto por casos concretos, como la recomposición de las relaciones con América Latina, la política exterior se entiende como un instrumento más para promover el desarrollo en México.

Según el PND, la política exterior debería ser "responsable, clara y activa", y promover el desarrollo humano sustentable; es decir, debería mejorar los niveles de vida de los mexicanos, tanto de los que viven en el país como de los migrantes.[5] Como cualquier política exterior, la de México defendería y promovería activamente el interés nacional, "definido como el interés de todos los mexicanos" y, para lograrlo, debería ser activa; es decir, "que tome la iniciativa en forma permanente, que tenga la capaci-

[5] Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo*, p. 292. Desde septiembre de 2005 Calderón había propuesto una "política exterior responsable que tenga como eje principal el desarrollo humano sustentable". Las políticas comercial y diplomática debían servir para mejorar los niveles de vida de los mexicanos. El documento señalaba también la necesidad de diversificar las relaciones comerciales, atraer la inversión extranjera, reforzar los vínculos con América Latina, procurar un acuerdo migratorio con Estados Unidos, y promover la libertad y los derechos y de las personas. La política exterior tendría que ser más propositiva y menos reactiva. Felipe Calderón, "El reto de México", septiembre de 2005, http://lupaciudadana.com.mx/SACS/Xstatic/diarios_campana/espanol/Documento.aspx?c=PAN. La "Plataforma electoral 2006" del PAN presentaba a la política exterior en los mismos términos aunque era un poco más detallada; destacaban las "relaciones especiales" con América Latina, la "alianza estratégica" con América Central, el tema migratorio, la participación en el Consejo de Seguridad de la ONU y la lucha contra el crimen transnacional. PAN, Plataforma Electoral 2006, enero de 2006, http://www.plataforma2006.pan.org.mx

dad de detectar oportunidades y de anticipar riesgos, que se comprometa con los intereses del país, que ocupe el sitio que corresponde a la magnitud y peso específico de México en los distintos foros y regiones del mundo, que impulse activamente los valores democráticos, de pleno respeto a las libertades y los derechos humanos y de compromiso con la protección del medio ambiente".[6] La política exterior sería también "responsable" en tanto se guiara por los principios del derecho internacional establecidos en la Constitución, y, una vez más, al apoyar "los valores y principios democráticos que son comunes a todos los mexicanos".[7] Así pues, la política exterior sería un instrumento para "proyectar el compromiso de México con las libertades y [los] derechos humanos".[8]

El PND hace un diagnóstico de la situación de México y su política exterior, y parte de que el lugar que México ocupa en la escena internacional no refleja "su magnitud económica y comercial, la riqueza de sus recursos naturales, su privilegiada ubicación en el continente o su importancia demográfica y cultural. México puede y debe ocupar un espacio en la comunidad internacional, en los niveles regional y global, acorde con su importancia real y con su verdadero potencial y capacidades".[9] En consecuencia, el documento presenta lo que debería hacerse, en general, en las distintas regiones del mundo para revertir esa situación. En lo referente a América Latina y el Caribe se reconoce la diversidad de opiniones sobre los efectos de la globalización, las implicaciones de la democracia y las distintas vías hacia el desarrollo, y se propone que México fortalezca "los espacios de interlocución que corresponden a la pertenencia regional y peso específico en el continente que tiene el país", y que se favorezca el diálogo "sobre la base de la madurez y el respeto".[10] En Centroamérica, en especial, habría que "promover el bienestar social y el desarrollo económico", pues sólo así se solucionarían "problemas comunes como la pobreza, la marginación, la desigualdad y la pérdida de capital humano por la migración".[11] Respecto a América del Norte, destaca el objetivo de perfeccionar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y de tratar la cuestión migratoria, al proponer, entre otras cosas, un nuevo régimen migratorio que "permita flujos legales, seguros, ordenados y plenamente respetuosos de los derechos humanos". De manera significativa, el documento sugiere que el tema migratorio debe verse desde una posi-

[6] Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo*, p. 293.
[7] *Loc. cit.*
[8] *Loc. cit.*
[9] *Ibid.*, p. 294.
[10] *Ibid.*, p. 295.
[11] *Loc. cit.*

ción de corresponsabilidad por parte de México y Estados Unidos y reconoce también la necesidad de crear nuevos empleos, mejor remunerados, en el país para reducir la migración.[12] Europa, por su parte, se presenta como una oportunidad para promover el comercio, el turismo y las inversiones, y la Unión Europea, en particular, se identifica como un actor importante para el logro de consensos y convergencias en foros multilaterales. El PND admite que el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea no se ha aprovechado como debiera por lo que propone utilizarlo más y mejor.[13] Finalmente, los mercados de Europa del Este y Rusia se consideran "complementario[s] para las exportaciones, inversiones e industria cultural del país"; México debería incrementar su presencia política en esa región.[14]

Asia-Pacífico, según el PND, es uno de los mercados más dinámicos para las exportaciones mexicanas y espacio para la diversificación económica de las relaciones de México –destaca el Acuerdo de Asociación Económica firmado con Japón. Propone igualmente el fortalecimiento de relaciones con la República de Corea y China. Por último, el documento acepta que en África y Medio Oriente México había tenido sólo objetivos de coyuntura y expresa el interés por participar en la "evolución de estas regiones" pues constituyen una oportunidad para la concertación multilateral, especialmente en el sistema de Naciones Unidas.[15] México, además, debía participar en los esfuerzos internacionales para promover la paz y el desarrollo.[16]

Así pues, para lograr estas metas, el PND identifica cuatro temas, que incluyen objetivos y estrategias específicos: *1)* la política exterior como palanca del desarrollo nacional, *2)* México en la construcción del orden mundial, *3)* diversificar la agenda de la política exterior y *4)* mexicanos en el exterior y migración. Como palanca del desarrollo nacional, la meta es "apoyar el desarrollo económico, social y político del país a partir de una efectiva inserción de México en el mundo". Para lograrla, el Plan identifica ocho estrategias como son el aprovechamiento de los esquemas de cooperación internacional y los acuerdos de libre comercio, la promoción de las exportaciones y de la inversión extranjera y el perfeccionamiento de los mecanismos de resolución de controversias del TLCAN, entre otras.

[12] *Ibid.*, p. 296.
[13] *Loc. cit.*
[14] *Ibid.*, p. 297.
[15] *Loc. cit* y p. 298.
[16] *Ibid.*, p. 298.

Se trata, sin duda, de la mejor expresión de la política exterior como un medio para satisfacer intereses internos. En segundo lugar, para participar en la construcción del orden mundial y "contribuir a los esfuerzos de la comunidad internacional para ampliar la vigencia de los valores y principios democráticos, las libertades fundamentales y los derechos humanos, así como el desarrollo sustentable", se establecen cuatro estrategias que comprenden la participación activa en "discusiones e iniciativas en favor de la paz, la cooperación para el desarrollo, los derechos humanos y la seguridad internacionales", en organismos y foros regionales que promuevan el desarrollo humano sustentable, la promoción del derecho internacional y las instituciones multilaterales, y la coordinación de esfuerzos en materia de cooperación internacional para el desarrollo.[17] En tercer lugar se propone la diversificación de la agenda de política exterior con el propósito de "impulsar la proyección de México en el entorno internacional". Este objetivo cuenta con seis estrategias, entre ellas, el fortalecimiento de las relaciones con América Latina y el Caribe, el impulso al Plan Puebla-Panamá, aumentar la cooperación con Estados Unidos y Canadá y construir alianzas estratégicas con Asia y la Unión Europea.[18] Finalmente, el PND se refiere a los mexicanos en el exterior y la migración señalando que la política exterior debía "proteger y promover activamente los derechos de los mexicanos en el exterior", y "construir una nueva cultura de la migración", para lo cual se proponen cinco estrategias tales como fortalecer la capacidad de protección, la asistencia jurídica y la gestión de la red consular mexicana así como los vínculos con la comunidad mexicana en el exterior, promover mecanismos jurídicos internacionales que permitan el flujo legal, seguro, ordenado y respetuoso de los derechos humanos en América del Norte, respetar los derechos de los migrantes en México, promover el voto de los mexicanos en el extranjero, fomentar la inversión en las regiones expulsoras de migrantes y mejorar la calidad de los servicios migratorios.[19]

El programa sectorial de Relaciones Exteriores, por su parte, consta de doce objetivos concretos muy parecidos a los que contiene el PND:[20] *1)* apoyar el desarrollo nacional mediante la promoción integral de México en el mundo; *2)* insertar a México en el lugar que le corresponde en el escenario internacional; *3)* fortalecer las relaciones políticas y económicas con los países de América Latina y el Caribe; *4)* ampliar y fortalecer las

[17] *Ibid.*, pp. 301-302.
[18] *Ibid.*, pp. 302-304.
[19] *Ibid.*, pp. 305-309.
[20] Secretaría de Relaciones Exteriores, *Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2007-2012.*

relaciones políticas y los mecanismos de cooperación con Estados Unidos y Canadá; *5)* intensificar permanentemente la protección y la defensa de los derechos de los mexicanos en el exterior; *6)* fortalecer el sistema multilateral en el marco del sistema de las Naciones Unidas y otros organismos internacionales; *7)* profundizar las relaciones con Europa, Asia Pacífico, África y Medio Oriente; *8)* armonizar la legislación nacional con los tratados internacionales que ha ratificado el Estado mexicano; *9)* impulsar la participación de México en materia de cooperación internacional para el desarrollo; *10)* contribuir a los esfuerzos nacionales en materia de seguridad, a partir de acciones renovadas de cooperación bilateral, regional y multilateral; *11)* participar activamente en los esfuerzos de la comunidad internacional para ampliar la vigencia de los valores y principios democráticos, los derechos humanos y el desarrollo sustentable; y *12)* fortalecer al Servicio Exterior Mexicano para la mejor representación del interés nacional.

Por último, los dos primeros informes de labores de la SRE se asemejan mucho al PND: los objetivos de la política exterior son "aprovechar los beneficios que ofrece un mundo globalizado para impulsar el desarrollo interno y proyectar los intereses de México en el exterior"; ser palanca del desarrollo promoviendo exportaciones y atrayendo inversiones; participar en la construcción del orden mundial "orientándose por los valores y principios de la democracia para la construcción de un mundo libre y justo, pacífico, seguro y más humano"; y defender los intereses de los mexicanos en el exterior. La política exterior se conduciría de manera responsable y activa bajo la guía de los principios constitucionales.[21] El tercero, el cuarto, el quinto y el sexto ya no presentan en su introducción objetivos específicos aunque siguen partiendo de la idea de la política exterior como "palanca del desarrollo" y de su conducción de manera activa y responsable. Destacan lo logrado en distintos ámbitos como el sistema multilateral o las relaciones con las distintas regiones, e incluyen nuevos temas que surgieron a lo largo del sexenio, como fue el caso de la epidemia de la influenza tipo AH1N1.[22]

[21] México, Secretaría de Relaciones Exteriores, *Primer Informe de Labores*, 2007, http://www.sre.gob.mx/eventos/docs/1er_inf_lab07.pdf/; y *Segundo Informe de Labores*, 2008, http://www.sre.gob.mx/images/stories/doctransparencia/infolab/2infolab.pdf

[22] México, Secretaría de Relaciones Exteriores, *Tercer Informe de Labores*, 2009, http://dgctc.sre.gob.mx/pdf/Informe_Anaual_SRE_2009.pdf/; y México, Secretaría de Relaciones Exteriores, *Cuarto Informe de Labores*, 2010, http://dgctc.sre.gob.mx/pdf/4o_Informe_SRE_2012.pdf

¿Sirven de algo todos estos documentos?, ¿dan una idea clara de lo que debería ser la política exterior?, ¿son una base sólida y pertinente a partir de la cual se pueda evaluar la política exterior del gobierno de Calderón? Una primera respuesta a estas preguntas podría ser negativa: se trata de documentos más bien generales, ambiguos, con sólo muy pocos objetivos específicos –tal como debe ser este tipo de propuestas–. La idea que dan de la política exterior es muy amplia; dicen mucho y no dicen nada al mismo tiempo: hay que fortalecer las relaciones con todas las regiones del mundo, impulsar el desarrollo nacional, participar en foros multilaterales, defender a los mexicanos en el exterior y, por supuesto, promover los "intereses nacionales de México", que no se definen. Pueden ser una guía general, pero nada más. Así pues, la política exterior que esbozan es una "común y corriente", sin uno o varios grandes objetivos alrededor de los cuales gire el quehacer internacional de México; no hay nada de extraordinario en la política exterior que se pretende implementar. Siendo más generosos, sin embargo, podemos responder positivamente a esas preguntas: a pesar de las generalidades y los lugares comunes, se pueden identificar metas claras como son el fortalecimiento de las relaciones con América Latina y el Caribe y, quizá más importante, el apoyo de México a la democracia y los derechos humanos. Destacan estos dos últimos objetivos, pues el primero es una respuesta a la política exterior de Vicente Fox que llevó al deterioro de las relaciones de México con varios países de América Latina y el Caribe; y el segundo porque los temas de democracia y derechos humanos fueron el sello distintivo de la política de Fox y, se presume, del PAN. De esta manera, podría decirse que la política exterior de Calderón tuvo un compromiso político-ideológico; que se haya cumplido o no es otra cuestión.[23]

Así pues, es posible confrontar la política exterior de Calderón con estos documentos para evaluar si hubo congruencia o no. La confrontación debe hacerse, sin embargo, teniendo en cuenta que esos documentos son líneas generales de acción que dan flexibilidad a la política exterior, aunque también permiten cierta ambigüedad y generalidad en medios y objetivos.

[23]En palabras de la secretaria de Relaciones Exteriores, Patricia Espinosa: "Hoy, un México orgulloso de sus avances democráticos defiende en el exterior la riqueza de la democracia y los principios democráticos". Patricia Espinosa Cantellano, "La política exterior del México democrático: análisis de la renovada presencia mexicana en América Latina y el Caribe", en Blanca Torres y Gustavo Vega (coords.), *Los grandes problemas de México*, tomo XII: *Relaciones internacionales*, México, El Colegio de México, 2010, p. 399.

LA INICIATIVA MÉRIDA

La Iniciativa Mérida fue sin duda el proyecto más importante del gobierno de Calderón, que vinculaba claramente el ámbito interno con el exterior. Así pues, puede considerarse el proyecto que dio más relevancia a la política exterior, lo que matiza la percepción de que esa política no fue prioridad para el gobierno de Calderón. Debe decirse, sin embargo, que, tal como se vio en el apartado anterior, el problema de la seguridad no fue objeto primordial del PND en materia de política exterior, ni del programa sectorial.[24]

Tal como lo reconocen los estudiosos del tema, al asumir el poder Calderón no tuvo mucha opción sino solicitar la ayuda de Washington para combatir el narcotráfico. El riesgo de no hacerlo era la ingobernabilidad.[25] La Iniciativa Mérida consistió en el otorgamiento inicial de 1 400 millones de dólares de Estados Unidos a México para la lucha contra el narcotráfico y descansaba en tres "pilares": *1)* que cada país actuaría en su propio territorio; *2)* la cooperación bilateral; y, *3)* la transferencia de equipo y tecnología estadounidense a México y el entrenamiento de personal mexicano.[26] El presupuesto se dividía en tres grandes rubros: *1)* combate al narcotráfico, el terrorismo y la seguridad fronteriza; *2)* seguridad pública y aplicación de la ley; 3) construcción institucional y Estado de derecho.[27] En breve, la Iniciativa Mérida es un programa multianual para apoyar operaciones en cumplimento de la ley, proveer ayuda técnica para una reforma a largo plazo y para vigilar las agencias de seguridad.[28]

[24] También es importante aclarar que la relación de seguridad entre México y Estados Unidos abarcó más que sólo la Iniciativa Mérida. Pero fue éste el proyecto más destacado por lo que puede examinarse de manera independiente.

[25] Marco Palacios y Mónica Serrano, "Colombia y México: las violencias del narcotráfico", en Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coords.), *Los grandes problemas de México. Seguridad nacional y seguridad interior*, México, El Colegio de México, 2010, tomo 15, pp. 144-145. Véase también Jorge Chabat, "Drug Trafficking and United States-Mexico Relations", en Paul Kenny y Mónica Serrano y Arturo Sotomayor (eds.), *Mexico's Security Failure: Collapse into Criminal Violence*, Nueva York, Routledge, 2012, pp. 143-160; Jorge Chabat, "La Iniciativa Mérida y la relación México-Estados Unidos: en busca de la confianza perdida", en Rafael Velázquez Flores y Juan Pablo Prado Lallande (coords.), *La Iniciativa Mérida: ¿nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?*, México, UNAM / Universidad Autónoma de Puebla, 2009, pp. 25-36, y, "La respuesta del gobierno de Felipe Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor", en Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coords.), *op. cit.*, pp. 21-39.

[26] Carlos Rico F., "La Iniciativa Mérida y el combate nacional al crimen organizado", *Foreign Affairs en español*, vol. 8, núm. 1, enero-marzo de 2008, pp. 3-13.

[27] Chabat, "La Iniciativa Mérida y la relación México-Estados Unidos", pp. 30-31.

[28] U.S. Department of State, "The Merida Initiative", http://www.state.gov/j/inl/rls/fs/122397.htm, consultado el 9 de julio de 2012.

La Secretaría de Relaciones Exteriores presentó a la Iniciativa Mérida como "un nuevo paradigma de cooperación en materia de seguridad" para "combatir el poder y la impunidad de las organizaciones criminales y del narcotráfico, que amenazan la salud y la seguridad pública de sus ciudadanos [de México y Estados Unidos], así como la estabilidad y seguridad de la región".[29] La Declaración Conjunta destacó que México y Estados Unidos estaban comprometidos con la "cooperación bilateral estratégica", táctica, concertada y necesaria para luchar contra el crimen organizado, y la meta compartida era "maximizar la eficacia de nuestros esfuerzos en la lucha contra las organizaciones criminales así como para detener el narcotráfico (incluyendo el de precursores químicos); el tráfico de armas, las actividades financieras ilícitas, tráfico de divisas y de personas. La Iniciativa Mérida [...] marca el comienzo de una nueva etapa en nuestra cooperación bilateral que caracteriza la sólida relación que existe entre ambos países".[30] La Iniciativa Mérida complementaría los esfuerzos estadounidenses por reducir la demanda de drogas, frenar el flujo de armas y enfrentar a las organizaciones criminales.[31]

La versión oficial no obstante, hay discusión respecto a lo novedoso de la Iniciativa Mérida y si en realidad se trata de un esfuerzo de cooperación o no. Según varios autores, la cooperación entre México y Estados Unidos en la lucha contra el crimen organizado, especialmente el narcotráfico, no es nueva, sino que inició desde mediados de los años setenta.[32] Lo novedoso de la iniciativa, según Jorge Chabat, fue su magnitud, pues la ayuda total de 1 400 millones de dólares de Estados Unidos a México por un periodo de tres años sí representó un cambio importante en la colaboración entre ambos países; además, la Iniciativa Mérida supuso que había disminuido la tradicional desconfianza del gobierno estadounidense hacia el mexicano.[33] Rafael Velázquez Flores y Jorge Schiavon,

[29] "Iniciativa Mérida: un nuevo paradigma de cooperación en materia de seguridad", 22 de octubre, 2007, http://www.iniciativamerida.gob.mx/pdf/declacion_conjunta_Iniciativa_Merida.esp.pdf

[30] *Loc. cit.*

[31] U.S. Department of State, "The Merida Initiative". Según este documento, la Iniciativa otorgaría financiamiento para equipo no intrusivo para prohibir el tráfico de drogas, armas, dinero y personas; tecnologías para mejorar y asegurar los sistemas de comunicación que recaban información criminal en México; consejo técnico y entrenamiento para fortalecer las instituciones de justicia para las nuevas fuerzas policiales, *software* para investigaciones; helicópteros y equipo aéreo de vigilancia; y equipo, entrenamiento y acciones comunitarias en los países centroamericanos para tomar medidas en contra de las bandas criminales.

[32] Rico, art. cit., pp. 8-9. Véase también Mónica Serrano, "El problema del narcotráfico en México: una perspectiva latinoamericana", en Blanca Torres y Gustavo Vega (coords.), *op. cit.*, p. 195. La cooperación entre México y Estados Unidos, según Serrano, se había caracterizado por momentos de reacercamiento y recriminación.

[33] Chabat, "La Iniciativa Mérida y la relación México-Estados Unidos", pp. 25 y 33.

por su parte, destacan que el gobierno estadounidense haya reconocido por primera vez su responsabilidad en el problema del narcotráfico en lo que hace al consumo de drogas y el tráfico de armas. Según los autores: "Washington nunca antes había reconocido de manera explícita dicha responsabilidad, implicando esto un cambio sustancial de lenguaje y discurso".[34]

Respecto si la Iniciativa Mérida es realmente un esquema de cooperación o no, Juan Pablo Prado Lallande y Simone Lucatello sostienen que no cuenta con todos los elementos para considerarse cooperación internacional de carácter innovador, especialmente en materia de corresponsabilidad y acción conjunta bidireccional. La Iniciativa Mérida se asemeja más al esquema tradicional de asistencia estadounidense, de corte verticalista y menos a un tipo de colaboración mutua en un contexto de acciones bidireccionales de esfuerzo y beneficio compartido.[35] La Iniciativa depende de la disposición política de las partes y no hay lineamientos que indiquen procedimientos a seguir en caso de incumplimiento.[36] Además, el condicionamiento que el Congreso estadounidense quiso hacer al respeto a los derechos humanos también cuestiona que se trate de un esquema de cooperación. En este sentido, sin embargo, el gobierno mexicano señaló que no aceptaría ninguna condición estadounidense en la Iniciativa Mérida, por lo que el Congreso estadounidense disminuyó el grado de exigencia; pero la Iniciativa sí contiene lineamientos en el ámbito de derechos humanos que México tiene que cumplir. Y se trata de una condicionalidad unilateral, pues Estados Unidos tiene el derecho exclusivo de calificar o certificar a México en cuestiones de derechos humanos pero México no puede hacer lo mismo con Estados Unidos.[37] Otro ejemplo de que se trata de ayuda "ligada" es que todos los insumos adquiridos mediante el apoyo financiero deben ser de origen estadounidense.[38] Para

[34] Velázquez Flores y Schiavon, "La Iniciativa Mérida en el marco de la política exterior de Felipe Calderón y la relación México-Estados Unidos", en Velázquez Flores y Prado Lallande (coords.), *op. cit.*, p. 96.

[35] Juan Pablo Prado Lallande, "Iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en materia de seguridad?, en Velázquez Flores y Prado Lallande (coords.), *op. cit.*, p. 201.

[36] *Ibid.*, pp. 202-203.

[37] *Ibid.*, p. 209, y Simone Lucatello, "Cooperación mexicana bilateral frente a la cooperación multilateral en materia de seguridad: los retos para México en la Iniciativa Mérida", en Velázquez Flores y Prado Lallande (coords.), *op. cit.*, p. 219. El texto final de la Iniciativa, según Sonja Wolf, ya no exige que los soldados sean procesados en tribunales civiles, en caso de violaciones a los derechos humanos, como se había planteado en un inicio. El texto también redujo el financiamiento sujeto a condicionamientos en materia de derechos humanos de 25 a 15 por ciento y pide al Departamento de Estado redactar un informe sobre la situación de los derechos humanos con la participación de México. Sonja Wolf, "La guerra de México contra el narcotráfico y la Iniciativa Mérida: piedras angulares en la búsqueda de legitimidad", *Foro Internacional*, vol. 51, núm. 4, octubre-diciembre, 2011, p. 675.

[38] Prado Lallande, "Iniciativa Mérida", p. 210.

Lucatello, la Iniciativa Mérida es esencialmente "una concesión de dinero de Estados Unidos a México para la compra de equipo militar norteamericano". La ayuda ligada es evidente –continúa el autor– pues México no puede utilizar el apoyo presupuestal para adquirir tecnología de otros países que no sean Estados Unidos.[39]

Con la Iniciativa Mérida también resurgió la discusión sobre la cesión de soberanía de México hacia Estados Unidos. En este sentido, el gobierno mexicano reiteró que la Iniciativa no permitirá la presencia de tropas militares estadounidenses, ni de ningún tipo de policía, en suelo mexicano.[40]La Declaración Conjunta subraya que la cooperación entre México y Estados Unidos estaría basada en "el pleno respeto a la soberanía, jurisdicción territorial y marco legal de cada país, y está orientada por los principios de responsabilidad compartida y reciprocidad. La Iniciativa se construirá sobre la base de las estrategias internas vigentes y los esfuerzos en curso desarrollados por dependencias encargadas de la procuración de justicia de ambos países".[41] Así pues, desde el principio, el gobierno mexicano señaló que la Iniciativa no incluiría la presencia en México de efectivos militares estadounidenses ni la participación de agencias civiles estadounidenses en funciones operativas.[42]

¿Fue la Iniciativa Mérida una medida exitosa de política exterior?, ¿cómo debe evaluarse? Lo primero que se debe reiterar es que la Iniciativa no aparece como el objetivo de política exterior más importante –o uno de los más importantes– en ninguno de los documentos presentados en la primera parte de este trabajo. Sólo el programa sectorial de Relaciones Exteriores se refiere al tema de la seguridad en su objetivo número 10. Tampoco fue una meta de política exterior que propusiera Calderón como candidato o al iniciar de sexenio.[43]Así pues, fue uno de los proyectos más destacados de política exterior que se dio sobre la marcha.

La Iniciativa Mérida es difícil de evaluar pues no se trata de un proyecto de política exterior exclusivamente, sino también de política interna. La Iniciativa Mérida, a decir de Carlos Rico, es sólo uno de los elementos de la estrategia en contra del crimen organizado y no puede incluir

[39] Lucatello, "Cooperación mexicana bilateral frente a la cooperación multilateral en materia de seguridad", p. 219.

[40] "Iniciativa Mérida: avances registrados entre octubre y diciembre de 2009", http://www.iniciativamericda.gob.mx/pdf/Avances-IM-oct-dic-2009-2b.pdf

[41] "Iniciativa Mérida: un nuevo paradigma de cooperación en materia de seguridad", 22 de octubre, 2007, http://www.iniciativamerida.gob.mx/pdf/declaracion_conjunta_Iniciativa_Merida.esp.pdf

[42] Rico, art. cit., p. 11.

[43] Sonja Wolf arguye que la Iniciativa Mérida fue el instrumento por el cual el gobierno de Calderón quiso ganar la legitimidad que no tuvo en las elecciones. Éste es un argumento difícil de comprobar, pero explicaría que no apareciera como objetivo de política exterior al iniciar el sexenio. "La guerra de México contra el narcotráfico y la Iniciativa Mérida", pp. 669-714.

todos los aspectos incorporados en ella.[44] Jorge Chabat coincide con esta posición y asegura que aunque la Iniciativa "representa un cambio histórico en los patrones de colaboración entre México y Estados Unidos, ésta no fue diseñada como un elemento que reemplazara al Estado mexicano en su lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, sino sólo como un apoyo para esta labor".[45] En consecuencia –continúa Chabat– no es realista esperar que ese proyecto de ayuda "cambie radicalmente las capacidades del Estado mexicano para combatir al crimen organizado".[46]

Lucatello admite que la Iniciativa Mérida no tiene precedentes en América Latina, pero considera igualmente que se trata de un modelo de cooperación fracasada pues se basa en la estrategia fallida que prohíbe las drogas e intenta eliminarlas en su camino a Estados Unidos, lo cual resulta en violencia incontrolable y corrupción. Así pues, se trata de un esquema de cooperación unilateral que no incluye elementos esenciales como la reducción de la demanda de drogas en Estados Unidos. Además, la Iniciativa Mérida da herramientas y adiestramiento a las dependencias encargadas de aplicar la ley en México cuando no ha habido una reforma policiaca y judicial integral que permita reducir la corrupción y la impunidad.[47] Finalmente, Laurie Freeman considera también que la estrategia no funcionaría –como ninguna de su tipo lo ha hecho en el pasado, pues consiste en combatir las drogas en su origen o en tránsito hacia Estados Unidos para reducir la oferta, elevar su precio de mercado y, en consecuencia, desalentar la demanda, sin poner más atención al problema de la demanda.[48]

Hasta agosto de 2012 se había recibido equipo y entrenamiento por aproximadamente 1 200 millones de dólares.[49] Así pues, puede argüirse que la política exterior fue exitosa en cuanto logró lo que le correspondía hacer: gestionar la ayuda. La estrategia en su conjunto, sin embargo, parece no ser la adecuada para tratar el problema del crimen organizado. Aunque quizá es muy pronto todavía para evaluar la Iniciativa Mérida, si aceptamos que se trata de una estrategia mal diseñada e implementada, ésta puede ser un ejemplo de cómo la política exterior puede ser víctima de proyectos generales mal planteados.

[44] *Ibid.*, p. 13.

[45] Chabat, "La Iniciativa Mérida y la relación México-Estados Unidos", p. 34.

[46] *Loc. cit.*

[47] Lucatello, "Cooperación mexicana bilateral frente a la cooperación multilateral en materia de seguridad", pp. 221-222.

[48] Laurie Freeman, "Déjà vu. La política antidrogas en la relación México-Estados Unidos", *Foreign Affairs en español*, vol. 8, núm. 1, 2008, p. 20. Véase también Wolf, "La guerra de México contra el narcotráfico y la Iniciativa Mérida", p. 671.

[49] Para más detalles de la naturaleza del equipo y el entrenamiento véase México, SRE, *Sexto Informe de Labores*, 2012, p. 47, http:www.sre.gob.mx/images/stories/informe/sextoinforme /SRE6toInformede Labores2012.pdf

Las relaciones con América Latina y el Caribe

Como se mencionó más arriba, el fortalecimiento de las relaciones de México con América Latina y el Caribe fue un objetivo explícito de la política exterior en el PND, el programa sectorial y los informes de labores de la SRE. Pero no fue sino hasta el quinto año de gobierno cuando se definieron los cuatro "pilares" de la política exterior hacia la región: *1)* la consolidación de la democracia y la protección de los derechos humanos; *2)* el impulso a la integración comercial de la región y el desarrollo de la infraestructura; *3)* la promoción de un modelo de desarrollo sustentable; y *4)* el fomento de la convergencia del diálogo político constructivo con todos los países de la región.[50]

No sorprende que el fortalecimiento de las relaciones con América Latina y el Caribe haya sido una meta definida de política exterior, pues había que "reconstruir" las relaciones que se habían deteriorado durante el gobierno de Fox.[51] Es decir, había claramente un ámbito de acción para la política exterior. Así pues, el nuevo gobierno se dio a la tarea de recomponer las relaciones con algunos países de la región –Venezuela y Cuba principalmente– y a "recuperar" lo que se percibía como un espacio perdido para la diplomacia mexicana.

La relación más afectada y que debía mejorarse era sin duda la que se tenía con Cuba. El tema que había causado el gran deterioro en la relación bilateral había sido el de los derechos humanos en Cuba por lo que el gobierno de Calderón tuvo que implementar una política que mantuviera el interés por la defensa de la democracia y los derechos humanos –tal como lo establecían los documentos que definían su política exterior– pero que no incidiera negativamente en la relación con Cuba. En este sentido, fue de gran ayuda que el Consejo de Derechos Humanos –sucesor de la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas– optara por un sistema en el que no habría resoluciones de condena o de solicitud para que ciertos países aceptaran la observación o el diagnóstico de observadores de derechos humanos o relatores especiales. El Consejo evalúa ahora mediante el examen periódico universal que supone un tratamiento igualitario para todos los Estados. México promovió este nuevo mecanismo y sostuvo que se trataba de un principio general pero los cubanos lo interpretaron como un signo de buena

[50] México, Secretaría de Relaciones Exteriores, *Quinto informe de labores*, p. 14.

[51] Véase Guillermo Guajardo Soto, "Viejos puentes y nuevos acervos. La relación de México con América Latina y el Caribe durante el sexenio de Vicente Fox", *Foro Internacional*, vol. 48, núms. 1-2, enero-junio de 2008, pp. 268-296.

voluntad hacia Cuba. Según el canciller Felipe Pérez Roque, la actuación mexicana en el Consejo removía "un importante" obstáculo para normalizar las relaciones bilaterales.[52] La crisis del sexenio anterior quedaba atrás: "estamos construyendo sobre bases nuevas [...] y así entendemos el gesto. Creemos que ha habido un cambio en la posición de México".[53]

Otro caso en el que México tuvo que pronunciarse en materia de derechos humanos, y en el que tuvo una posición moderada, fue el del fallecimiento del prisionero Orlando Zapata como resultado de una huelga de hambre, y el deterioro de la salud de otro prisionero, Guillermo Fariñas, también en huelga de hambre. En esa ocasión, la SRE emitió un comunicado en el cual expresaba su preocupación por el estado de salud de Fariñas, lamentaba la muerte de Zapata y exhortaba al gobierno cubano a proteger la salud y la dignidad de sus prisioneros, pero, al mismo tiempo, reconocía que no podía ser juez de la situación de los derechos humanos en otros países pues México tenía grandes retos en esa materia. El comunicado concluyó señalando que para México era "prioritario mantener una relación cercana y constructiva con Cuba. Nuestros vínculos con ese país se basan en una visión de Estado y no en posturas ideológicas".[54]Finalmente, debe mencionarse que el presidente Calderón no se entrevistó con miembros de la disidencia durante su visita a La Habana en abril de 2012. Así pues, estos ejemplos demuestran que el gobierno de Calderón no estaba dispuesto a ignorar el tema de los derechos humanos pero tampoco a hacerlo prioritario en la relación con Cuba.

Un segundo asunto que demostró la voluntad de los gobiernos de Cuba y México de mejorar la relación bilateral fue el de la deuda cubana, que había sido un motivo más del deterioro de la relación bilateral durante el gobierno de Fox.[55]En febrero de 2008 autoridades mexicanas y cubanas firmaron un acuerdo que permitió normalizar las relaciones financieras y

[52] *La Jornada*, 21 de junio de 2007, http://www.jornada.unam.mx/2007/06/21/index.php?section=politica&article=022nlpol

[53] *Loc. cit.*

[54] México, SRE, "México hace un llamado al Gobierno de Cuba a realizar las acciones necesarias para proteger la salud y la dignidad de todos sus prisioneros", lunes 15 de marzo, comunicado núm. 074, México, http://www.sre.gob.mx/csocial/contenido/comunicados/2010/mar/cp_074.html

[55] En abril de 2004, la representación de Bancomext en La Habana cerró sus oficinas sin que México y Cuba hubiesen llegado a un acuerdo respecto a la deuda cubana, que se calculaba en alrededor de 400 millones de dólares. Aunque la deuda había sido renegociada en 2002, Cuba retiró unilateralmente las garantías en moneda fuerte como resultado de las transacciones internacionales de la telefónica Etecsa, una sociedad mixta cubano-italiana. En esa ocasión, Bancomext inició un juicio en Italia, que concluyó con la decisión de un tribunal civil de bloquear las cuentas de Etecsa en ese país por 40 millones de dólares, y otro ante la Corte Internacional de Comercio en París. Esta última también falló a favor de México, por lo que los 40 millones de dólares podrían constituir un primer pago a Bancomext. La reacción del gobierno cubano ante esta situación fue evitar el comercio con empresas mexicanas.

comerciales entre los dos países. Entre otras cosas, Bancomext renovó líneas de crédito para Cuba.

La migración ilegal cubana fue también tema de la relación bilateral dada la posición de México como país de tránsito hacia Estados Unidos. En este caso se demostró igualmente la disposición de los dos gobiernos de llegar a un acuerdo y en octubre de 2008, durante la visita del ministro Pérez Roque a México, se firmó un memorándum de entendimiento que dispone que el gobierno mexicano podrá deportar a Cuba a los inmigrantes indocumentados, independientemente de cómo hayan ingresado al país, por mar o por vía terrestre (por razones de seguridad nacional, el gobierno cubano no aceptaba anteriormente repatriaciones de cubanos que hubiesen llegado a México por tierra). En esa ocasión, Pérez Roque afirmó que las relaciones "entre los gobiernos de México y Cuba, son hoy relaciones plenamente normales".[56]

Finalmente, la visita de Calderón a Cuba se convirtió en un asunto problemático. La visita había sido confirmada para principios de abril de 2009 pero en ese mes el presidente estadounidense Barack Obama viajó a México y no hubo más información sobre ella. Aunque no se dio explicación oficial al respecto, puede especularse que después del éxito de la visita de Obama a México las autoridades mexicanas no hayan querido complicar la relación con Estados Unidos por el acercamiento a Cuba. Pero fue la epidemia de influenza en abril y mayo de ese año lo que evitó definitivamente la visita de Calderón a Cuba, pues el gobierno cubano canceló los vuelos provenientes de México para evitar el contagio.[57]Después de un intercambio de acusaciones y defensas entre Fidel Castro y el gobierno mexicano sobre la pertinencia de las medidas que habían tomado las autoridades mexicanas para tratar la epidemia de la influenza, los vuelos entre los dos países se restablecieron.[58]La relación bilateral no se deterioró; aparentemente la "normalización" prevalecía.

[56] *Reforma.com*, 21 de octubre de 2008, http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx

[57] En entrevista con Joaquín López Dóriga, el presidente Calderón aseguró que sí iba a ir a Cuba pero dada la interrupción de los vuelos no podría hacerlo. "Entrevista del Presidente Felipe Calderón con Joaquín López Dóriga sobre la influenza H1N1", jueves 7 de mayo de 2009, http;//www.presidencia.gob.mx/prensa/entrevistas/?contenido=44806

[58] Véanse las Reflexiones de Fidel: "Lo que pasó por mi mente" (1 de mayo de 2009), texto en el que critica las declaraciones de Calderón sobre la cancelación de su visita a Cuba; y "Otra noticia que estremeció al mundo" (14 de mayo de 2009), donde asegura que el gobierno mexicano sabía de la epidemia de influenza antes de que lo anunciara y tomara las medidas pertinentes. Las Reflexiones pueden consultarse en http://www.granma.cubaweb.cu/secciones/ref-fidel/art141.htm y http://granma.cubaweb.cu/secciones/ref-fidel/art141/html. La SRE expidió dos boletines en los que confirma que el gobierno mexicano había actuado después de tener la confirmación sobre el tipo de virus del que se trataba y que lo había hecho correctamente en una situación epidémica.

La visita de Calderón a Cuba tuvo lugar el 11 y 12 de abril de 2012. Se trató de una visita muy breve, sin embargo, a decir del embajador Jiménez Remus, fue la culminación del proceso de acercamiento a Cuba.[59] "Para nosotros –declaró el presidente Calderón en La Habana– Cuba y México están en una etapa renovada de relación bilateral y eso es gracias a la firme voluntad de los gobiernos que, a pesar de nuestros naturales y distintos puntos de vista sobre varios temas, nuestras coincidencias y nuestra preocupación en lo fundamental por los temas y propósitos y objetivos que nos son comunes nos hacen, precisamente, intensificar esta relación".[60] Congruente con la tradicional política mexicana, el presidente condenó el "bloqueo injustificado" que mantiene Estados Unidos en Cuba.[61] Calderón reconoció la voluntad de ambos gobiernos para "tender nuevos puentes de entendimiento y cooperación". Con Raúl Castro –afirmó– tuvo un "diálogo abierto y franco".[62]

Un caso menos exitoso que el cubano, pero importante porque reflejó la voluntad del gobierno de participar activamente en asuntos regionales defendiendo la democracia, fue el del golpe de Estado en Honduras en junio de 2009. El gobierno de México llamó a las partes involucradas a que restablecieran el Estado de derecho, la institucionalidad y los valores democráticos, y que permitieran el regreso del presidente Manuel Zelaya a Honduras (Zelaya había sido trasladado a Costa Rica). Exhortó a evitar la violencia y manifestó su disposición a colaborar para construir vías de diálogo que permitieran restablecer la normalidad democrática.[63] El gobierno de México recibió a la canciller Patricia Isabel Rodas y llamó a consultas a su embajador en Honduras, Ricardo Tarcisio Navarrete Montes de Oca. El retiro del embajador fue congruente con las decisiones tomadas en la OEA y la reunión extraordinaria del Grupo de Río: la OEA suspendió a Honduras al aplicar el artículo 21 de la Carta Democrática Interamericana, mientras que el Grupo de Río condenó el golpe de Estado y se declaró a favor de la restitución del orden constitucional en Honduras.[64]

[59] *Reforma.com.* http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/printImpresa.aspx?DocId=1368843-1066&strr=visita calderón cuba, y http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/printImpresa.aspx?DocId=1368846-1066&strr=visita calderon cuba

[60] *Reforma.com,* http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/printImpresa.aspx?DocId=1368846-1066&strr=visita calderon cuba

[61] *La Jornada,* http://www.jornada.unam.mx/2012/04/13/politica/003n1pol

[62] *Loc. cit.*

[63] México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Sala de Prensa, Comunicado 167, 28 de junio de 2009, http://www.sre.gob.mx/csocial/contenido/comunicados/2009/jun/cp_167.html

[64] "Suspende la OEA a Honduras", Reforma.com, 5 de julio de 2009, http://busquedas. gruporeforma.com/reforma/Documentos/printImpresa. aspx?DocId=1093; "Declaración del Grupo de Río en respaldo de la institucionalidad democrática en Honduras", México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Sala de Prensa, Comunicado 168, 28 de junio de 2009, http://www.sre.gob.mx/csocial/contenido comu

Lo interesante del caso hondureño es que el gobierno de México no se limitó a la simple condena del golpe de Estado, sino que invitó al presidente depuesto, Manuel Zelaya, en agosto de 2009 y lo recibió como jefe de Estado. Zelaya y Calderón revisaron la situación de Honduras y el proceso de mediación que encabezaba el presidente costarricense Óscar Arias.[65] Zelaya fue recibido también por el jefe de gobierno del Distrito Federal, Marcelo Ebrard, y la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Sin embargo, la visita fue motivo de críticas por el comportamiento poco formal de Zelaya; el incidente más notorio fue una declaración que dirigió a Andrés Manuel López Obrador en el sentido de que "es mejor sentirse presidente que serlo".[66] Aun después de la visita, el gobierno mexicano envió un avión de la Fuerza Aérea a Honduras para transportar a Zelaya a México, pero el presidente *de facto*, Roberto Micheletti, le negó el salvoconducto y los esfuerzos mexicanos fracasaron.

El gobierno mexicano colaboró también en misiones de la OEA que intentaron, sin éxito, dialogar con Micheletti. Entre agosto y octubre de 2009 la canciller Espinosa participó en dos misiones y México promovió la creación de una Comisión de Alto Nivel (CAN), que elaboró un informe sobre la situación en Honduras.

El 29 de noviembre, Porfirio Lobo, del Partido Nacional de Honduras, ganó las elecciones presidenciales. Para el gobierno de México, sin embargo, no se había logrado la normalización de la vida institucional en ese país. Al justificar que no se había invitado a Honduras a la cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe, que se celebró en febrero de 2010 en Cancún, la secretaria Espinosa reconoció la voluntad hondureña de reinsertarse en el sistema internacional lo antes posible y manifestó que México estaba interesado en una normalización de las relaciones con Honduras una vez que ellos encontraran "fórmulas que les permiten tener esquemas de reconciliación a la senda del desarrollo".[67]

---

nicados/2009/jun/cp_168.html, y "Declaración de los jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río a favor de la restitución del orden constitucional, el estado de derecho y las autoridades legalmente constituidas, en la República de Honduras", México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Sala de Prensa, Comunicado 171, 29 de junio de 2009, http://www.sre.gob.mx/csocial/contenido/comunicados/jun/cp_171.html

[65] "Anuncia SRE visita de Zelaya", *Reforma.com*, 1 de agosto de 2009, http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/printImpresa.aspx?DocId=1100110-1066&strr=Manuel Zelaya

[66] "Y eso se lo digo a Andrés Manuel López Obrador, que me está escuchando en diferentes lugares", añadió Zelaya. Georgina Saldierna, Andrea Becerril y Víctor Ballinas, "Zelaya califica de tibia la posición de EU ante el golpe", *La Jornada*, 6 de agosto de 2009, http://www.jornada.unam.mx/2009/08/06/index.php?section=?politica&article=003n1pol

[67] "Busca México unir a AL y el Caribe", *Reforma.com*, 18 de febrero de 20120, http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/printImpresa.aspx?DocId=1159070-1066&strr=patricia espinosa

El embajador mexicano regresó a Tegucigalpa el 2 de agosto de 2010 –después del retorno de Honduras a la OEA– y así se normalizaron los vínculos bilaterales.[68]

El caso hondureño expuso la aparente disyuntiva entre la Doctrina Estrada y la Carta Democrática Interamericana, que prevé la suspensión del país en el que se interrumpa el orden constitucional democrático. Congruente con ambas, el gobierno mexicano retiró a su embajador en Honduras, pero también se pronunció explícitamente a favor de la democracia y la restauración de Zelaya, desconociendo así al gobierno de Micheletti, lo cual no se apega a lo que establece la Doctrina Estrada: no pronunciarse. Es cierto que no fue la primera vez en que no se cumplió estrictamente con la Doctrina Estrada, pero lo que debe subrayarse es la prioridad de defender la democracia. Así pues, con éxito o no, eficazmente o no, el gobierno mexicano condujo su actuación según su propósito de promover los principios democráticos.

Finalmente, no puede dejar de mencionarse la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe que tuvo lugar en Cancún del 21 al 23 de febrero de 2010, como la iniciativa regional más importante del gobierno de Calderón. La Cumbre reunió a todos los jefes de Estado y de gobierno de la región y propuso la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, CELAC,[69] cuyo propósito es unir a todos los Estados de la región con una agenda propia que permita el fortalecimiento de la presencia de América Latina y el Caribe en el escenario internacional.[70] México promovió la adopción de una cláusula democrática en la CELAC al considerar que las medidas en vigor no eran suficientes para prevenir y sancionar sucesos como los ocurridos en Ecuador y Honduras.[71] En esa ocasión el gobierno de México quiso reiterar su voluntad de fortalecer su presencia en los foros regionales al subrayar los temas compartidos por los países de la zona.

Los tres ejemplos de la relación de México con América Latina y el Caribe aquí analizados respondieron a objetivos claros y planteados desde el inicio del sexenio: la recomposición de las relaciones con países de la región, la promoción de los principios democráticos y la presencia o proyección de México en la zona. Los casos de Cuba y la CELAC parecen ser los más exitosos: en el primero se restableció la comunicación y se trataron

[68] México, Secretaría de Relaciones Exteriores, *Cuarto Informe de Labores*, *loc. cit.*, p. 13.

[69] http://www.sre.gob.mx/cumbredelaunidad/default.htm

[70] México, Secretaría de Relaciones Exteriores, *Cuarto Informe de Labores*, pp. 30-31.

[71] México, Secretaría de Relaciones Exteriores, *Quinto Informe de Labores*, p. 15. En septiembre de 2012, miembros de la Policía Nacional de Ecuador privaron de su libertad al presidente Rafael Correa durante doce horas.

los asuntos más importantes en la relación bilateral; en el segundo, México demostró su poder de convocatoria regional. Respecto a Honduras, la política mexicana parece no haber sido tan eficaz, pero aquí debe tenerse en cuenta que la resolución del caso no dependía únicamente de la posición mexicana, sino de la de la OEA y de Estados Unidos –que, por cierto, dejaron mucho qué desear. En este sentido, puede decirse que el objetivo de México –la defensa de la democracia– fue claro pero las medidas que se tomaron para lograrlo fueron infructuosas.

EL ÁMBITO MULTILATERAL

El ámbito multilateral fue un escenario importante de actividad de la política exterior del presidente Calderón. Destaca, por supuesto, la participación de México en el Consejo de Seguridad de la ONU, pero no pueden ignorarse otros espacios como el Grupo de Río, el G20 y la 16 Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP16).

México fue miembro no permanente del Consejo de Seguridad entre 2009 y 2010. Esta membresía representa una continuidad con la política de Vicente Fox y puede interpretarse como el intento del gobierno mexicano de influir en la construcción del orden internacional y de ocupar la posición que le corresponde por su importancia en el sistema internacional. Sin embargo, dado el tipo de asuntos que trata el Consejo, la pregunta de para qué quiere México estar allí sigue siendo válida. Funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores son claros al respecto: según Juan Manuel Gómez-Robledo Verduzco, subsecretario para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, el Consejo trataría temas de interés para México como el desarme y la solución pacífica de controversias; además, la presencia de México en ese órgano ayudaría a llamar la atención internacional sobre el tema de la lucha contra el crimen transnacional organizado y el tráfico de armas.[72] Para el subsecretario, México debía "asumir su responsabilidad de asegurar la paz y seguridad internacionales, que a la larga no es otra cosa que nuestra propia paz y seguridad. Además, no existe una mejor manera de impulsar los intereses y valores de nuestro país que el de participar desde adentro en la toma de decisiones de los distintos órganos relevantes de la comunidad internacional".[73] El Director de

[72] Juan Manuel Gómez-Robledo Verduzco, "México en el Consejo de Seguridad", *El Universal*, 2 de junio de 2012, http://www.eluniversal.com.x/editoriales/48568.html

[73] *Loc. cit.*

Naciones Unidas de la SRE, por su parte, considera que los múltiples retos que enfrenta México "lo obligan a usar todas las herramientas disponibles [...] incluyendo su política multilateral".[74] La participación de México en el Consejo de Seguridad –continúa– era una "gran oportunidad de promover activamente temas prioritarios de su política exterior e interés nacional".[75] Entre estos destacan: el tráfico ilícito de armas desde la perspectiva de la responsabilidad compartida, un enfoque de seguridad que no se limite a la contención, sino que incorpore la prevención y consolidación de la paz, la seguridad y el desarrollo, el fortalecimiento del Consejo en lo referente a asistencia humanitaria, la protección de desplazados y refugiados, y la revitalización del derecho internacional.[76]

Entre las acciones específicas que tomó México en el Consejo de Seguridad destacan promover un concepto multidimensional de seguridad, impulsar la seguridad humana, defender el respeto a los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario, el desarme y la solución pacífica de las controversias y, una vez más, dirigir la atención internacional a la problemática de la delincuencia organizada transnacional y el tráfico de armas.[77] México contribuyó también a la transparencia del Consejo al hacer público un buen número de consultas y al invitar a miembros de otros órganos, organismos regionales y la sociedad civil a los debates. En sus dos presidencias, México convocó a cinco debates públicos sobre el fortalecimiento de la mediación, participación de niños en conflictos armados, situación de Haití y fortalecimiento del Estado de derecho. México organizó también "diálogos interactivos" que permitieron atender la situación en Sri Lanka y Kirguistán. Presidió igualmente el Comité de Sanciones relativo a Somalia y Eritrea, el Comité 1540 contra la proliferación de armas de destrucción masiva y el Grupo de Trabajo sobre Niños en Conflictos armados. En este último caso logró negociar la resolución 1882 (2009), que amplía los criterios a consideración de temas del grupo incluyendo asuntos relacionados con asesinatos y mutilaciones de niños en situaciones de conflicto, violaciones y otras formas de violencia sexual que se utilizan para obligar a los niños a participar en acciones bélicas o como castigo colectivo.[78]

[74] Fernando González Saiffe, "México en el Consejo de Seguridad", *El Universal*, 8 de agosto de 2012, http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/49399.html, consultado el 11 de julio de 2012.

[75] *Loc. cit.*

[76] *Loc. cit.*

[77] México, Secretaría de Relaciones Exteriores, *Quinto Informe de Labores*, *loc. cit.*, p. 106. Véase también Juan Manuel Gómez-Robledo Verduzco, "México en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Un balance a la mitad del camino", *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 10, núm. 2, 2012, pp. 56-63.

[78] México, Secretaría de Relaciones Exteriores, *Quinto Informe de Labores*, *loc. cit.*, p. 106.

A pesar de la actividad de México en el Consejo de Seguridad, y de la defensa que de ella hace la Secretaría de Relaciones Exteriores, no debe olvidarse que el gobierno mexicano no retomó la discusión sobre el envío de tropas mexicanas a operaciones para el mantenimiento de la paz (OMP). Calderón fue muy claro en ese sentido: "Es un asunto de gran preocupación para la comunidad internacional y sé que es un tema muy polémico. Sé que genera oposición en la comunidad mexicana y por esta razón no es momento de tratar la cuestión [...] tenemos una guerra terrible en México y no buscaremos resolver problemas en el exterior".[79] Así pues, la participación de México en actividades internacionales tuvo límites claros respecto a las OMP.

En el ámbito regional, destaca la participación de México en el Grupo de Río, en el que ocupó la Secretaría Pro Témpore entre 2008 y 2010. Al recibir la Secretaría, el gobierno mexicano enumeró sus objetivos: favorecer el diálogo y procurar los consensos, consolidar al grupo como interlocutor con otros actores internacionales, fortalecer la convergencia de las posiciones latinoamericanas en foros internacionales, fomentar, con base en el interés político, los temas de interés regional, y propiciar la convergencia de los procesos subregionales de integración.[80] Hubo dos cumbres especialmente importantes durante el periodo: la Cumbre de Santo Domingo, en marzo de 2008, cuando México recibió de la República Dominicana la Secretaría Pro Témpore, y la Cumbre Extraordinaria de Salvador de Bahía en diciembre de 2008. En la primera se logró el diálogo entre Colombia y Ecuador, después de que el primer país atacara militarmente el territorio del segundo, donde había un campo de entrenamiento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC. En la "Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río sobre los Acontecimientos Recientes entre Ecuador y Colombia" se reiteró la validez de los principios del derecho internacional pertinentes al caso y se incluyeron los puntos de acuerdo entre los dos países.[81] En la Cumbre Extraordinaria de Salvador, Bahía, Cuba participó por primera vez como miembro de pleno derecho del grupo.

[79] México, Presidencia de la República, entrevistas, Leonardo Curzio, Enfoque la emisión, 3 de septiembre de 2008, http://www.presidencia.gob.mx/prensa/entrevistas/?contenido=38363&imprimir=true

[80] México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Grupo de Río, "México. Secretaría Pro Témpore", 2009, pp. 1-2, www.sre.gob.mx/grio_sptmexico

[81] *Ibid.*, p. 5.

El G20 cobró importancia por la crisis financiera de 2008-2009. Calderón participó en las reuniones de Washington D.C. en noviembre de 2008 y Londres, en abril de 2009, cuyo propósito fue instrumentar una respuesta colectiva a la crisis global. Sin embargo, el suceso más importante para México fue desde luego la Cumbre de Los Cabos en junio de 2012. En esa ocasión se suscribió el Plan de Acción de Los Cabos para el Crecimiento y el Empleo que pretende dinamizar las economías de los países miembros y fortalecer el crecimiento a mediano plazo, entre otras cosas. El presidente Calderón también identificó como logros de la Cumbre el incremento de los recursos del Fondo Monetario Internacional en 450 mil millones de dólares, por lo que se duplicó su capacidad de apoyo y préstamo; el respaldo a los principios del libre mercado y el rechazo al proteccionismo; el avance en un marco regulatorio para tener un sistema financiero más seguro; la incorporación del tema de la inclusión financiera; y la discusión de los asuntos de la seguridad alimentaria y el medio ambiente.[82]

Finalmente, no puede dejar de mencionarse la llamada COP16: del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2011 tuvieron lugar en Cancún la 16 Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP16) y la Sexta Conferencia de las Partes en calidad de Reunión de las Partes del Protocolo de Kioto (CMP6). La SRE reconoció que las negociaciones habían sido difíciles pues había posiciones muy divergentes y en casos irreconciliables. Los Acuerdos de Cancún, sin embargo, lograron recuperar la confianza en las instituciones multilaterales, reencauzar las negociaciones, fortalecer la acción colectiva para hacer frente al cambio climático y definir la agenda de cambio climático para los próximos años.[83]

¿Qué tan importante fue la actividad multilateral para la política exterior o para los "intereses nacionales"? Esta pregunta mantiene su vigencia en tanto podría pensarse que los temas tratados en el ámbito multilateral no responden a intereses inmediatos de México, la posición oficial no obstante. Aunque la Organización de las Naciones Unidas es la institución internacional más conocida por los mexicanos,[84] la participación de

[82] Conferencia de prensa ofrecida a medios de comunicación, http://www.g20mexico.org/index.php/es/discursos/461-el-presidente-calderon-en-la-conferencia-de-prensa-ofrecida-a-medios-de-comunicación, consultada el 11 de julio de 2012.

[83] México, Secretaría de Relaciones Exteriores, *Quinto Informe de Labores*, 2011, p. 90, http://www.sre.gob.mx

[84] Guadalupe González González, Jorge A. Schiavon, David Crow y Gerardo Maldonado, *Las Américas y el mundo 2010-2011. Opinión pública y política exterior en Brasil, Colombia, Ecuador, México y Perú*, México, CIDE, 2011, p. 103

México en el Consejo de Seguridad fue prácticamente inadvertida por la opinión pública. Y lo mismo podría decirse de la actividad de México en el Grupo de Río. Los casos del G20 y la COP16 fueron más visibles, pues México fue sede de sus reuniones. Así pues, ¿valió la pena la actividad de México en todas esas instancias? La respuesta negativa reiteraría que en ningún caso se trataron asuntos directamente relacionados con los intereses de México como podría ser la migración, por ejemplo. La respuesta positiva destacaría, sin embargo, que la acción multilateral es parte de cualquier política exterior y que emprenderla ayudó a México a tener esa presencia internacional que tanto se resalta en el PND, el programa sectorial de Relaciones Exteriores y los informes de labores de la SRE. De esta manera, se contribuyó a la diversificación de las relaciones internacionales de México y a la "construcción del orden internacional", y se le dio a México el lugar que debe ocupar en el sistema internacional (con límites pues México finalmente no participó en las OMP). Hay, entonces, cierta congruencia entre lo que plantean los documentos expuestos en la primera parte del artículo y la actividad realizada en el ámbito multilateral. El beneficio al país podría entenderse de manera indirecta, al fortalecer la presencia de México en el sistema internacional.

CONCLUSIONES

A partir de los ejemplos aquí presentados se puede concluir que hubo, en gran medida, congruencia entre los objetivos propuestos y las acciones de política exterior durante el gobierno de Calderón. Pero la pregunta interesante quizá no es si hubo esa congruencia o no, sino si esos objetivos y las iniciativas de política exterior respondieron exitosamente a los intereses de México. Puede argüirse, por un lado, que algunas de las metas planteadas desde el inicio del sexenio –o casi todas– son sumamente ambiguas: tener el peso que corresponde a México en el sistema internacional, colaborar en la construcción del orden mundial, contribuir al desarrollo nacional, etcétera. Así pues, casi cualquier política exterior pudo haber satisfecho esos intereses. Por otro lado, cabe cuestionarse si las iniciativas de política exterior que sí se implementaron respondieron a los intereses de México y si fueron exitosas o no. Como se vio, la Iniciativa Mérida, que no fue un objetivo inicial de política exterior, respondió claramente a un problema definido: el crimen organizado. La pregunta que deberá responderse en el futuro es si se trató de la estrategia atinada o no. Por el momento, todo parece indicar que no, aunque la política exterior haya cum-

plido con lo que le tocaba. En el caso de las relaciones con América Latina y la actividad multilateral, una posición crítica indicaría que México no tenía ninguna necesidad de mejorar las relaciones con Cuba, de intervenir en el caso del golpe de Estado en Honduras, de convocar a la Cumbre de la Unidad para formar la CELAC de tener un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad, de participar en el Grupo de Río, o de ser sede de las reuniones del G20 y la COP16. Para contrarrestar esa visión deben considerarse los objetivos específicos para cada una de estas acciones, que ya se presentaron en este trabajo. Puede añadirse, únicamente, la idea de que la política exterior tiene también una lógica propia que indica qué es lo que hay qué hacer. Los temas que se tratan en el Consejo de Seguridad, por ejemplo, pueden no estar relacionados directamente con la situación del país, pero son temas finalmente de la política exterior; es decir, la política exterior es un fin más que un medio. En los casos de la COP16 y del G20, los asuntos que allí se tratan sí tienen consecuencias para el país aunque el éxito de sus gestiones no dependa únicamente de lo que haga México.

Este trabajo ha presentado un número reducido de ejemplos de política exterior por lo que no es posible llegar a una conclusión general sobre el desempeño de esa política durante el gobierno de Calderón. Baste decir que, en efecto, no hubo un gran diseño de política exterior pero sí algunos lineamientos generales. En algunos casos, tal como se verá en el resto de los artículos de este número, las acciones fueron congruentes con los postulados generales; en otros no. El éxito de esas acciones, sin embargo, deberá evaluarse casuísticamente.

POSDATA: EL NUEVO GOBIERNO

El gobierno del presidente Enrique Peña Nieto ha mantenido una meta que ha estado presente, implícita o explícitamente, desde el sexenio de Vicente Fox: la de hacer de México una potencia media o regional, o simplemente reconocer su estatus como tal. De esta manera, el nuevo gobierno califica a México como un "actor con responsabilidad global", asumiendo que el país puede *consolidarse como una potencia emergente.*[85] Es interesante que el *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* (PND) identifique a México como un actor con "presencia global" como resultado de su posición en la jerarquía internacional según varios indicadores como el PIB,

[85] México, Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, p. 92, http://www.pnd.gob.mx. Énfasis añadido.

el valor de su comercio, la inversión en el exterior, el tamaño de su población y su contribución financiera a la ONU, pues esto supone que, en efecto, México tiene la capacidad de contar con una política exterior activa y, más importante, eficaz. El PND parte de este diagnóstico y de la idea de que la política exterior se conducirá con base en el apego de México a valores universales y a sus principios normativos.[86]

Los supuestos de México como potencia emergente y de una política exterior regida por valores universales y principios normativos pueden ser discutidos críticamente pero son el punto de partida que el mismo gobierno se ha dado para evaluar su política exterior. Así pues, el plan de acción del nuevo gobierno tiene cuatro objetivos: *1.* "ampliar y fortalecer la presencia de México en el mundo; *2.* promover el valor de México en el mundo mediante la difusión económica, turística y cultural; *3.* reafirmar el compromiso del país con el libre comercio, la movilidad de capitales y la integración productiva; y, *4.* velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero y proteger los derechos de los extranjeros en el territorio nacional".[87] Las estrategias para lograr estos objetivos están definidas en el PND y destaca el tono económico-comercial en muchas de ellas: por ejemplo, elevar la competitividad de América del Norte, participar en los procesos de integración de América Latina y estrechar vínculos con Europa y Asia-Pacífico. El Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (TPP, por sus siglas en inglés) y la Alianza del Pacífico, en consecuencia, parecen ser dos de los instrumentos más significativos que apoyará y utilizará el gobierno mexicano. Otros temas más tradicionales mantienen su relevancia: la participación en organismos y foros multilaterales (con énfasis en la democracia y los derechos humanos) y la protección de los mexicanos en el extranjero. A un año de haber iniciado funciones, entonces, todo indica que la política exterior mantendrá ciertas continuidades con los gobiernos panistas –el lugar prioritario de América del Norte y la defensa de la democracia y los derechos humanos– y contará con elementos nuevos, como el contenido más claramente económico-comercial, la importancia de la protección a los migrantes en México y el manejo muy discreto, hasta ahora, de temas de seguridad. Inicia así un gobierno que ve un México dinámico, capaz de tener influencia internacional: ¿podrá la política exterior respaldar esta posición?, ¿o terminará siendo una política esencialmente reactiva que defienda intereses coyunturales (como lo ha sido muchas veces en el pasado)? El primer año de gobierno da pocos elementos para empezar a elaborar respuestas: Peña Nieto y el canciller,

[86] *Ibid.*, p. 91.
[87] *Ibid.*, pp. 99-100

José Antonio Meade, han tenido una intensa actividad internacional, si ésta se mide por visitas al extranjero y por la presencia de jefes de Estado y de gobierno, y cancilleres, en México. Esta actividad *per se*, sin embargo, no lleva a México a consolidarse como una potencia emergente; además de una estrategia de acción y de buenas intenciones, el país deberá fortalecerse internamente y deberá saber utilizar las condiciones internacionales –algunas de ellas adversas– a su favor. Baste por el momento anotar el compromiso que tiene la política exterior para hacer de México un "actor con responsabilidad global".

BIBLIOGRAFÍA

Calderón, Felipe, "El reto de México", septiembre de 2005, http://lupaciudadana.com.mx/SACS/Xstatic/diarios_campana/espanol/Documento.aspx?c=PAN

_____, "Entrevista del Presidente Felipe Calderón con Joaquín López Dóriga sobre la influenza H1N1", jueves 7 de mayo de 2009, http://www.presidencia.gob.mx/prensa/entrevistas/?contenido=44806

Castañeda, Jorge G., "Los ejes de la política exterior de México", *Nexos*, vol. 23, núm. 288, diciembre de 2001.

_ ___, "Política exterior y cambio democrático", *Reforma.com*, 12 de julio de 2002, http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoArtCom.aspx

Castro, Fidel, "Lo que pasó por mi mente", 1 de mayo de 2009, http://www.granma.cubaweb.cu/secciones/ref-fidel/art141.htm

_____, "Otra noticia que estremeció al mundo", 14 de mayo de 2009, http://granma.cubaweb.cu/secciones/ref-fidel/art141/html

Chabat, Jorge, "Drug Trafficking and United States-Mexico Relations", en Paul Kenny y Mónica Serrano (eds.), y Arturo Sotomayor, *Mexico's Security Failure. Collapse into Criminal Violence*, Nueva York, Routledge, 2012.

_____, "La Iniciativa Mérida y la relación México-Estados Unidos: en busca de la confianza perdida", en Rafael Velázquez Flores y Juan Pablo Prado Lallande (coords.), *La Iniciativa Mérida: ¿nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?*, México, UNAM / Universidad Autónoma de Puebla, 2009.

_____, "La respuesta del gobierno de Felipe Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor", en Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coords.), *Los grandes problemas de México. Seguridad nacional y seguridad interior*, México, El Colegio de México, 2012.

Covarrubias Velasco, Ana, "Cambio de siglo: la política exterior de la apertura económica y política", en Blanca Torres (coord.), *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, México, El Colegio de México, 2010, tomo 9.

Espinosa Cantellano, Patricia, "La política exterior del México democrático: análisis de la renovada presencia mexicana en América Latina y el Caribe", en Blanca Torres y Gustavo Vega (coords.), *Los grandes problemas de México. Relaciones Internacionales*, México, El Colegio de México, 2010, tomo XII.

Estados Unidos de América, Departamento de Estado, "The Merida Initiative", http://www.state.gov/j/inl/rls/fs/122397.htm

Freeman, Laurie, "Déjà vu. La política antidrogas en la relación México-Estados Unidos", en *Foreign Affairs en español*, vol. 8, núm. 1, 2008.

Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, http://www.pnd.gob.mx

Gómez Robledo Verduzco, Juan Manuel, "México en el Consejo de Seguridad", *El Universal*, 2 de junio de 2012, http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/48568.html

_____, "México en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Un balance a la mitad del camino", *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 10, núm. 2, 2012.

González González, Guadalupe, Jorge A. Schiavon, David Crow y Gerardo Maldonado, *Las Américas y el mundo 2010-2011. Opinión pública y política exterior en Brasil, Colombia, Ecuador, México y Perú*, México, CIDE, 2011.

González Saiffe, Fernando, "México en el Consejo de Seguridad", *El Universal*, 8 de agosto de 2012, http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/49399.html

Guajardo Soto, Guillermo, "Viejos puentes y nuevos acervos. La relación de México con América Latina y el Caribe durante el sexenio de Vicente Fox", *Foro Internacional*, vol. 48, núms. 1-2, enero-junio de 2008.

Lucatello, Simone, "Cooperación mexicana bilateral frente a la cooperación multilateral en materia de seguridad: los retos para México en la Iniciativa Mérida", en Rafael Velázquez Flores y Juan Pablo Prado Lallande (coords.), *La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?*, México, UNAM / Universidad Autónoma de Puebla, 2009.

México, Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo*, http://pnd.presidencia.gob.mx

México, Secretaría de Relaciones Exteriores, "Declaración de los jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río a favor de la restitución del orden constitucional, el estado de derecho y las autoridades legalmente constituidas, en la República de Honduras", Comunicado 171, 29 de junio de 2009, http://www.sre.gob.mx/csocial/contenido/comunicados/jun/cp_171.html

_____, "Declaración del Grupo de Río en respaldo de la institucionalidad democrática en Honduras", Comunicado 168, 28 de junio de 2009, http://www.sre.gob.mx/csocial/contenido/comunicados/2009/jun/cp_168.html

_____, "Informe de Labores", http://www.sre.gob.mx/index.php/informe-de-labores

_____, "Iniciativa Mérida: avances registrados entre octubre y diciembre de 2009", http://www.iniciativamerida.gob.mx/pdf/Avances-IM-oct-dic-20092b.pdf

_____, "Iniciativa Mérida: un nuevo paradigma de cooperación en materia de seguridad", http://www.iniciativamerida.gob.mx/pdf/declaracio_conjunta_Iniciativa_Merida.esp.pdf

_____, "México hace un llamado al Gobierno de Cuba a realizar las acciones necesarias para proteger la salud y la dignidad de todos sus prisioneros", lunes 15 de marzo, comunicado núm. 074, México, http://www.sre.gob.mx/csocial/contenido/comunicados/2010/mar/cp_074.html

_____, Grupo de Río, "México. Secretaría Pro Témpore", 2009, www.sre.gob.mx/giro_sptmexico

_____, "Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2007-2012", http://www.sre.gob.mx/prosec/prosectsre.pdf

Palacios, Marco y Mónica Serrano, "Colombia y México: las violencias del narcotráfico", en Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coords.), *Los grandes problemas de México. Seguridad nacional y seguridad interior*, México, El Colegio de México, 2010, tomo 15.

Partido Acción Nacional, "Plataforma electoral 2006", http://www.plataforma2006.pan.org.mx

Prado Lallande, Juan Pablo, "Iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en materia de seguridad?", en Rafael Velázquez Flores y Juan Pablo Prado Lallande (coords.), *La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?*, México, UNAM/Universidad Autónoma de Puebla, 2009.

Rico Ferrat, Carlos, "La Iniciativa Mérida y el combate nacional al crimen organizado", *Foreign Affairs en español*, vol. 8, núm. 1, enero-marzo de 2008.

Saldierna, Georgina, Andrea Becerril y Víctor Ballinas, "Zelaya califica de tibia la posición de EU ante el golpe", *La Jornada*, 6 de agosto de 2009, http://www.jornada.unam.mx/2009/08/06/index.php?section=?politica&article=003nlpol

Serrano, Mónica, "El problema del narcotráfico en México: una perspectiva latinoamericana", en Blanca Torres y Gustavo Vega (coords.), *Los grandes problemas de México*, tomo 12: *Relaciones Internacionales*, México, El Colegio de México, 2010.

Tello Díaz, Carlos, "Jorge G. Castañeda: todo lo que cambió", *Arcana*, núm. 8, diciembre de 2001.

Velázquez Flores, Rafael y Jorge Schiavon, "La Iniciativa Mérida en el marco de la política exterior de Felipe Calderón y la relación México-Estados Unidos", en Rafael Velázquez Flores y Juan Pablo Prado Lallande (coords.), *La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?*, México, UNAM/Universidad Autónoma de Puebla, 2009.

Wolf, Sonja, "La guerra de México contra el narcotráfico y la Iniciativa Mérida: piedras angulares en la búsqueda de la legitimidad", *Foro Internacional*, vol. 51, núm. 4, octubre-diciembre de 2011.

Prensa

La Jornada
Reforma
El Universal

II. BALANCE DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO EN EL SEXENIO DE FELIPE CALDERÓN: LÍMITES Y ALCANCES

RAFAEL VELÁZQUEZ FLORES
ROBERTO DOMÍNGUEZ

INTRODUCCIÓN

AL INICIO DE LA ADMINISTRACIÓN DE FELIPE CALDERÓN, la política exterior no fue una prioridad de política pública. Por ello, la posición de México en el escenario mundial mantuvo un bajo perfil en los primeros años del sexenio presidencial. Incluso, al principio de su gobierno parecía que no había un rumbo claro en el tema. En efecto, las relaciones internacionales fueron un asunto secundario en la agenda de prioridades del segundo presidente panista. Es decir, existieron otros temas de política interna de mayor importancia desde la perspectiva calderonista, las cuales tuvieron mayor atención de parte del gobierno. Solamente cuando la política exterior tuvo relación directa con las prioridades de esta administración entonces el asunto externo adquirió relevancia, como fue el caso de la Iniciativa Mérida en el marco de la lucha contra el narcotráfico, tema prioritario para el presidente Calderón. Sin embargo, en los últimos años del sexenio, parecía que la política exterior adquiría un mayor activismo. En efecto, a partir de 2010, México incrementó su presencia en foros mundiales, lo cual indicaba un mayor alcance del país en los temas internacionales.

En este contexto, el objetivo de este capítulo es identificar los límites que tuvo el presidente Felipe Calderón al principio de su administración, los cuales le impidieron proyectar una política exterior con mayor dinamismo. Un segundo objetivo es ubicar los factores que permitieron un mayor dinamismo al final de su gobierno y que le otorgaron un mayor alcance en materia de relaciones exteriores. El argumento principal de este texto es que la política exterior de Felipe Calderón, al principio de su gestión, fue de bajo perfil debido a la presencia de tres grandes limitantes. La

primera se ubica en el contexto interno que se le presenta a Calderón en sus primeros meses de gobierno. En este marco, hubo tres elemenos que impusieron límites a la política exterior de Calderón: el resultado de la elección presidencial de 2006, los compromisos que adquirió Calderón con algunos grupos de poder y la situación de violencia generalizada en el país. En efecto, el resultado tan estrecho de la elección presidencial dibujó una polarización política y una crisis de legitimidad democrática para Felipe Calderón. Obviamente, la nueva realidad política impuso límites en su margen de maniobra en asuntos externos debido a que el presidente se encontraba más preocupado por atender los asuntos internos. En esta misma lógica, el candidato triunfador tuvo varios apoyos de ciertos grupos de poder para estar en posibilidades de ganar la elección presidencial. Una vez como presidente, Calderón tenía que pagar esos favores. Ello implicó que su política exterior estuviera también limitada por los intereses de esos sectores. Asimismo, la situación de violencia en el país desatada por el crimen organizado también motivó ciertas acciones de política exterior. Obviamente, estas tres realidades afectaron la política exterior al inicio de la administración de Felipe Calderón.

La segunda limitante se encuentra en el nivel de análisis sistémico. El presidente Calderón tuvo una situación externa poco favorable durante los primeros años de su administración debido a dos realidades. En primer lugar, en 2006 y bajo los últimos meses de la presidencia de George W. Bush, Estados Unidos mantuvo una política exterior dominada por la lucha contra el terrorismo internacional. Ello implicó la presencia de un ambiente internacional aún polarizado ideológicamente, pero unipolar en términos militares. México no podía escapar a esta realidad y su margen de acción externa se reducía, especialmente en su relación bilateral con el vecino. En segundo lugar, la crisis económica mundial que se desató en 2008 también impuso límites a las relaciones internacionales de México.

La tercera limitante se ubica en el nivel de análisis individual. La personalidad del presidente, así como sus percepciones y preferencias ideológicas, también impactaron en las relaciones internacionales del país, especialmente en los vínculos con Estados Unidos. En efecto, es posible inferir que el presidente Felipe Calderón tenía una afinidad ideológica más cercana con la región latinoamericana y más lejana con Estados Unidos. Esta realidad marcó también su política exterior. Su gobierno tuvo mayor interés en recomponer las relaciones afectadas con algunos países de la región y reducir la concentración que se tenía con Estados Unidos, en comparación con la administración del anterior presidente Vicente Fox.

Un segundo argumento es que, al mejorar significativamente las condiciones internas y externas, entonces Felipe Calderón pudo proyectar una política exterior de mayor presencia en el escenario global en la etapa final de su sexenio. En efecto, una vez que la polarización política se redujo y el presidente Calderón fortaleció su legitimidad democrática, entonces el país pudo aumentar su presencia en el escenario internacional. Igualmente, cuando los efectos negativos de la crisis económica global se redujeron, México alcanzó un margen más amplio de maniobra en asuntos exteriores. Asimismo, cuando llegó a la presidencia de Estados Unidos Barack Obama, entonces Felipe Calderón tuvo un mayor interés de fortalecer la relación bilateral entre ambos países.

Este artículo está dividido en tres partes. La primera examina el proyecto de política exterior planteado por Felipe Calderón para identificar, en discursos y documentos, el grado de importancia que el tema tuvo en el nuevo gobierno. La segunda analiza las relaciones internacionales de México durante la primera parte del sexenio. Es importante aclarar que el énfasis estará en la relación de México con América Latina y Estados Unidos. Solamente se harán referencias a otras regiones para fundamentar los argumentos. La última parte del capítulo explora la política exterior de México durante la última etapa del gobierno calderonista.

EL PROYECTO DE POLÍTICA EXTERIOR DE FELIPE CALDERÓN: PRIORIDADES Y TENDENCIAS

Durante la campaña presidencial de Felipe Calderón en 2006, la política exterior no fue un asunto prioritario. Como se encontraba en segundo lugar de las preferencias electorales, el candidato tenía como principal objetivo remontar las encuestas para derrotar a Andrés Manuel López Obrador. Estratégicamente, el aspirante panista no puso mucha atención al tema internacional en el debate político porque era un asunto que el PRI y el PRD usaban para criticar a la administración de Vicente Fox y al PAN. Calderón no quería que su campaña se contaminara con la discusión en torno a la política exterior puesto que tenía dos alternativas: o criticaba abiertamente a Vicente Fox por sus errores diplomáticos y proponía cambios en la política exterior de México o no mencionaba el tema para no enfrentarse con el presidente en funciones. Lo primero le ayudaría a atraer votantes a su causa y lo segundo le podía restar votos. Al principio, la atención de Calderón en el tema fue reducida. Conforme avanzó la campaña, el candidato panista otorgó mayor atención al asunto. Prime-

ro invitó a un connotado miembro del Servicio Exterior Mexicano (SEM), Arturo Sarukhán, para hacerse cargo de la agenda internacional de la campaña. Luego, instruyó a su equipo a que, en política exterior, sus propuestas se ubicaran más hacia "el centro" del espectro ideológico.

En la plataforma política de campaña, el PAN no le otorgó a la política exterior un lugar prioritario. Por ejemplo, en el documento había un apartado con el título: "Democracia y política exterior responsable" que prácticamente no hacía alusión a la política exterior.[1] Solamente mencionaba que el reto de México era "impulsar una política exterior responsable que tenga como eje principal el desarrollo humano sustentable". Además, de 412 puntos de acciones concretas que el PAN propuso en el mismo documento, sólo 24 estuvieron dedicados directamente a la política exterior (apenas 5 por ciento). En esta plataforma, el PAN consideraba que México debía ser protagonista del mundo y enfatizaba, como primer punto, la relación con América Latina debido a su "vocación latinoamericana". En la Plataforma Electoral 2006 del PAN había propuestas de política exterior interesantes y novedosas, tales como la creación de un Consejo Consultivo de Relaciones Exteriores, el fortalecimiento del SEM, el reacercamiento a América Latina, el regreso al Consejo de Seguridad de la ONU, el relanzamiento del Plan Puebla Panamá, el énfasis de la prosperidad en la relación con Estados Unidos, entre otras.

La poca prioridad que Calderón le otorgó a la política exterior en su campaña se refleja en el hecho de que el candidato panista no se reuniera con miembros del SEM. Todos los demás candidatos se reunieron con ellos para escuchar sus propuestas. Durante sus discursos de campaña, Calderón hizo alusión a su visión internacional en pocas ocasiones. En donde sí hubo varios pronunciamientos del panista fue en el tema de los migrantes mexicanos. En diversas ocasiones Calderón mostró su apoyo y se comprometió a insistir en la firma de un acuerdo migratorio con Estados Unidos.

El 28 de marzo de 2006, el entonces candidato panista presentó su propuesta de gobierno en materia de política exterior.[2] Aseveró que el carácter de su política externa sería "activo y responsable". Calderón proponía promover la democracia y los derechos humanos; insistía en la celebración de un acuerdo migratorio con Estados Unidos y anunciaba que todo lo recaudado por los consulados mexicanos se utilizaría para ampliar las capacidades de protección a los migrantes mexicanos. Calderón

[1] Véase documento en http://www.pan.org.mx/docs/Plataformaelectoral2006.pdf, p. 12

[2] El resumen de su discurso está disponible en http://www.felipe.org.mx/felipeCalderon/ Sala+de +Prensa/Boletines/2006/Marzo/bol_28_03_06.htm. Véase también Sergio Javier Jiménez, "Calderón ve con EU trato digno y de respeto", *El Universal*, 29 de marzo de 2006.

no estaba de acuerdo con la participación de México en misiones de paz de la ONU, pero sí estaba de acuerdo en que México participara en el Consejo de Seguridad. Asimismo, el candidato panista no estaba de acuerdo en la renegociación del TLCAN, pero sí proponía negociar con Estados Unidos y Canadá un fondo para apoyar a las zonas menos desarrolladas con el propósito de evitar la migración.

Un mes antes de la elección, Felipe Calderón se reunió con la comunidad judía mexicana. Ahí sorprendió al prometer cambios en la política exterior de México porque, dijo, "los gobiernos han tenido una 'deficiencia terrible' al emitir en foros multinacionales votos poco reflexivos contra el Estado de Israel".[3] La declaración reflejaba la posibilidad de que Calderón imprimiera cambios en la política tradicional de México hacia la región del Medio Oriente.

En el debate del 6 de junio por primera vez en la historia de las campañas presidenciales de México se incluyó el tema de la política exterior. Aquí, Calderón centró sus propuestas en el tema migratorio prometiendo la negociación de un acuerdo con Estados Unidos en esa materia. Afirmó que el mundo había cambiado y que México necesitaba insertarse en la dinámica internacional. En el debate, el candidato lanzó su frase de "Más México en el mundo y más mundo para México".

Ya como presidente electo, Felipe Calderón desplegó una discreta pero importante actividad internacional. Como lo había prometido en campaña, su primera gira internacional fue a Centro y Sudamérica. El mensaje era claro: hablaba en serio cuando se refería a reorientar la política exterior de México buscando un mayor acercamiento con América Latina. La otra señal era que Estados Unidos es el socio importante, pero no sería el énfasis en la nueva administración. En este contexto, Calderón llegó a plantear que Washington no influiría en sus decisiones de política exterior.[4] Con estas visitas, el presidente electo buscaba enmendar las crisis diplomáticas que generó Vicente Fox con algunos países de la región. Al reunirse con varios mandatarios latinoamericanos, Calderón insistió en la "vocación latinoamericanista" de México.[5] Otra señal que apuntaba a un mayor acercamiento con esa región fue cuando el presidente electo envió una carta a Fidel Castro para desearle una pronta recuperación. El presidente en funciones, Vicente Fox, ni siquiera se tomó la molestia en

[3] Véase Claudia Herrera Beltrán, "Modificar la política exterior de México, promete Felipe Calderón", *La Jornada*, 1 de junio de 2006.

[4] Véase Sergio Jiménez, "En mis decisiones, no injerirá EU: Calderón", *El Universal*, 3 de octubre de 2006.

[5] Claudia Herrera, "Calderón dice que mirará al sur y declara su vocación latinoamericanista", *La Jornada*, 6 de octubre de 2006.

hacerlo. La acción era una señal clara de que se buscaría normalizar la relación con Cuba. La segunda gira internacional fue a Canadá, un socio estratégico para México en América del Norte. En Ottawa, Calderón criticó la construcción del muro fronterizo estadounidense y aprovechó para solicitar al premier canadiense, Stephen Harper, una ampliación del programa de trabajadores temporales mexicanos en ese país. La última visita de Calderón fue a Estados Unidos en noviembre de 2006, días antes de tomar posesión.[6] En Washington, Felipe Calderón fue recibido por el presidente estadounidense George Bush; ahí planteó la propuesta de "desmigratizar" la agenda bilateral.[7] Con este planteamiento, Felipe Calderón marcaba una diferencia sustancial con su predecesor en política exterior, puesto que el tema migratorio había sido central durante la administración foxista. Pero también contradecía sus propias propuestas de campaña en materia migratoria. Los viajes internacionales fueron interpretados como un mecanismo para obtener reconocimiento internacional y legitimidad debido al estrecho margen con el que ganó la elección.[8]

Otra señal que Calderón mandó de que no tenía mucho interés en la política exterior fue cuando nombró a Patricia Espinosa como secretaria de Relaciones Exteriores. Su nombramiento causó sorpresas en el gremio diplomático y político debido a que la nueva canciller era poco conocida y de bajo perfil. Inclusive se había especulado con anterioridad que Arturo Sarukhán sería el nuevo secretario de Relaciones Exteriores, pero fue nombrado embajador en Estados Unidos, uno de los puestos más importantes dentro de la diplomacia mexicana. Versiones periodísticas apuntaban que el nombramiento de una mujer, y no de Sarukhán, se debió a que Felipe Calderón quería cubrir una cuota de género en su gabinete.[9] Patricia Espinosa también era miembro del SEM. Entonces, el mensaje de Calderón fue que, por una parte, buscaba la profesionalización de la cartera, pero, por la otra, se interpretaba que le imprimiría un bajo perfil a su política exterior.

[6] Felipe Calderón buscó entrevistarse con el presidente Bush antes, pero la reunión se agenda para después debido a las elecciones en Estados Unidos. Véase "Viaja Calderón por legitimidad", *Reforma*, 13 de noviembre de 2006.

[7] Claudia Herrera y David Brooks, "En EU, Calderón se desmarca de la política migratoria del actual gobierno", *La Jornada*, 10 de noviembre de 2006.

[8] Véase las notas: Claudia Herrera, "Calderón no repetirá la política exterior de Fox", *La Jornada*, 23 de noviembre de 2006; Natalia Guzmán, "Equipo de Calderón critica la política exterior foxista", *El Universal*, 21 de octubre de 2006 y Natalia Guzmán, "Calderón corregirá la política exterior", *El Universal*, 21 de octubre de 2006.

[9] Claudia Herrera y Georgina Saldierna, "Amistad y pago de facturas, vías para los nombramientos", *La Jornada*, 29 de noviembre de 2006.

En sus primeras entrevistas con la prensa, Patricia Espinosa confirmó que la nueva administración buscaría reposicionar a México en el escenario mundial. Refiriéndose a la política exterior de Fox, la nueva secretaria sentenció que "en algunos casos habrá que hacer evaluaciones y en los casos en que sea necesario habrá que hacer las correcciones que se requieran". Respecto a Estados Unidos, mencionó que la nueva administración tratará de que "el tema migratorio no domine la agenda" con Washington.[10]

Ya como presidente electo, se nota una visión de política exterior ligeramente distinta. Primero Calderón y su equipo criticaron abiertamente la diplomacia de Fox y plantearon desmarcarse de esa línea. Ya no existía el temor de un enfrentamiento con Fox en esta materia y había necesidad de consolidar la legitimidad del nuevo gobierno. En esta lógica, la aproximación al tema migratorio cambió. Calderón ya no insistió en el tema como lo había hecho en campaña. Es decir, como presidente electo sus propuestas de política exterior eran más mesuradas y menos idealistas, como habían sido durante la campaña. En donde sí había una clara continuidad fue en la búsqueda de un acercamiento con América Latina.

El 1 de diciembre de 2006 Felipe Calderón tomó posesión de la presidencia de México en medio de un país convulsionado por la polarización política. Ni siquiera pudo dar su discurso ante el Congreso pues la tribuna estaba prácticamente tomada por los partidos políticos. Tuvo que buscar otro foro para enviar su primer mensaje a la nación. En su primer discurso como presidente constitucional, Felipe Calderón no hizo alusión directa a la política exterior. Si bien era obvio que su principal preocupación se centraba en la situación política interna, el hecho no fue muy positivo en materia de relaciones internacionales de México. Un tema dominante en su mensaje, que tiene relación con la política exterior, fue la seguridad nacional. Ahí planteó la necesidad de establecer "un programa de seguridad para renovar los mecanismos de procuración e impartición de justicia" con el propósito de "garantizar la seguridad nacional por encima de cualquier otro interés". Era claro que este tema sería una prioridad por lo menos al inicio de su administración. En donde sí hubo una alusión directa fue en el tema migratorio. El nuevo presidente propuso que, en lugar de que saliera la mano de obra del país a buscar mejores oportunidades, trataría de que la inversión viniera a México.

Durante su primer mes de gobierno, Felipe Calderón no tuvo actividades importantes de política exterior. No efectuó ninguna salida al exte-

[10] Carlos Benavides, "Se hará política exterior de Estado: Patricia Espinosa", *El Universal*, 29 de noviembre de 2006.

rior y solamente recibió la visita de presidentes extranjeros que habían llegado a México para la ceremonia de transmisión de mando. Era obvio que su principal preocupación era el asunto interno.

En referencia al sexenio anterior, Patricia Espinosa dijo que la nueva diplomacia de México se desarrollaría "sin estridencias, sin afanes protagónicos ni promoción personal, e impulsará primordialmente el tema económico y comercial".[11] La nueva secretaria anunció que ya se estaban estableciendo contactos para normalizar las relaciones con Venezuela y Cuba.[12] Por su parte, el presidente Calderón demandó lealtad a los diplomáticos mexicanos para representar los intereses del país. Frente a la violencia generada por la guerra contra las drogas, les pidió dar una imagen de un México seguro al exterior.[13] Con esta declaración, era claro que la política exterior sería utilizada también para apoyar los esfuerzos contra el crimen organizado y la lucha contra el narcotráfico. En el evento, los legisladores de oposición aprovecharon para criticar la política exterior de Vicente Fox y demandar cambios significativos en la materia a la nueva administración.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el documento que contiene de manera oficial el proyecto de política exterior. En el PND 2007-2012, la política exterior fue colocada en el último lugar, compartiendo objetivos con el tema de democracia. Anteriormente, otras administraciones le daban mayor prioridad al asunto colocándolo al principio del documento y de forma independiente. Incluso, los funcionarios de la SRE entregaron al principio un documento que separaba los dos temas puesto que no estaban de acuerdo en que la política exterior estuviera anexa a la democracia. Obviamente ambos asuntos tienen una relación fuerte, pero eso no justificaba que estuvieran juntos. Por su parte, el presidente Calderón no estuvo de acuerdo y regresó el documento solicitando que ambos asuntos estuvieran integrados. El PND propone cinco objetivos generales de la política exterior de México:

– apoyar el desarrollo económico, social y político del país a partir de una efectiva inserción de México en el mundo;

[11] José Antonio Román, "La diplomacia será sin promoción personal ni estridencias: Espinosa", *La Jornada*, 9 de enero de 2007.

[12] Natalia Gómez, "Se busca normalizar relación con Cuba y Venezuela", *El Universal*, 9 de enero de 2007 y José Antonio Román, "Contactos para restablecer lazos con Caracas", *La Jornada*, 9 de enero de 2007.

[13] Sergio Jiménez y Natalia Quintero, "Calderón pide aplicar política exterior de respeto sin rencor", *El Universal*, 10 de enero de 2007 y Ernesto Núñez, "Pide FCH respeto en política exterior", *Reforma*, 10 de enero de 2007.

– contribuir a los esfuerzos de la comunidad internacional para ampliar la vigencia de los valores y principios democráticos, las libertades fundamentales y los derechos humanos, así como el desarrollo sustentable;
– impulsar la proyección de México en el entorno internacional;
– proteger y promover activamente los derechos de los mexicanos en el exterior;
– construir una nueva cultura de la migración.

En términos generales, el proyecto de política exterior de Felipe Calderón tendría como ejes principales los siguientes: una mayor presencia del país en la arquitectura internacional, promoción del desarrollo económico del país, la política exterior para apuntalar la política de seguridad nacional, promoción de la democracia y los derechos humanos, recomposición de las relaciones dañadas con algunos países de América Latina y la defensa de los mexicanos en el exterior. Sin embargo, el alcance de estas aspiraciones estaba limitado a factores de orden interno y externo.

La política exterior de Felipe Calderón en sus primeros años: límites internos y externos

Al tomar posesión el 1 de diciembre de 2006, el gobierno de Felipe Calderón enfrentó condiciones internas y externas complicadas que tuvieron un impacto inmediato en la política exterior de México. Por un lado, la sociedad mexicana estaba altamente polarizada luego del estrecho resultado de la elección del 2 de julio. Uno de los principales reclamos de la oposición fue la falta de legitimidad con la que llegaba al poder Calderón. Inclusive, los grupos de izquierda no reconocieron el triunfo del panista en la elección. Además, Calderón no contaba con la mayoría absoluta en el Congreso, lo cual limitaba su margen de negociación interna y dificultaba la construcción de consensos. En segundo lugar, el presidente Calderón heredó de la anterior administración una violencia generalizada producto de la lucha entre las bandas de narcotraficantes por controlar el mercado de estupefacientes en ciertas regiones. El número de muertos entre narcotraficantes y civiles aumentó de manera significativa al finalizar el sexenio foxista y al iniciar el calderonista.

En el ámbito externo, el panorama no era mejor. El sistema internacional estaba dominado por dos ejes principalmente. Por un lado, Esta-

dos Unidos mantenía la hegemonía mundial en los aspectos militares y económicos. El principal objetivo de su política exterior se centraba en la lucha contra el terrorismo internacional. Por el otro lado, el otro eje era la creciente globalización e interdependencia económica mundial. Además, la crisis internacional que se desató en 2008 agravó la situación externa para Felipe Calderón porque le generó menores márgenes de maniobra en asuntos internacionales.

La relación con América Latina: política para consumo interno

Este capítulo plantea que en los primeros años de la administración de Felipe Calderón la política exterior de México hacia América Latina estuvo intrínsecamente ligada a la situación política dibujada por el resultado de la elección presidencial de 2006. En efecto, las primeras acciones de Felipe Calderón hacia la región buscaron, en primer lugar, reducir la polarización política generada en ese año y, en segundo, adquirir legitimidad democrática que no se había obtenido en las urnas. Por lo tanto, eran de esperarse cambios significativos en la política exterior de Felipe Calderón en comparación con la de Vicente Fox. Por ejemplo, era previsible la búsqueda de la recomposición de las relaciones que habían sido dañadas en el sexenio anterior, especialmente las de Cuba y Venezuela. Sin embargo, en enero de 2007, hubo un incidente que hizo pensar que Felipe Calderón continuaría con la política errática de Vicente Fox. Durante su asistencia al Foro Económico Mundial de Davos, el mandatario mexicano criticó al presidente de Venezuela, Hugo Chávez por sus políticas populistas. De manera inmediata, el venezolano le exigió respeto al mexicano. Parecía que se estaban repitiendo las escenas de los enfrentamientos verbales de Fox. Incluso, el asuntó se tensó aún más cuando, de manera equivocada, algunos medios de comunicación internacionales interpretaron que Hugo Chávez le había dicho a Calderón "enano" e "ignorante".[14]La verdad era que esas alusiones habían sido para el presidente estadounidense George Bush. Sin embargo, Calderón le volvió a contestar a Chávez sugiriendo que era un "valentón".[15]A pesar de que en varios discursos se afirmaba que México estaba buscando los contactos para restablecer la relación con Caracas, el enfrentamiento verbal parecía indicar que

[14] José Vales, "Recrudece Chávez ofensas a Calderón", *El Universal*, 2 de febrero de 2007 y "Chávez endilga a Calderón el calificativo de 'gran ignorante'", *La Jornada*, 2 de febrero de 2007.

[15] Ernesto Núñez, "Responde Calderón a Chávez con canción", *Reforma*, 2 de febrero de 2007.

las cosas iban por otro camino. Afortunadamente, el asunto no pasó a mayores y más adelante Calderón rectificó su discurso al no hacer más declaraciones al respecto. Felipe Calderón se dio cuenta de que, ante un escenario de polarización social, no podía darse el lujo de cometer los mismos errores que Fox. Fue entonces que cuidó los asuntos exteriores para no acrecentar la polarización política interna.

Siguiendo los planteamientos elaborados en su proyecto de política exterior, Felipe Calderón tuvo un importante acercamiento hacia la región en sus primeros meses de gobierno. Por ejemplo, sus dos primeros viajes internacionales fueron a países de Centroamérica en enero de 2007. El primero fue a Nicaragua para asistir a la toma de posesión del nuevo presidente Daniel Ortega. En el encuentro con el nuevo mandatario nicaragüense, el presidente mexicano dijo que el futuro de México estaba ligado a América Latina. La segunda gira internacional de Calderón fue a El Salvador para estar presente en la celebración del XV Aniversario de la Suscripción de los Acuerdos de Paz, en los cuales México había sido un importante actor al mediar entre la guerrilla y el gobierno salvadoreño en el sexenio de Carlos Salinas. Además, durante su reunión con ex guerrilleros centroamericanos, Calderón había prometido que asistiría a ese evento. En esa gira, el presidente mexicano rechazó las dictaduras en la región y planteó una agenda de integración mesoamericana. El haber hecho los primeros viajes a Nicaragua y El Salvador, y no a socios estratégicos como Estados Unidos, mandó la señal de que el presidente mexicano hablaba en serio sobre su vocación latinoamericanista y que buscaría un acercamiento con los países de la región. Pero era claro que insistiría en las democracias como el modelo ideal para la región. Esta actitud marcaba una continuación con la política foxista, pero también era reflejo de la situación política interna. Calderón tenía que mandar el discurso de respeto a las democracias principalmente para consumo interno puesto que su legitimidad democrática era cuestionada en México.

Con Centroamérica, Felipe Calderón buscaba convertir a México de nuevo como el hermano mayor de la subregión. Para ello, el nuevo presidente convocó a una cumbre de presidentes de la zona en abril de 2007 para relanzar el Plan Puebla Panamá (PPP), pero ahora con el nombre de Proyecto Mesoamérica y en esta ocasión se incluyó a Colombia. El objetivo de esta iniciativa fue consolidar el proyecto de integración centroamericana, puesto que el PPP no había alcanzado los objetivos planteados. La intención de Calderón era acercar a México a la región y ocupar el papel de liderazgo que le corresponde en la zona. En este contexto, México y Colombia buscaban ser el "factor de equilibrio" en América Latina frente a

los populismos de izquierda de otros países y contrarrestar otros procesos de integración como el ALBA.[16] Durante la Novena Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla Gutiérrez, celebrada en junio del 2007, Felipe Calderón solicitó a sus homólogos instrumentar un plan antidrogas para la región.[17] En otras palabras, el presidente mexicano quería llevar también a Centroamérica su propia prioridad: seguridad nacional y combate a las drogas.

En cuanto a la normalización de relaciones con Cuba y Venezuela, desde un principio la SRE anunció que ya se habían establecido los contactos para el reacercamiento. El caso de Venezuela estaba más complicado porque Chávez había retirado en 2005 a su embajador en México. El gobierno de Calderón estaba interesado en restablecer la relación a nivel embajada en parte por su política de acercamiento a la región y en parte para no causar más polarización interna con este tema. El proceso fue muy largo pero ambas partes mostraron disposición para reiniciar el vínculo diplomático al más alto nivel. Finalmente, en septiembre del 2007 se anunció el regreso formal del embajador de Venezuela en México. Con esto, la relación entre ambos se normalizó, incluso Hugo Chávez ya invitó de manera abierta a Calderón para visitar Venezuela.[18]

Con Cuba el camino fue muy similar. Ambas partes presentaron plena disposición a dejar atrás las tensiones generadas en el sexenio de Fox. La relación se recompuso cuando Patricia Espinosa visitó la isla en marzo de 2008. Durante la reunión, hubo algunos acuerdos y avances en los principales temas de la agenda bilateral, como deuda, migración, derechos humanos, entre otros. El gesto fue devuelto cuando Felipe Pérez Roque, ministro de Relaciones Exteriores de Cuba, visitó México en octubre del mismo año. En esa reunión, México y Cuba firmaron un memorándum de entendimiento en materia de migración, un tema importante para ambos por el incremento de migrantes cubanos que pasaban por México ilegalmente para llegar a Estados Unidos. Incluso, hubo planes para que Calderón visite la isla en la siguiente oportunidad. La visita se concretó en abril de 2012, cuando el mandatario realizó una gira relámpago a la isla.[19]

[16] Ernesto Núñez, "Ofrece Calderón ser factor de equilibrio", *Reforma*, 10 de abril de 2007.

[17] Érika Hernández, "Impulsa Calderón en CA plan antidrogas", *Reforma*, 25 de junio de 2007.

[18] Sergio Jiménez, "Invita Hugo Chávez a Calderón a visitar Venezuela", *El Universal*, 16 de diciembre de 2008.

[19] Gerardo Arreola, "Calderón realiza visita relámpago a Cuba; se entrevistará con Raúl Castro", *La Jornada*, 11 de abril de 2012.

La recomposición de relaciones con Cuba y Venezuela fue principalmente para consumo interno. Calderón buscaba reducir con esta política la polarización política interna; dejar de recibir críticas de la oposición en materia de relaciones exteriores con América Latina como las que recibió Fox y generar consensos internos al tema. En este sentido, Calderón buscaba un mayor acercamiento hacia la región en respuesta a la situación interna pero también para dar seguimiento a sus propuestas de campaña.

Un ejemplo de acercamiento a la región y la búsqueda de liderazgo de parte de México fue la XX Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política (Grupo de Río) celebrada en Santo Domingo, República Dominicana, en marzo de 2008. En esa reunión, México recibió la Secretaría Pro Témpore del mecanismo para el periodo 2008-2010. El logro fue considerado un importante avance de México en su política latinoamericanista.

Durante su primer año de gobierno, Felipe Calderón recibió la visita de varios jefes de Estados de América Latina, entre los que destacan Bachelet, Kirchner, Lula da Silva, Daniel Ortega, todos ellos emanados de partidos de izquierda. El mensaje prácticamente estaba dirigido al interior del país. Mientras la izquierda mexicana no reconocía su gobierno, la internacional lo hacía abiertamente. Con ello, Calderón conseguía legitimidad democrática. Igualmente, en cada oportunidad que tuvo, el mandatario mexicano se reunió con líderes latinoamericanos en sus viajes al exterior. De hecho, gran parte de las salidas internacionales de Calderón fueron a países de la región.

La relación con Estados Unidos: las preferencias individuales del presidente

A pesar de que Estados Unidos representa la relación más importante para México, la política exterior desplegada por la administración calderonista hacia el vecino del norte en el primer año tuvo un perfil bajo. Obviamente, Felipe Calderón estaba más preocupado por la situación interna y su guerra contra el narcotráfico. Además, la administración del presidente George W. Bush estaba cercana a terminar y su prestigio estaba por los suelos debido al fracaso de la guerra contra Iraq y a una serie de errores cometidos por su administración, como fue el caso del huracán Katrina en 2005, ante lo que el presidente Bush tuvo algunos errores en la respuesta a apoyar a los damnificados. La baja popularidad del presidente saliente pudo haber sido un factor para que Felipe Calderón no tuviera mucho interés en establecer una relación intensa con el vecino del norte

en los primeros meses, a diferencia de Fox que desde un principio anunció que México buscaría una relación más intensa con el vecino.

El factor que explica mejor esta falta de interés de Calderón en Estados Unidos está en el nivel de análisis individual: la preferencia ideológica de Felipe Calderón. En diversos discursos y acciones, el presidente mexicano mostró cierta actitud de rechazo frente a Estados Unidos y de menor condescendencia, como lo había hecho Vicente Fox en el sexenio anterior y que se reflejó en el episodio del "comes y te vas". Es muy probable que Calderón como persona fuera más afecto a América Latina que a Estados Unidos. La evidencia que demuestra este supuesto es la siguiente: el presidente Calderón no realizó ninguna visita oficial durante su primer año de gobierno a Estados Unidos.[20] En administraciones anteriores, una prioridad al inicio del sexenio era hacer una gira a ese país. En esta ocasión no hubo ningún tipo de acercamiento de alto nivel en los primeros meses del sexenio en suelo estadounidense. Tampoco se llevó a cabo ninguna reunión de la Comisión Binacional México-Estados Unidos, otrora mecanismo importante para discutir los temas de interés bilateral. Además, en diversas ocasiones, Calderón respondió fuerte y abiertamente a Estados Unidos. Por ejemplo, cuando el Congreso estadounidense canceló un programa piloto para que camiones mexicanos puedieran entrar a territorio de Estados Unidos como lo plantea el TLCAN, Calderón, en represalia, decidió aumentar los aranceles a cerca de 90 productos de importación provenientes del país vecino. También cuando Arizona aprobó la Ley SB1070, que criminalizaba la migración, Calderón criticó abiertamente la medida e instruyó a la SRE para que iniciara una acción legal en Estados Unidos en contra de la ley. Otro ejemplo fue la renuncia del embajador estadounidense en México Carlos Pascual. Debido a la desconfianza que Calderón tenía en el diplomático, el Departamento de Estado retiró al personaje. Incluso ya a finales del sexenio, Calderón propuso cambiar el nombre oficial del país para no emular a Estados Unidos.[21] Otro ejemplo fue cuando salió a la luz pública el caso de la operación "rápido y furioso", la cual fue criticada abiertamente por Calderón e, incluso, demandó enérgicamente un mayor control de la venta de armas en

[20] Felipe Calderón hizo una visita a Estados Unidos como presidente electo en noviembre de 2006. La primera visita como presidente constitucional fue en enero de 2008, un año después de haber tomado posesión. Previamente hubo dos encuentros de Calderón como presidente constitucional con el presidente Bush: el primero fue en marzo de 2007 en México y el otro en agosto del mismo año en Canadá, durante la Cumbre de Líderes de América del Norte.

[21] Ariadna García, "Calderón propone cambiar nombre al país a sólo México", *El Universal*, 22 de noviembre de 2012.

territorio estadounidense. Todas las acciones descritas arriba serán ampliadas más adelante, pero en su conjunto pueden ser interpretadas como ejemplos de cierto rechazo psicológico de parte de Calderón hacia Estados Unidos.

Desde el principio de la administración calderonista, el tema de la seguridad dominó la relación con Estados Unidos. El tema migratorio pasó a un segundo término con la llegada de Felipe Calderón. Los temas comerciales y financieros eran muy importantes, pero no fueron la máxima prioridad al principio de su gobierno. Es obvio que la crisis internacional de finales del año 2008 puso el tema de la seguridad financiera como una de las principales preocupaciones del gobierno de Calderón, pero hasta el momento no se había convertido en el tema central de la relación bilateral. En otras palabras, la relación bilateral se "securitizó" después del 11 de septiembre de 2001 y luego del énfasis de la administración calderonista en el combate al crimen organizado. En comparación con la administración de Fox, la agenda bilateral también se "desmigratizó" una vez que llegó Felipe Calderón a la presidencia puesto que el tema no había sido una prioridad para el presidente mexicano en su vinculación con Estados Unidos.

En marzo de 2007, Felipe Calderón recibió la visita del entonces presidente estadounidense George Bush en la ciudad de Mérida, Yucatán. Aunque la visita no fue por iniciativa mexicana, el gobierno de Calderón aprovechó la oportunidad para plantearle a Bush la necesidad de fortalecer e incrementar la cooperación en materia de lucha contra el narcotráfico. Por un lado, desde una perspectiva individual Calderón buscaba convencer a Bush de la corresponsabilidad de Estados Unidos en el fenómeno del narcotráfico. Por otro lado, Calderón dejaba a un lado la posición histórica de subordinación frente a la hegemonía de Estados Unidos y exigía algo a cambio de su disposición a colaborar con el vecino. Fue en esa reunión donde se materializó la Iniciativa Mérida. En este orden de ideas, tres factores explican la concreción de la Iniciativa Mérida. Por un lado, desde el punto de vista individual, Calderón buscaba dejar atrás la posición de subordinación de México hacia Estados Unidos, como fue el caso de Vicente Fox en el episodio del susodicho "comes y te vas". En esa ocasión, Fox mostró la subordinación que su gobierno tenía frente a Washington. En segundo lugar, la Iniciativa Mérida era reflejo de la situación de violencia que vivía el país en esos momentos. Pero también esa iniciativa estaba directamente vinculada con la principal prioridad de política pública de Calderón: la lucha contra el crimen organizado. En tercer lugar, es muy probable que Calderón haya recurrido a decisiones

extremas, como lo fue la guerra contra el narcotráfico, para ganar legitimidad interna, luego de la elección de 2006. En este sentido, los niveles individual y estatal explican la realización de la Iniciativa Mérida por parte del gobierno mexicano.

Después de varios meses de largas y difíciles negociaciones, México y Estados Unidos estructuraron la iniciativa a finales de 2007. El esquema de cooperación consistiría en un paquete de ayuda financiera por aproximadamente 1 500 millones de dólares para tres años. El aparato diplomático mexicano estaba interesado en que fuera a tres años para que hubiera continuidad con la siguiente administración de Estados Unidos. La ayuda no se daría en dinero en efectivo sino en especie y se extendería a los países centroamericanos. El gobierno mexicano fue muy enfático en no permitir la presencia de tropas ni la participación de agentes estadounidenses en operaciones en el territorio nacional puesto que ello no convenía a la situación de polarización interna.

A pesar de los avances en materia de cooperación, existieron algunos obstáculos que pusieron en riesgo la iniciativa a mediados de 2008. En la versión final que se presentó a discusión, el Congreso de Estados Unidos intentó imponer ciertas condiciones para aprobar los recursos. La creación de un Ombudsman civil en los casos de violaciones a los derechos humanos de parte de los soldados mexicanos fue una de las principales. El Congreso de México y el ala militar no estuvieron de acuerdo con estas condiciones y buscaron eliminarlas. Incluso la opinión pública y los medios de comunicación mexicanos consideraban que tales condiciones violaban la soberanía de México. Esto reflejaba el interés de diversos actores subnacionales mexicanos, gubernamentales y no gubernamentales, en el tema. Después de una nueva ronda de negociaciones y consultas bilaterales, los legisladores estadounidenses aprobaron la Ley HR2642 que se refiere a la ayuda a países extranjeros y que incluye la Iniciativa Mérida, eliminando, parcialmente,[22] las condiciones señaladas previamente. El presidente Bush firmó la ley el 30 de junio de ese año. Finalmente, los recursos fueron liberados hasta diciembre del mismo año.

Desde el principio de su concepción, diversos grupos criticaron la Iniciativa Mérida. En México, los sectores más nacionalistas argumentaron que dicho mecanismo sería muy parecido al Plan Colombia, en el cual militares estadounidenses entrenaban a colombianos en territorio de ese

[22] Para ver la versión final y ubicar la eliminación parcial de las condiciones se recomienda el documento: "El proceso legislativo estadounidense y la Iniciativa Mérida (IM): Antecedentes y últimos desarrollos", 23 de junio de 2008, http://portal.sre.gob.mx/peru/pdf/Procesolegislativoa23dejunio de2008.pdf

país, lo cual violaría la soberanía mexicana. Otros grupos plantearon que se estaba militarizando la lucha contra el narcotráfico y que ello traería violaciones a los derechos humanos. En Estados Unidos, los grupos conservadores opinaban que Washington no debía apoyar al gobierno mexicano que se caracterizaba por ser corrupto y violador de derechos humanos. A pesar de estas críticas, la Iniciativa Mérida representó un avance importante en materia de cooperación entre México y Estados Unidos.

En resumen, la relación de México con Estados Unidos se centró, en los primeros años de la administración calderonista, en los temas de seguridad. Pero hay una novedad si se la compara con el sexenio de Fox. Felipe Calderón se presentó frente a Washington con una actitud de mayor exigencia y menos condescendencia. La Iniciativa Mérida es un ejemplo. México exigió a Estados Unidos reconocer su corresponsabilidad en el asunto del narcotráfico y apoyar a México en su lucha.

La política exterior de Felipe Calderón durante la segunda parte de su sexenio: alcances y logros

Este artículo argumenta que a partir de la mitad del sexenio de Calderón las situaciones interna y externa mejoraron notablemente. En este sentido, Felipe Calderón tuvo la oportunidad de dejar a un lado el bajo perfil de la política exterior de México y aumentar la presencia del país en el escenario internacional. Por un lado, la polarización política interna se redujo y Calderón había fortalecido su legitimidad democrática. Los efectos negativos de la crisis mundial disminuyeron y la llegada de Barack Obama a la presidencia en Estados Unidos trajo cambios a la política exterior de ese país. La unilateralidad dejó el camino a la multilateralidad y la polarización ideológica se redujo. La lucha contra el terrorismo internacional dejó de ser la principal prioridad de Washington y eso le permitió a México un mayor margen de maniobra. Sin embargo, la violencia en el país había aumentado cuando el número de asesinatos ligados a la guerra contra el narcotráfico se elevó significativamente. Obviamente, ello implicó que el tema de seguridad se mantuviera de manera importante en la agenda de la política exterior de Felipe Calderón, especialmente en la relación con Estados Unidos.

Esta parte del trabajo analiza la política exterior de Calderón a partir de la mitad de su sexenio en cuatro ejes: la relación con Estados Unidos, la promoción de la democracia, la integración regional en América Latina y la política multilateral de México. En estos cuatro ejes se utilizan los tres niveles de análisis para explicar las acciones más destacadas en estos puntos.

La relación con Estados Unidos: la visión individual del presidente y la lucha contra el narcotráfico

En 2009, Felipe Calderón tuvo la oportunidad de ser el único presidente que fue recibido por el presidente electo de Estados Unidos, Barack Obama, antes de tomar su juramento en enero de 2009. Ningún otro presidente del mundo tuvo el privilegio de reunirse con Obama antes de llegar a la oficina presidencial. El encuentro fue por iniciativa de México y se argumentaba que existía una tradición de que los presidentes electos de Estados Unidos se reunieran con el presidente mexicano para discutir los temas más importantes de la agenda bilateral. La visita del mexicano a Washington mandó una señal positiva para el inicio de la relación bilateral con Obama y confirmó lo "importante" de la relación. Ello significó que, para el nuevo gobierno de Estados Unidos, México sería un tema importante, especialmente en los asuntos de seguridad y de lucha contra el narcotráfico. Igualmente, el primer viaje a América Latina de la secretaria de Estado, Hillary Clinton, fue a México. En ambas reuniones, los temas de seguridad y de la Iniciativa Mérida fueron centrales para los dos gobiernos. Producto de esta última visita, las dos administraciones plantearon la creación de una "Oficina de Implementación Bilateral" para que México y Estados Unidos trabajaran conjuntamente en el combate al crimen organizado y en la disminución de la violencia generada por la lucha entre los cárteles de la droga. La creación de ese organismo representó un avance importante en materia de cooperación bilateral en temas de seguridad nacional entre México y Estados Unidos.

Durante todo 2009, el tema de la seguridad continuó siendo uno de los ejes principales en la agenda bilateral de México con Estados Unidos, en particular lo relativo a la lucha contra el narcotráfico. La liberación de recursos para apoyar la lucha del Estado mexicano en contra del crimen organizado en el marco del plan Mérida fue desde 2008 una negociación complicada, que sin embargo logra salir adelante justo al final de la presidencia de George W. Bush.

La llegada de Barack Obama a la Presidencia de Estados Unidos en 2009 coincide con una serie de declaraciones respecto al desempeño del Estado mexicano en materia de seguridad y a las implicaciones que esto podría tener en la agenda bilateral. El 29 de diciembre del 2009, en un memorando de evaluación estratégica y operacional[23] el ex zar antidrogas de Estados Unidos, Barry McCaffrey, asegura que México lucha por su supervivencia en contra del narco-terrorismo. Para McCaffrey, la lucha del presidente Calderón en contra del narcotráfico debe ser un asunto de alta prioridad en la agenda de la entrante administración Obama, ya que la perspectiva probable de que en los próximos años cárteles de la droga superen al Estado mexicano y controlen *de facto* amplias zonas del territorio es un asunto que amenaza directamente a la seguridad nacional de Estados Unidos. Ante esto –dice– la ayuda destinada a México en el marco de la Iniciativa Mérida, aprobada en un "debate divisivo e insultante" resulta insuficiente.

Posteriormente, a finales de enero de 2009, un estudio publicado por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos califica a México como un "Estado fallido" al borde del colapso,[24] posición que fue ratificada por Condolezza Rice, por el entonces director de la CIA, Michael Hyden y por el almirante Michael Mullen, jefe del Estado Mayor Conjunto del Departamento de Defensa.[25] En respuesta a esto, la canciller Patricia Espinosa rechazó que México fuera un Estado fallido, ya que la violencia se concentra solamente en algunos estados. Asimismo, aseguró que la percepción de una mayor violencia en el país es parte de una estrategia de los grupos de crimen organizado para atemorizar a la población, dando la impresión de que hay un problema mayor.[26] Posteriormente, el presidente Calderón declaró en una entrevista con la agencia internacional de noticias Associated Press que el gobierno mexicano no había perdido el control del territorio y que era falso afirmar que México fuese un Estado fallido. Agregó que este tipo de comentarios causan un "daño tremendo" a las autoridades mexicanas, y que para combatir el problema del narcotráfico también "hace falta una buena limpieza del otro lado de la frontera".[27]

[23] http://www.mccaffreyassociates.com/pdfs/Mexico_AAR_-_December_2008.pdf

[24] http://www.globalsecurity.org/military/library/report/2008/joe2008_jfcom.pdf

[25] Carlos Fazio, "Barack Obama y los mensajes apocalípticos sobre México", *Clave Digital*, 6 de febrero de 2009, http://www.clavedigital.com/App_Pages/Portada/PerspectivaA.aspx?id_Articulo=5888

[26] María de la Luz González, "Violencia se concentra en tres estados: SRE", El *Universal*, 16 de febrero de 2009.

[27] "Operación Limpieza ha concluido: Medina Mora", *El Economista*, 26 de febrero de 2009.

Los malos entendidos quedaron finalmente superados un mes después, cuando la secretaria de Estado de Estados Unidos Hilary Clinton aseguró, en una conferencia de prensa conjunta con la canciller mexicana, que en México no existían territorios ingobernables y que el narcotráfico fracasaría aunque diseminase la violencia y tratase de erosionar la ley. Reconoció también que los narcotraficantes mexicanos estaban motivados por la demanda de drogas ilegales en Estados Unidos y que se apertrechaban con por las armas de ese país. En esa conferencia se refrendó el compromiso de Estados Unidos para la lucha contra el narcotráfico con el anuncio de varias medidas concretas de cooperación bilateral a la vez que la Secretaría Relaciones Exteriores restaba importancia a las diferencias surgidas entre los gobiernos de Estados Unidos y México por el asunto.[28]

La motivación por parte de los distintos actores estadounidenses partícipes de la tesis del Estado fallido podría estar fundamentada en una preocupación genuina ante la debilidad de México para hacer frente al problema, reflejada en una alarmante escalada de violencia y una notoria falta de confiabilidad en las instituciones policiacas. Lo anterior, fue revelado a finales de 2008 con la ejecución de Édgar Enrique Bayardo y el presunto suicidio de Jesús Zambada, los dos testigos más importantes del gobierno federal para la "Operación Limpieza", que tenía como objetivo detectar posibles nexos entre servidores públicos y miembros del crimen organizado para depurar las instituciones policiacas del país.[29]

Otra posibilidad es que la visión de México como un Estado fallido sirviera para presionar a la administración de Barack Obama a aceptar el esquema de colaboración en seguridad entre Estados Unidos y México pactado por George W. Bush, esto ante las perspectivas de un giro en las políticas de cooperación y asistencia militar de Estados Unidos que se levantaron con la llegada de Barack Obama a la presidencia de ese país.

Lo cierto es que al final el presidente Calderón logró dar continuidad al tema de seguridad como punto nodal en la agenda bilateral luego de la sucesión presidencial en Estados Unidos, y en el proceso reafirmó una actitud de independencia respecto a su vecino del norte, consiguiendo la aceptación de que el narcotráfico es un problema complejo cuya responsabilidad y solución recae sobre ambos gobiernos.

[28] Raquel Fernández, "Hillary: en México no hay territorios ingobernables", *Milenio*, 26 de marzo de 2009.

[29] Véase Ramón Alberto Garza, "En la antesala de un Estado fallido", *Reporte Índigo*, núm. 158, 4 a 10 de diciembre de 2009, http://experiencia.indigobrainmedia.com/web/reporte/edicion158/#1/1

En la relación bilateral, el tema de la lucha contra las drogas fue el asunto central y, por lo tanto, la principal prioridad de la agenda bilateral entre México y Estados Unidos en la segunda mitad del sexenio de Calderón y a la llegada de Barack Obama a la presidencia de ese país. Ello se debió principalmente al interés personal de Felipe Calderón en el tema. Por un lado, el presidente mexicano exigía a Estados Unidos aceptar su corresponsabilidad en la violencia desatada en México. En varias ocasiones, el presidente mexicano aprovechaba la oportunidad para criticar al gobierno de Obama por su incapacidad para controlar el flujo de armas ilegales que entran a México a través de Estados Unidos, argumentando que un factor que contribuye a la violencia en México es el tránsito ilegal de esas armas que llegan a manos de los narcotraficantes. Por otro lado, Washington estaba preocupado por el alto flujo de drogas que entraban al territorio estadounidense vía México, las cuales llegaban a consumidores estadounidenses. Además, Washington temía que el clima de violencia en México a raíz de la guerra contra las drogas traspasara las fronteras.

Otro tema importante de la agenda bilateral es la migración. El asunto ha sido una constante fuente de conflicto entre ambos países. En el sexenio de Fox, México buscó negociar un acuerdo integral sobre la materia para reducir los efectos negativos del conflicto. Incluso se mencionaba que la agenda bilateral estuvo "migratizada" con Fox debido a su insistencia en el tema, pero al final no se logró nada. A la llegada de Calderón, su administración buscó "desmigratizar" la agenda bilateral, a pesar de que en campaña Calderón había prometido insistir en un acuerdo migratorio. Efectivamente, Calderón logró "desmigratizar" la relación con Washington, pero el problema fue que la agenda se "narcotizó".

El asunto migratorio se mantuvo en la agenda de la política exterior de Calderón como un tema importante. De hecho, gran parte de la labor de la SRE a través de sus consulados en Estados Unidos es otorgar servicios de protección a los migrantes mexicanos. El presidente Calderón cumplió su promesa de que lo recaudado por los consulados se destinara a fortalecer las actividades de protección. De la misma manera, Calderón mantuvo un discurso crítico a la política migratoria de Estados Unidos cada vez que se violaban los derechos de los mexicanos o cuando se aprobaban leyes restrictivas a la migración. Este discurso le sirvió a Calderón para generar consensos internos, reducir la polarización y para satisfacer a los grupos más nacionalistas. Es decir, el discurso crítico frente a Estados Unidos servía para propósitos de consumo interno.

Un ejemplo de la posición crítica de Calderón fue la aprobación de la Ley SB1070 en Arizona. Como respuesta, comentó que la ley era "injusta", "racial" y "discriminatoria" y rechazó la criminalización de los migrantes en Estados Unidos.[30] Incluso, la SRE presentó un escrito ante una corte estadounidense para apoyar a organizaciones civiles en una demanda para declarar inconstitucional la SB1070.[31] Esta acción representa una novedad en la política exterior de México puesto que normalmente México no interviene en los asuntos internos de otros países, como lo marcan los principios tradicionales incluidos en la Constitución mexicana. Un elemento que puede explicar esta acción es la preferencia personal de Calderón de mantener una posición crítica frente a Estados Unidos y no de condescendencia.

Otra novedad en la relación se presentó en marzo de 2011 cuando el embajador estadounidense en México, Carlos Pascual, renunció a su cargo. En la historia reciente entre ambos países no se había presentado una situación parecida, en donde hubiera una desconfianza abierta hacia el representante del presidente estadounidense en México. Los factores que originaron la crisis fueron varios, pero la mayoría su ubican en el nivel de análisis individual. En primer lugar, el nombramiento del embajador Carlos Pascual no fue del completo agrado para el presidente Calderón, pues se trataba de un académico experto en temas de Estados fallidos. La señal no fue muy buena para el gobierno mexicano pues se interpretó que Obama estaba considerando a México como un país fuera de control. Esa molestia se hizo patente en el hecho de que el presidente nunca recibió de manera oficial y exclusiva al embajador en sus oficinas de Los Pinos. Solamente se vieron en la entrega de las cartas credencial y en eventos públicos, pero en ninguna ocasión en privado.

Más adelante, cuando se publicaron los reportes de Wikileaks, se supo que el embajador Pascual criticaba al gobierno de Calderón por sus fracasos en la lucha contra el crimen organizado. En esos despachos, el embajador estadounidense informaba que existía una descoordinación entre las principales instituciones mexicanas encargadas del combate al crimen organizado, como son la Procuraduría General de la República (PGR), la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), Marina y la Secretaría de Seguridad Pública. Estos informes molestaron profundamente a Calderón, al grado que en entrevistas periodísticas criticó abiertamente a Pascual. En

[30] Jorge Ramos, "Condenan Calderón y Obama ley SB1070", *El Universal*, 20 de mayo de 2010.

[31] "El Gobierno de México presentó escrito como 'Amigo de la Corte' ante una Corte Federal en Phoenix, Arizona, para ratificar su rechazo a la Ley SB1070", SRE, Comunicado de Prensa 191, 22 de junio de 2010, http://www.sre.gob.mx/csocial_viejo/contenido/comunicados/2010/jun/cp_191.html

declaraciones realizadas a un periódico nacional, el mandatario mexicano calificó a Pascual de "ignorante". En una entrevista a *The Washington Post*, que se realizó antes de reunirse con Obama en su visita a Washington en marzo de 2011, Calderón afirmó que ya no le tenía "confianza" al embajador de Estados Unidos. Inmediatamente después de esa declaración, el Departamento de Estado informó que no tenía planes para cambiar a su embajador. Sin embargo, días después la misma Hillary Clinton, en un comunicado oficial, informó que había aceptado la renuncia del embajador Pascual. El argumento que se planteó era que el todavía embajador no quería servir de obstáculo en la relación bilateral.[32]

Días después, el presidente Obama, en diversas declaraciones periodísticas, comentó que el presidente Calderón se encontraba "frustrado" por el fracaso de su política antidrogas. Estos hechos pusieron en una situación difícil a la relación política entre México y Estados Unidos a la mitad del periodo de Barack Obama. Al respecto es importante distinguir que la relación entre estos dos países se maneja en distintos niveles. Uno es el político, el cual se vio afectado obviamente por la renuncia de Pascual y por la declaración de Obama. Pero también hay otros niveles, los cuales no resultan afectados. Uno es el económico, en donde no hay impactos por la crisis política. La interdependencia y el TLCAN garantizan que el intercambio económico entre México y Estados Unidos se mantendrá en aumento. El otro nivel es el de la cooperación frente al narcotráfico. En este ámbito, no se registran cambios profundos puesto que Estados Unidos no puede dejar de cooperar con México en esta materia. Hacerlo sería un acto incongruente.

En estos casos, el tema de las percepciones fue muy importante. Tanto Obama como Calderón se molestaron por las señales enviadas por canales no formales, como fueron los medios de comunicación. Por una parte, Calderón se incomodó por las revelaciones de un canal completamente informal, como son los reportes de Wikileaks. Por la otra, la administración de Obama se molestó con el presidente Calderón por sus declaraciones en los medios. En este sentido, lo mejor para la relación bilateral es la utilización de canales formales, como son los diplomáticos, para evitar percepciones negativas y malos entendidos.

[32] Véase State Department, "Ambassador Carlos Pascual", 2011, http://www.state.gov/secretary/rm/2011/03/158664.htm

Promoción de la democracia. Caso Honduras

A finales de junio de 2009, el golpe de Estado en Honduras presentó una oportunidad para México de reactivar una política exterior de liderazgo en América Latina. Luego de la sustitución forzada del presidente constitucional Manuel Zelaya y el nombramiento de Roberto Micheletti como gobernante interino, México recibió a la canciller del gobierno depuesto, retiró a su embajador acreditado en Honduras y negó el reconocimiento al gobierno de facto, condenando en todo momento el golpe de Estado y sumándose con esto a la posición generalizada de los demás países en la región. La situación era confusa, puesto que la ONU, más allá de algunas declaraciones de su secretario general y algunos miembros de la organización, dejó el conflicto en manos de la OEA, y el gobierno norteamericano mantenía una posición ambigua. México apoyó la mediación del presidente costarricense Óscar Arias y se involucró activamente en el conflicto como parte del Sistema de Integración Latinoamericana y en su papel de Presidente del Grupo de Río.

El 3 de agosto, Manuel Zelaya realizó una visita a México por invitación del presidente Calderón y fue recibido como jefe de Estado, y sostuvo reuniones con miembros del Congreso mexicano en donde todos los partidos cerraron filas en torno a la necesidad de restituir a Zelaya, aplaudiendo la actuación de Calderón. Dos días después Manuel Zelaya abandona México de manera sombría, muy contrastante con su luminoso recibimiento, sin poder hacer declaraciones ante los medios, ya que el estado mayor presidencial se lo impidió. Supuestamente, la razón de esto fue una declaración que hizo el presidente depuesto de Honduras en alusión a Andrés Manuel López Obrador diciendo que "a veces es mejor sentirse presidente, que serlo".[33]

El incidente de agosto fue un revés a la acción mediadora de México en el conflicto de Honduras, misma que se perfilaba como un triunfo político del presidente Calderón tanto en el interior como al exterior. Con todo, México continuó en la búsqueda de un acuerdo entre las partes en conflicto, dando su respaldo al Acuerdo de San José Tegucigalpa como fórmula de solución. En diciembre, Manuel Zelaya visitó por invitación oficial a México en segunda ocasión, y fue recibido como "huésped distinguido" por el presidente Calderón. En esta ocasión México medió un salvoconducto para la salida segura del ex mandatario de territorio hondureño, pero se negó la posibilidad de recibirlo como exiliado.

[33] "Manuel Zelaya, guiño a AMLO" *El Economista*, 5 de agosto de 2009 http://eleconomista.com.mx/notas-impreso/internacional/2009/08/05/fiesta-lider-depuesto

Las acciones en el conflicto hondureño mostraron que México aún cuenta con capacidad de interlocución en América Latina, pero no fueron suficientes para posicionarlo nuevamente en el papel de líder diplomático regional. Todas estas actividades de política exterior demostraban el interés de Calderón en acercar a México a la región, recuperar el liderazgo y dejar atrás los enfrentamientos que se suscitaron con Vicente Fox. El caso de Honduras también reflejaba el interés personal de Calderón de promover y defender la democracia fuera de las fronteras de México, lo cual había sido uno de sus ejes durante la campaña y, al mismo tiempo, daba continuidad al sexenio foxista en la materia. Pero, igualmente, la posición de Calderón en el episodio respondía a las condiciones internas del país. Calderón seguía buscando legitimidad interna, crear mayores consensos internos en la materia para reducir la polarización, y satisfacer a los grupos tanto de derecha como de izquierda internos.

En su política hacia Honduras, Calderón dejó en el olvido la Doctrina Estrada, la cual prohíbe al gobierno mexicano a llevar a cabo acciones o declaraciones en favor de un nuevo gobierno. Pero también representaba un seguimiento a los compromisos democráticos que México ha firmado en diferentes instrumentos, especialmente en la OEA. Ahora, la cláusula democrática de la OEA obliga a sus países miembros a tomar acciones de defensa de la soberanía cuando haya un rompimiento del orden democrático constitucional en cualquier país de la región. Calderón prefirió la carta democrática de la OEA que la política de aislamiento que había caracterizado al régimen priista en ocasiones anteriores.

Integración regional en América Latina

Debido a que los problemas internos y externos que limitaban la política exterior de Calderón al inicio de su mandato se disiparon, México pudo proyectar un mayor activismo en materia de relaciones internacionales a partir de la mitad del sexenio. La visibilidad de México y su presencia en el escenario internacional aumentaron significativamente en los últimos dos años de la administración de Calderón. En el ámbito latinoamericano, Calderón mantuvo una presencia activa a nivel multilateral, especialmente en el tema de la integración comercial y particularmente hacia América Latina. Por ejemplo, México fue sede de la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe en febrero de 2010. En esa reunión, los países de la región decidieron la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), un nuevo mecanismo regional

que busca la integración regional económica sin la presencia de Estados Unidos. México fue un importante promotor de esta iniciativa. El país se estaba posicionando como un actor clave en la región. México también firmó varios acuerdos de libre comercio con países de la región. En 2011, el país concretó uno con Centroamérica, otro con Colombia y uno más con Perú. También hubo intentos de firmar un acuerdo con Brasil, pero se frustraron las negociaciones. En agosto de 2009, durante una visita de Lula da Silva a México, ambos mandatarios anunciaron su decisión de llegar a un acuerdo de libre comercio entre ambos países. Sin embargo, algunos empresarios se opusieron a ello porque afectaba sus intereses económicos. Debido al fuerte cabildeo de estos grupos de poder, el presidente Calderón dio marcha atrás en su decisión de negociar con Brasil el acuerdo. Calderón tenía el interés de firmar el acuerdo, pero los grupos fácticos limitaron su margen de acción. El caso brasileño es un buen ejemplo de cómo actores no estatales privados pueden influir en las decisiones de política exterior.

En 2012 México se adhirió a la Alianza del Pacífico, integrada por cuatro países latinoamericanos. El objetivo principal es crear un proceso de integración económica entre Chile, Colombia, Perú y México que sirva de contrapeso al Mercosur. Un dato interesante es que, para ser miembro de la alianza, es necesario que el país sea democrático, haya vigencia del Estado de derecho y el orden constitucional. La política de integración comercial de Calderón dio continuidad a la política establecida desde mediados de los años ochenta, cuando los gobiernos del PRI decidieron cambiar el modelo de desarrollo económico al pasar de uno sustitutivo de importaciones a uno de libre comercio.

La política de integración de Calderón no se quedó en América Latina solamente. En octubre de 2012, México ingresó de manera formal al Acuerdo de Asociación Transpacífico de libre comercio, el cual agrupa a 11 países de los continentes asiático y americano (TPP por sus siglas en inglés).[34] El TPP representa la integración del mercado más dinámico en el mundo y México tiene la oportunidad de participar en las negociaciones comerciales en esta biregión.

[34] "México ingresa formalmente al Acuerdo de Asociación Transpacífica (TPP)", Secretaría de Economía, Comunicado de prensa núm. 234/12, 8 de octubre de 2012.

Ámbito multilateral

En cuanto a las relaciones multilaterales, México tuvo algunos alcances a partir de la mitad del sexenio de Calderón. Un logro diplomático destacado fue el ingreso de México de nueva cuenta al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como miembro no permanente para el periodo 2009-2010. El gobierno mexicano ya había presentado su candidatura en el sexenio de Fox y simplemente Calderón ratificó la propuesta. En octubre de 2008, México obtuvo 185 de los 192 votos posibles en la Asamblea General de la ONU. El apoyo recibido de la comunidad internacional indicaba que el desprestigio diplomático de México años atrás estaba quedando en el olvido. A pesar del interés del gobierno de Calderón en los temas multilaterales, México mantuvo su política tradicional de no participar en misiones de paz de la ONU, tal como lo había propuesto Calderón en su campaña.

En 2010, México fue sede de una importante reunión ambiental, la COP16. Nuevamente, el país tuvo la oportunidad de acrecentar su presencia en los foros multilaterales. La participación de México fue destacada en la reunión promoviendo acuerdos y consensos en torno a la protección del medio ambiente global. En varios círculos, se afirmaba que el presidente Calderón tenía un interés personal en el tema ambiental. El mejoramiento de la situación interna y externa, así como el interés personal de Calderón en el tema permitieron que México pudiera ampliar su margen de acción en estos asuntos.

Durante 2012 México presidió los trabajos del G20, y por ello el país fue sede de su cumbre en ese año. Los principales temas abordados en la reunión fueron los financieros y los de medio ambiente. Ello representó en interés que México tenía en la construcción de una nueva arquitectura mundial. La presidencia del G20 fue una de las acciones más destacadas de la segunda etapa de su sexenio; era una muestra de un mayor dinamismo de política exterior una vez que se superaron las dificultades internas y externas que se presentaron en la primera mitad de su administración.

Un tema que alzó controversia a finales del sexenio de Felipe Calderón fue el voto de México respecto al caso de Palestina. En 2011 se presentó en la Unesco una propuesta para admitir a Palestina en esa organización. Sorpresivamente, el voto de México fue abstención cuando tradicionalmente el país mostraba apoyo a las causas de Palestina en diferentes foros. La SRE explicó el voto argumentando que la Unesco no era el foro adecuado para dirimir el asunto de Palestina.[35] Previamente, la SRE había

[35] "Consideraciones de México respecto del ingreso de Palestina en la Unesco", SRE, Comunicado 398, 31 de octubre de 2011, http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/es/comunicados/717-398

elaborado una propuesta para votar a favor del ingreso de Palestina a la Unesco y la había mandado a la oficina de la presidencia para el visto bueno del presidente. Momentos antes de la votación, la delegación mexicana no tenía conocimiento de cuál sería el voto porque la presidencia no había dado la instrucción. De último momento, de la oficina del presidente salió la orden de que el voto fuera de abstención. Este caso es una muestra de cómo las decisiones de alto perfil quedan en manos del Presidente de la República, como lo marca el artículo 89 de la Constitución. Los asuntos cotidianos de bajo perfil quedan en las manos de los diplomáticos de la SRE y del SEM. Es muy probable que la decisión de Calderón se explique por la promesa que el entonces candidato hizo a la comunidad judía para cambiar los votos de México en esos temas un mes antes de la elección presidencial cuando se reunió con ellos. En este sentido, el caso de Palestina es un claro ejemplo de cómo los grupos de poder pueden influir en las decisiones de política exterior de México y cómo el presidente tiene límites a sus decisiones. Es probable que Calderón optara por el voto de abstención sin el temor de una fuerte crítica interna debido a que la polarización política se había reducido en la última etapa de su mandato.

A finales de noviembre de 2012, a dos días de entregar la presidencia al nuevo presidente Enrique Peña, se volvió a presentar en la Asamblea General de la ONU una propuesta para aceptar a Palestina como Estado observador en la ONU. La lógica indicaba que Calderón optaría por el voto de abstención, como lo había hecho en la Unesco un año antes. Sin embargo, el gobierno mexicano votó a favor el ingreso de Palestina. El cambio de opinión se podría explicar porque Calderón prácticamente estaba dejando el poder y dejaría a su sucesor la decisión del voto. Si es así, entonces este sería un ejemplo de cómo un presidente que está a punto de dejar el poder deja en manos del siguiente presidente las decisiones de política exterior que tendrán efecto en la siguiente administración.

CONCLUSIONES

La llegada de Felipe Calderón a la presidencia de México en 2006 trajo cambios importantes en materia de política exterior si se compara con el sexenio anterior. En la administración de Vicente Fox hubo dos características básicas. Por un lado, Fox planteó una relación intensa con Estados Unidos y, por el otro, su administración entró en una espiral de crisis diplomáticas con algunos países de América Latina. A la llegada de Calderón, estas dos características cambiaron notablemente. En primer lugar,

Calderón no tuvo interés en una relación estrecha con Estados Unidos y solamente recurrió al vecino para el apoyo a su prioridad de política interna: la lucha contra el narcotráfico. De manera personal, Calderón no era tan pro Estados Unidos como lo había sido Fox. En segundo lugar, la administración de Calderón se dedicó a recomponer las relaciones dañadas con América Latina, especialmente con Cuba y Venezuela. Con el primero, se normalizaron las relaciones mediante la firma de acuerdos y la visita de Calderón a la isla. Con el segundo, la administración de Calderón logró la reanudación de relaciones diplomáticas a nivel embajadores, las cuales se había interrumpido en el sexenio de Fox. De manera personal, Calderón mostró una preferencia hacia la región, puesto que la mayor parte de sus viajes, acuerdos de libre comercio y la actividad internacional de México durante su sexenio se enfocó más hacia esa región.

Pero también hubo patrones de continuidad de la política exterior de Calderón respecto a la administración pasada. Dos temas destacaron: la suscripción de acuerdos de libre comercio y la promoción de la democracia. A pesar de que algunos acuerdos comerciales no se materializaron, Calderón continuó con la política de asentar acuerdos de libre comercio, como fueron los firmados con Centroamérica, Perú y la Alianza Transpacífica. Esta continuidad se debía a un factor también ubicado en el nivel de análisis estatal. El modelo de desarrollo económico de libre comercio instaurado desde la década de 1980 indujo a Calderón mantener la política de liberalización comercial. También era claro que Calderón, ideológicamente, concordaba con esta política por venir de un partido de derecha. En cuanto a la promoción de la democracia, Calderón mantuvo continuidad con su antecesor de criticar a los gobiernos antidemocráticos, política que inició el PAN al llegar a la presidencia en el año 2000. Pero Calderón dio a esa política un matiz importante. Defendió la democracia fuera de México, pero sin llegar a conflictos como los que había tenido Vicente Fox en los casos de Cuba y Venezuela. Ese matiz se debió a la situación interna producto del resultado de la elección de 2006, pero también a las preferencias personales de Calderón. Como militante del PAN, Calderón siempre ha creído y defendido la democracia. En sus discursos y en sus acciones, como el caso de Honduras, se demostró su preferencia hacia los procesos democráticos. Inclusive, el hecho de unificar en el PND a la democracia y a la política exterior muestra el vínculo que Calderón quiso darle a estos dos temas durante su administración. La promoción de acuerdos de libre comercio y la defensa de la democracia fueron más notorias a partir de la segunda mitad del sexenio de Calderón, puesto que las limitantes internas y externas se habían reducido.

Este capítulo ha mostrado evidencia empírica de que, en los primeros años del sexenio, la política exterior del presidente Calderón tuvo un perfil bajo debido a limitantes internos y externos que se presentaron en esa etapa. La polarización y la falta de legitimidad, así como la crisis internacional, fueron elementos que limitaron el margen de acción de Felipe Calderón en el terreno diplomático. De hecho, las primeras acciones de política exterior de la administración de Calderón estuvieron dedicadas a reducir la polarización interna, construir consensos internos, a ganar legitimidad democrática y a enfrentar los efectos negativos de la crisis global. Ello se refleja en la política de Calderón hacia América latina y hacia Estados Unidos.

Asimismo, el texto también demuestra que México empezó a tener una política exterior más dinámica cuando mejoraron las condiciones internas en los últimos años del sexenio. Ello permitió aumentar la presencia internacional de México en el escenario internacional y obtener varios logros diplomáticos, como fueron la presidencia de México del G20 en 2012, la obtención de la sede de la COP16 en 2010, entre otros.

El artículo también muestra que el factor individuo pesa en la relación internacional. Las preferencias ideológicas de Felipe Calderón marcaron la política exterior de su sexenio, especialmente en la relación con Estados Unidos y América Latina. No solamente fue el presidente Calderón el actor central de su gobierno. Dos personas tuvieron también un desempeño clave. Ellos fueron la canciller Patricia Espinosa y el embajador mexicano en Estados Unidos, Arturo Sarukhán. A pesar de su bajo perfil político, la embajadora Espinosa resolvió con profesionalismo la recomposición de las relaciones diplomáticas con Cuba y Venezuela y, además, fue un actor clave en las negociaciones de la COP16 y el G20. Por su parte, Sarukhán pudo tener control de la relación más importante para México y mantuvo normalidad, a pesar del poco interés de Calderón de intensificar la relación con Estados Unidos.

En conclusión, el balance general es que el alcance de la política exterior de México en los primeros años del sexenio de Felipe Calderón estuvo limitado por factores de carácter interno y externo. Una vez que las condiciones mejoraron, Calderón pudo proyectar una política exterior de mayor alcance a partir de la segunda mitad de su sexenio. Una enseñanza teórica que dejan los gobiernos panistas es que el resultado de las elecciones presidenciales tiene un impacto en la política exterior. Fox llegó a la presidencia con un margen amplio de votos y ello le permitió gozar de un bono democrático que utilizó para proyectar una política exterior proactiva. En cambio, Calderón tuvo un resultado muy estrecho

de votos, lo cual le representó una limitante para su política exterior. En 2012, Enrique Peña Nieto llegó con un margen más holgado que Felipe Calderón. No tuvo la polarización política ni crisis de legitimidad democrática. Tampoco el nuevo presidente priísta tiene un ambiente internacional tan desfavorable como lo tuvo Calderón. En este sentido, existen condiciones para que Peña Nieto pueda diseñar una política exterior de mayor dinamismo para los primeros años de su sexenio sin tantos atavismos a la política interna.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

Goldstein, J. y J. Pevehouse, *International Relations*, Boston, Pearson-Longman, 2006.

Mingst, K., *Fundamentos de las relaciones internacionales*, México, CIDE, 2006.

Rourke, J., *International Politics on the World Stage*, Nueva York, McGraw-Hill, 2003.

Waltz, K., *The Man, the State and the War*, Nueva York, Columbia University Press, 1954.

Revistas

Fazio, C., "Barack Obama y los mensajes apocalípticos sobre México", *Clave Digital*, 6 de febrero de 2009, http://www.clavedigital.com/App_Pages/Portada/PerspectivaA.aspx?id_Articulo=5888

Garza, R. A., "En la antesala de un estado fallido", *Reporte Índigo*, núm. 158, 4 a 10 de diciembre de 2009, http://experiencia.indigobrainmedia.com/web/reporte/edicion158/#1/1

Periódicos

Arreola, G., "Calderón realiza visita relámpago a Cuba; se entrevistará con Raúl Castro", *La Jornada*, 11 de abril de 2012.

Benavides, C., "Se hará política exterior de Estado: Patricia Espinosa", *El Universal*, 29 de noviembre de 2006.

"Chávez endilga a Calderón el calificativo de 'gran ignorante'", *La Jornada*, 2 de febrero de 2007.

Fernández, R., "Hillary: en México no hay territorios ingobernables", *Milenio*, 26 de marzo de 2009.

García, A., "Calderón propone cambiar nombre al país a solo México", *El Universal*, 22 de noviembre de 2012.

Gómez, N., "Se busca normalizar relación con Cuba y Venezuela", *El Universal*, 9 de enero de 2007.

González, M. de la L., "Violencia se concentra en tres estados: SRE", El *Universal*, 16 de febrero de 2009.

Guzmán, N., "Equipo de Calderón critica la política exterior foxista", *El Universal*, 21 de octubre de 2006.

_____, "Calderón corregirá la política exterior", *El Universal*, 21 de octubre de 2006.

Hernández, E., "Impulsa Calderón en CA plan antidrogas", *Reforma*, 25 de junio de 2007.

Herrera, C., "Calderón dice que mirará al sur y declara su vocación latinoamericanista", *La Jornada*, 6 de octubre de 2006.

_____, "Calderón no repetirá la política exterior de Fox", *La Jornada*, 23 de noviembre de 2006.

Herrera Beltrán, C., "Modificar la política exterior de México, promete Felipe Calderón", *La Jornada*, 1 de junio de 2006.

Herrera, C. y D. Brooks, "En EU, Calderón se desmarca de la política migratoria del actual gobierno", *La Jornada*, 10 de noviembre de 2006.

Herrera, C. y G. Saldierna, "Amistad y pago de facturas, vías para los nombramientos", *La Jornada*, 29 de noviembre de 2006.

Jiménez, S. J., "Calderón ve con EU trato digno y de respeto", *El Universal*, 29 de marzo de 2006.

Jiménez, S., "En mis decisiones, no injerirá EU: Calderón", *El Universal*, 3 de octubre de 2006.

_____, "Invita Hugo Chávez a Calderón a visitar Venezuela", *El Universal*, 16 de diciembre de 2008.

_____ y Quintero, N., "Calderón pide aplicar política exterior de respeto sin rencor", *El Universal*, 10 de enero de 2007.

"Manuel Zelaya, guiño a AMLO", *El Economista*, 5 de agosto de 2009, http://eleconomista.com.mx/notas-impreso/internacional/2009/08/05/fiesta-lider-depuesto

Núñez, E., "Pide FCH respeto en política exterior", *Reforma*, 10 de enero de 2007.

_____, "Responde Calderón a Chávez con canción", *Reforma*, 2 de febrero de 2007.

_____, "Ofrece Calderón ser factor de equilibrio", *Reforma*, 10 de abril de 2007.

"Operación Limpieza ha concluido: Medina Mora", *El Economista*, 26 de febrero de 2009.

Ramos, J., "Condenan Calderón y Obama Ley SB1070", *El Universal*, 20 de mayo de 2010.

Román, J. A., "La diplomacia será sin promoción personal ni estridencias: Espinosa", *La Jornada*, 9 de enero de 2007.

_____, "Contactos para restablecer lazos con Caracas", *La Jornada*, 9 de enero de 2007.

Vales, J., "Recrudece Chávez ofensas a Calderón", *El Universal*, 2 de febrero de 2007.

"Viaja Calderón por legitimidad", *Reforma*, 13 de noviembre de 2006.

Documentos

"El proceso legislativo estadounidense y la Iniciativa Mérida (IM): Antecedentes y últimos desarrollos", 23 de junio de 2008, http://portal.sre.gob.mx/peru/pdf/Procesolegislativoa23dejuniode2008.pdf

Secretaría de Economía, "México ingresa formalmente al Acuerdo de Asociación Transpacífica (TPP)", Secretaría de Economía, Comunicado de prensa núm. 234/12, 8 de octubre de 2012.

Secretaría de Relaciones Exteriores, "El Gobierno de México presentó escrito como 'Amigo de la Corte' ante una Corte Federal en Phoenix, Arizona, para ratificar su rechazo a la Ley SB1070", SRE, Comunicado de Prensa 191, 22 de junio de 2010, http://www.sre.gob.mx/csocial_viejo/contenido/comunicados/2010/jun/cp_191.html

_____, "Consideraciones de México respecto del ingreso de Palestina en la Unesco", SRE, Comunicado 398, 31 de octubre de 2011, http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/es/comunicados/717-398

State Department, "Ambassador Carlos Pascual", 2011, http://www.state.gov/secretary/rm/2011/03/158664.htm

United States Joint Forces Command, *The Joint Operating Environment (2008): Challenges and implications for the Future Joint Force*, 2008, http:// www.globalsecurity.org/military/library/report/2008/joe2008_jfcom.pdf

III. ¿QUÉ QUIEREN LOS MEXICANOS EN TEMAS INTERNACIONALES?: OPINIÓN PÚBLICA Y POLÍTICA EXTERIOR EN MÉXICO (2006-2012)

JORGE A. SCHIAVON

INTRODUCCIÓN

EN UNA DEMOCRACIA, LAS POLÍTICAS PÚBLICAS deben representar las preferencias e intereses de la mayoría de la sociedad; la política externa no debe ser una excepción. La política exterior mexicana debería, idealmente, representar, coordinar y defender los intereses nacionales; éstos deberían ser definidos mediante un proceso representativo de agregación de la diversidad y pluralidad de las preferencias de la sociedad. Siendo así, si hubiera una representación estricta de las preferencias de la población, los intereses nacionales reflejarían las visiones de la mayoría de la sociedad y, en caso de no existir mayorías claras, los acuerdos mínimos posibles. Por esta razón, entre mayor sea la claridad con respecto a qué quieren los mexicanos en temas internacionales, mayor será la posibilidad de generar una política exterior más acorde a sus verdaderas preferencias, prioridades e intereses.[1]

Siendo así, cabe preguntarse: ¿qué quieren los mexicanos en temas internacionales y cuáles son sus preferencias, prioridades e intereses en materia de política exterior? Las preferencias o intereses –ya sean individuales, de un grupo de interés o de un Estado– pueden especificarse en, cuando menos, tres formas diferentes: *1)* inductivamente, a través de observación empírica; *2)* deductivamente, derivándolas de una teoría; o *3)* preguntando directamente a una muestra representativa de la población, por medio de encuestas de opinión.[2] Dentro de la tercera posibilidad, se

[1] Guadalupe González González, Jorge A. Schiavon, David Crow y Gerardo Maldonado, *México, las Américas y el mundo 2010. Política exterior: opinión pública y líderes*, México, CIDE-DEI, 2011, p. 113.

[2] Jeffry A. Frieden, "Actors and Preferences in International Relations", en David A. Lake y Robert Powell (eds.), *Strategic Choice and International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1999, pp. 53-66.

presenta a los encuestados una gama de posibles opciones de respuesta sobre un asunto específico, pidiéndoles que indiquen sus opiniones al respecto. En algunos casos, dependiendo de la formulación de la pregunta, además se puede conocer la intensidad de dichas preferencias.

Hasta hace una década, no existían datos duros, confiables, públicos y representativos en México que establecieran, de manera fidedigna, cuáles son las preferencias y percepciones de los mexicanos en materia internacional. Llenado este vacío, desde el año 2004 el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) levanta bianualmente la encuesta *México, las Américas y el Mundo;*[3] dada su solidez metodológica y alto grado de representatividad,[4] sus resultados pueden servir como un indicador confiable sobre las percepciones, intereses y aspiraciones de los mexicanos en su interacción con el mundo.

Este artículo analiza las percepciones, preferencias y prioridades de los mexicanos en temas internacionales durante la administración del presidente Felipe Calderón (2006-2012), con base en la información que se desprende de estas encuestas. En particular, busca responder tres preguntas centrales: ¿es posible identificar patrones de continuidad o cambio en la opinión pública mexicana en materia de relaciones internacionales durante el sexenio?; ¿hasta qué grado los acontecimientos a nivel global afectaron las preferencias de la población en temas externos?; y ¿es posible observar algún impacto de los sucesos en México sobre la opinión pública nacional en asuntos internacionales? Con la finalidad de responder estas preguntas, se analizarán las percepciones de los mexicanos en

[3] Las bases de datos y los reportes de las encuestas de 2004, 2006, 2008, 2010 y 2012 se encuentran pública y gratuitamente disponibles en: http://mexicoyelmundo.cide.edu. Los reportes sobre México que corresponden a la administración del presidente Calderón (2006-2012) son: Guadalupe González y Susan Minushkin, *México y el mundo 2006: opinión pública y política exterior en México*, México, CIDE / Comexi, 2006 (en adelante MM-2006); Guadalupe González González, Ferran Martínez i Coma y Jorge A. Schiavon, *México, las Américas y el mundo: política exterior: opinión pública y líderes 2008*, México, CIDE, 2008 (en adelante MM-2008); Guadalupe González González, Jorge A. Schiavon, David Crow y Gerardo Maldonado, *México, las Américas y el mundo 2010. Política exterior: opinión pública y líderes*, México, CIDE-DEI, 2011 (en adelante MM-2010); el reporte del levantamiento del 2012 se encuentra actualmente en elaboración y será publicado en el primer semestre de 2013 (en adelante, los datos del levantamiento serán citados como MM-2012).

[4] Son encuestas nacionales a una muestra probabilística representativa de la población mexicana (1 500 en 2006 y 2 400 en 2008, 2010 y 2012), mayor de edad (18 años o mayores), con márgenes de error muestral de +/-4% (2006), +/-2% (2008, 2010 y 2012). Las encuestas a líderes (levantamientos: 259 en 2006, 338 en 2008, 494 en 2010 y 500 en 2012) se hacen de manera aleatoria a una muestra de líderes mexicanos con posiciones de mando o dirección en cinco sectores: gubernamental, político, sector privado, medios de comunicación y académico-universitario, y laboral social; los márgenes de error son de +/-5.4% en 2008 y +/-4.5% (2010 y 2012) para toda la muestra.

doce temas de índole internacional: interés, conocimiento, identidad, activismo, amenazas, objetivos de política exterior, instrumentos, prioridades regionales (América del Norte, América Latina, Europa, Asia y África), seguridad, comercio y finanzas, multilateralismo y migración.

Opinión pública y política exterior

En materia de política exterior, si los Estados fueran racionales, llevarían a cabo sus acciones externas con un propósito definido, analizarían los ambientes nacional e internacional y, dentro de sus capacidades y restricciones internas y externas, elegirían la estrategia que mejor los conduzca a la realización de sus objetivos o intereses nacionales, subjetivamente definidos por ellos. Esta "racionalidad" en la actuación estatal no supone que los Estados siempre consigan sus metas preferidas, pero sí asume que buscarán conseguirlas lo mejor que pudiesen, tomando en cuenta su poder relativo y las restricciones domésticas y sistémicas que enfrentan. Siendo así, la racionalidad únicamente significa que los Estados tienen intereses o preferencias, que no son otra cosa que la forma en que ordenan los posibles resultados que se desprenden del ambiente estratégico en que se encuentran inmersos.[5] Dichas preferencias deben ser completas y transitivas.[6]

En la discusión de las relaciones internacionales, existen varios enfoques teóricos que han buscado explicar la relación entre opinión pública y política exterior.[7] Por ejemplo, el realismo considera que la sociedad tiene un papel secundario en la formulación y la ejecución de la política exterior. Para este marco teórico, el grupo en el poder está encargado de interpretar el interés nacional del país. Por lo tanto, la opinión de la población es poco importante en las relaciones internacionales. Solamente los gobiernos tienen información, están preparados y, en consecuencia, pueden y deben tomar las decisiones en materia externa. Por lo tanto, para el

[5] En la literatura sobre elección estratégica se usan indistintamente los términos intereses y preferencias. Véase Jeffry A. Frieden, "Actors and Preferences in International Relations", en David A. Lake y Robert Powell (eds.), *Strategic Choice and International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1999, p. 39.

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

[7] Una ampliación de la presente discusión se encuentra en Rafael Velázquez Flores y Jorge A. Schiavon, "Opinión pública y política exterior: Percepciones y preferencias de los mexicanos", *Revista Mexicana de Opinión Pública*, núm. 4, abril de 2008, pp. 73-91.

realismo, la política exterior es un asunto de élites gubernamentales y no de la población en general.[8]

Autores como Almond establecen que la población en general no es capaz de tomar decisiones en materia de política externa dadas las complejidades de esta área de política pública.[9] Lippmann y Converse respaldan la idea anterior, argumentando que la política exterior es compleja y ajena a los intereses del público en general, por lo que sus percepciones y preferencias no necesariamente deben ser tomadas en cuenta en el proceso de toma de decisiones.[10]

El idealismo y el neoliberalismo institucional le otorgan un mayor peso a la opinión pública en los temas internacionales. Este enfoque plantea que la política exterior debe buscar, ante todo, el bienestar social de los países. Por lo tanto, el sentir de la población es una de las motivaciones que tienen los gobiernos para diseñar la política exterior.[11] Un enfoque que, técnicamente, le confiere un papel relevante a la opinión pública es el constructivismo. Esta teoría propone que las percepciones y las ideas desempeñan un papel relevante en la política internacional. Es decir, los tomadores de decisiones actúan dependiendo de las percepciones específicas que tengan en torno a un fenómeno. Por lo tanto, la opinión de la sociedad tendría que ser tomada en cuenta por los gobiernos. En este mismo sentido, los gobernantes proyectan cursos de acción en política exterior en función, también, de las percepciones que haya en el ambiente internacional. Es decir, la forma en que la sociedad internacional perciba un asunto será relevante en el diseño de la política exterior.[12]

Autores como Holsti defienden que existe un alto grado de estabilidad en las preferencias sociales en materia de política exterior,[13] mientras que Sobel ha argumentado que, aun cuando en materia externa la opinión de la población no sea suficiente para iniciar una política pública determinada, sí cuenta con la capacidad de afectar los límites de la misma

[8] Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, Nueva York, Random House, 1979; Laura Neack, *The New Foreign Policy: U.S. and Comparative Foreign Policy in the 21st Century*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2003; Chris Brown, *Understanding International Relations*, Londres, Palgrave, 2001.

[9] Gabriel A. Almond, *The American People and Foreign Policy*, Nueva York, Praeger, 1950.

[10] Philip E. Converse, "The Nature of Belief Systems in Mass Publics", en Apter, David E. (ed.), *Ideology and discontent*, Nueva York, Free Press, 1964, pp. 206-261; Walter Lippmann, *Public Opinion*, Nueva York, Free Press, 1922.

[11] Robert Keohane y Joseph Nye, *Power and Interdependence*, Boston, Little Brown, 1989.

[12] Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989; Robert Jackson y Georg Sorensen, *Introduction to International Relations: Theory and Approaches*, Nueva York, Oxford University Press, 2003; Ole R. Holsti, *Public Opinion and American Foreign Policy*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1996.

[13] Ole R. Holsti, *op. cit.*

una vez puesta en marcha.[14] Otros autores más abogan por el considerable impacto que la opinión de la población tiene al constreñir a los tomadores de decisiones en política exterior con respecto a las opciones disponibles de acción.[15] Es más, Lau y Schlesinger establecen que la opinión pública constriñe sustancialmente las estrategias de los presidentes en materia de relaciones internacionales, y que los ejecutivos pueden, a través de estudios de opinión, conocer las percepciones y preferencias de la mayoría de los electores para, con base en ellas, realizar sus propias preferencias de política exterior que estén acordes con las mismas.[16]

En suma, los estudios más recientes sobre opinión pública establecen que, en sistemas democráticos, donde los gobernantes, particularmente el presidente, dependen del apoyo popular a través del voto mayoritario del electorado para llegar al poder y mantenerse en el mismo –personalmente o por medio de su partido o seguidores–, la incidencia de la opinión pública sobre la definición de políticas públicas es fundamental, incluyendo la política exterior. De esta manera, este artículo, con base en el análisis de las percepciones, preferencias y aspiraciones de los mexicanos en su interacción con el mundo busca ofrecer elementos para una reflexión pública e informada sobre la política exterior y el papel de México en el sistema internacional durante la administración del presidente Calderón.

INTERÉS, CONOCIMIENTO E IDENTIDAD INTERNACIONAL: SABER Y SER

¿Qué tanto interesan los temas internacionales a los mexicanos? El nivel de atención de la población sobre noticias internacionales se ha mantenido relativamente constante a lo largo del sexenio: poco más de la mitad de los mexicanos dicen interesarse mucho o algo en las relaciones del país con el mundo, mientras que la otra mitad dice interesarse poco o nada sobre estos asuntos. Lo interesante es que los niveles de interés sobre temas internacionales son relativamente similares a aquellos sobre la situación política y social del país, así como sobre asuntos económicos y financieros.

[14] Richard Sobel, *The Impact of Public Opinion on U.S. Foreign policy since Vietnam: Constraining the Colossus*, Nueva York, Oxford University Press, 2001.

[15] Bruce M. Russett, *Controlling the Sword: The Democratic Governance of National Security*, Cambridge, Harvard University Press, 1990; Douglas C. Foyle, *Counting the Public In: Presidents, Public Opinion, and Foreign Policy*, Nueva York, Columbia University Press, 1999.

[16] Richard R. Lau, y Mark J. Schlesinger, "Policy Frames, Metaphorical Reasoning, and Support for Public Policies", *Political Psychology*, vol. 26, núm. 1, 2005, pp. 77-114.

De ese modo, es claro que los asuntos externos interesan tanto a los mexicanos como los nacionales. La realidad es que el país se divide en dos tipos de públicos, atentos y desatentos: quienes están interesados o no sobre los temas de política pública sin importar su naturaleza.[17]

Ahora bien, con respecto al nivel de información con el que cuentan las personas sobre temas internacionales, igualmente se observa un patrón de continuidad a lo largo del sexenio: la información sobre los temas mundiales ha variado muy poco a lo largo del sexenio a pesar del avance en el proceso de integración de México en el mundo. Los mexicanos tienen un nivel de conocimiento entre medio y bajo sobre cuestiones internacionales y conocen mejor los temas locales que los nacionales y los globales. Además, las diferencias en el nivel de información son muy importantes dependiendo de las características socio-demográficas de los encuestados: entre mayor sea el ingreso, nivel educativo, edad y cercanía con la frontera norte, se poseen mayores niveles de conocimiento. Finalmente, los líderes están considerablemente mejor informados que la población.

Por ejemplo, durante los últimos seis años, sólo una cuarta parte de los entrevistados identifica correctamente las siglas de la Organización de Estados Americanos. Sin embargo, el conocimiento sobre la Secretaría de Relaciones Exteriores ha disminuido en los últimos años (46 por ciento conocía sus siglas en 2006 y 21por ciento las conoce en 2012);[18] esto es relativamente bajo en comparación con el reconocimiento de las siglas de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), la cual alcanzó 50 por ciento en 2012.[19]Además, sólo alrededor de 5 por ciento de los mexicanos sabía el nombre de la canciller durante la administración Calderón, aun cuando fue una de las pocas secretarías de Estado que sólo tuvo un titular durante el sexenio.[20] En asuntos internacionales, el nivel de conocimiento de los mexicanos no sólo es bajo, sino que parece limitarse a dos elementos: la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el presidente de los Estados Unidos. De manera consistente, 60 por ciento identifica correctamente las siglas de la ONU y 70 por ciento sabe quién es el presidente estadounidense.[21]

[17] MM-2006, pp. 20-21; MM-2008, pp. 37-38; MM-2010, pp. 45-46; y MM-2012, tablas descriptivas (1.1, 1.2. y 1.3).

[18] MM-2006, p. 26; y MM-2012, tablas descriptivas (29.3).

[19] MM-2012, tablas descriptivas (29.6).

[20] MM-2008, p. 39; MM-2010, pp. 47-48; y MM-2012, tablas descriptivas (30.4).

[21] MM-2006, p. 23; MM-2008, p. 39; MM-2010, pp. 47-49; y MM-2012, tablas descriptivas (29.2 y 30.3).

Con respecto a la identidad nacional de los mexicanos, la identificación con lo nacional sigue siendo predominante sobre lo local: casi dos terceras partes de los encuestados responden sentirse más mexicanos que de su estado o entidad federativa.[22] En términos supranacionales, con respecto a la identidad regional, el primer referente es América Latina, pero esta identidad ha ido perdiendo fuerza en los últimos años. En 2012, la mayoría de los mexicanos se sentía primero latinoamericano (50 por ciento), segundo ciudadano del mundo (27 por ciento), tercero norteamericano (8 por ciento) y cuarto centroamericano (7 por ciento). Sin embargo, en los últimos seis años la identidad latinoamericana ha perdido peso, cayendo doce puntos desde 2006; algunos de estos puntos han sido ganados por quienes se identifican como ciudadanos del mundo (aumentaron 5 puntos en el sexenio, de 22 a 27 por ciento).[23] Es importante señalar que la identidad norteamericana, inclusive ante la enorme concentración de relaciones económicas del país con esta región y la vigencia de casi veinte años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), simplemente no forma parte del imaginario mexicano.

ACTIVISMO, AMENAZAS, OBJETIVOS E INSTRUMENTOS: ¿QUÉ ESPERAN LOS MEXICANOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR?

¿Cuáles son las preferencias de los mexicanos sobre el nivel de activismo internacional que quieren para su país? ¿Responden éstas a la percepción que se tenga sobre la dirección que lleva el mundo? Ante una percepción negativa o pesimista sobre el rumbo del mundo, ¿se buscará una mayor actividad externa para buscar influir en la solución de los problemas mundiales o, en caso contrario, se observará un alejamiento de los temas globales para enfocar las energías en las problemáticas nacionales?

Es interesante observar que, durante los últimos seis años, los mexicanos han creído que estas dos opciones no son mutuamente excluyentes. Por el contrario, consideran que México debe tener un importante activismo internacional, pero que el mismo debe servir para promover la solución de los problemas nacionales o locales. Así, durante la administración del presidente Calderón, la suma de un entorno externo poco favorable, la gravedad de la situación de seguridad en México y las dificultades económicas en el país hicieron que la población se preocupara más

[22] MM-2006, p. 23; MM-2008, pp. 21-22; MM-2010, pp. 23-24; y MM-2012, tablas descriptivas (19A).
[23] MM-2006, pp. 23-24; MM-2008, pp. 22-23; MM-2010, pp. 26-27; y MM-2012, tablas descriptivas (22).

por su situación interna inmediata. No obstante, consideran que algunas de las soluciones a los problemas nacionales pueden venir del exterior. Se percibe entonces el activismo internacional como una opción para ayudar a resolver los asuntos que más aquejan a la población en su vida diaria.

Como resultado de la crisis económica internacional y la difícil situación de inseguridad en el país, el pesimismo es la norma entre los mexicanos durante el sexenio. Más de dos terceras partes de la población creen que el mundo está peor que hace diez años y la mitad piensa que el mundo estará aún peor en la siguiente década.[24] Por otra parte, se observa un ánimo favorable sobre la participación internacional activa del país: en 2012, 72 por ciento de los mexicanos prefería que el país participara activamente en los asuntos mundiales a que se mantuviera alejado de éstos (18 por ciento); el activismo internacional aumentó 16 puntos durante la administración Calderón, alcanzó 56 por ciento en 2006.[25]

Las principales amenazas que identifican los mexicanos en el sistema internacional son aquellas que afectan directamente su vida cotidiana. De forma consistente, con niveles superiores a 70 por ciento, las amenazas más relevantes son el narcotráfico y crimen organizado, el calentamiento global, la escasez y carestía de alimentos, los desastres naturales, la pobreza en el mundo y el tráfico de armas.[26] Asimismo, se observa un aumento en la percepción sobre la gravedad de las amenazas de manera generalizada a lo largo del sexenio; existe además consenso entre todos los mexicanos sobre cuáles son los temas más amenazantes a nivel global, sin importar sus características socio-demográficas (región, edad, género, educación, ingreso, entre otras).

Al igual que con las amenazas, hay consenso, coherencia y continuidad entre los mexicanos en materia de prioridades de política exterior durante la administración de Calderón. En total concordancia con la evaluación de las amenazas internacionales, los mexicanos identifican como los principales objetivos de la política exterior aquellos que están directa o indirectamente relacionados con su vida diaria y su realidad personal o local, es decir, las prioridades están centradas en una agenda local que genere, en primer lugar, bienestar y, adicionalmente, prestigio. Los mexicanos identifican como las prioridades de política exterior más relevantes, con niveles consistentemente superiores a 70 por ciento, combatir el

[24] MM-2008, pp. 41-42; MM-2010, pp. 53-57; y MM-2012, tablas descriptivas (16.1 y 16.2).

[25] MM-2006, p. 27; y MM-2012, tablas descriptivas (31).

[26] MM-2006, pp. 28-30; MM-2008, pp. 47-50; MM-2010, pp. 57-60; y MM-2012, tablas descriptivas (17.1 a 17.15).

narcotráfico y crimen organizado, proteger el medio ambiente, promover la cultura mexicana, proteger los intereses de los mexicanos en el exterior, promover la venta de productos mexicanos y atraer turistas.[27]

Siendo así, existe una amplia coherencia en la opinión pública mexicana con respecto a sus preocupaciones (amenazas) y las prioridades de política externa (objetivos), en donde tanto población como líderes coinciden en los aspectos amenazantes del mundo y en las acciones prioritarias de política exterior para atender dichas preocupaciones, así como en el consenso ampliamente mayoritario de ambos grupos por una política exterior activa, pero con objetivos de corte nacional o local para generar bienestar y aumentar el prestigio externo de México. Este nivel tan sustantivo de coherencia y consenso entre todos los mexicanos podría tomarse como un claro mandato de la población hacia la Secretaría de Relaciones Exteriores y otras dependencias del sector público con incidencia en asuntos externos, sobre la política exterior que se quiere que el país diseñe y ejecute.

Ahora bien, en lo referente a los instrumentos de política externa, ¿qué prefieren los mexicanos: la ejecución de acciones y estrategias de poder "duro" (militar), "intermedio" (económico y comercial) o "suave" (diplomáticas y culturales)? Con base en la situación geoestratégica de México en el mundo –potencia media, con influencia a nivel regional (latinoamericano), frontera con la potencia hegemónica a nivel global (Estados Unidos) y bajo su paraguas de seguridad–, históricamente la política exterior del país ha evitado los instrumentos de poder duro (militar) y privilegiado aquéllos de poder suave (diplomáticos, jurídicos y culturales). A partir de la apertura comercial y la firma del TLCAN y una amplia red de tratados de libre comercio a nivel global, el país ha utilizado también instrumentos de poder intermedio, como la política comercial, en su política externa.

Los mexicanos, en general, aprueban esta elección de acciones y estrategias de política exterior, estando muy de acuerdo durante el sexenio (niveles superiores a 80 por ciento de acuerdo en 2010 y 2012 que se hizo la pregunta) para aumentar la influencia de México en el mundo por efecto de instrumentos culturales, comerciales y diplomáticos, con niveles considerablemente menores aprobando el uso de la fuerza militar (alrededor de la mitad, treinta puntos menos que los instrumentos de poder suave).[28]

[27] MM-2006, pp. 28-32; MM-2008, pp. 52-54; MM-2010, pp. 60-64; y MM-2012, tablas descriptivas (32.1-32.16).

[28] MM-2010, pp. 64-67; y MM-2012, tablas descriptivas (37.1-37.4).

¿Cómo evalúan los mexicanos el desempeño del gobierno mexicano en materia de política exterior? En general la evaluación de las élites es muy favorable hacia el final de la administración: 65 por ciento muy o algo de acuerdo con su ejecución, 17 puntos más con respecto a 2006, cuando era de 48 por ciento. La población general también evalúa positivamente la política exterior hacia 2012, con 50 por ciento de aprobación, pero su nivel de acuerdo varió sustantivamente durante el sexenio, pasando de niveles de 65 por ciento en 2006, a 45 por ciento en 2008 y 48 por ciento en 2010.[29] Cabe destacar la poca variación en la evaluación de diferentes políticas públicas (educativa, económica, exterior, de protección a mexicanos en el exterior y de seguridad pública) hecha por la población (10-15 puntos entre la mejor y la peor calificadas) en contraste con los 30 a 40 puntos de diferencia en la evaluación hecha por los líderes. Así, como resultado de su mayor nivel educativo o contacto más directo con las dependencias encargadas de diseñar y ejecutar las políticas públicas, pareciera que las élites tienen una capacidad crítica y de discernimiento mayor que el público al momento de evaluar el desempeño gubernamental.

En suma, la buena evaluación de las políticas internacionales abona a la ejecución de una política exterior más activa que privilegie los recursos comerciales, culturales y diplomáticos, proponiendo soluciones a las principales amenazas percibidas. Esto se puede hacer privilegiando aquellos objetivos de política externa identificados por los encuestados, los cuales rinden beneficios económicos y prestigio internacional, incidiendo así positivamente en el bienestar y seguridad de los mexicanos.

Las prioridades regionales: América del Norte, América Latina, Europa, Asia y África en el imaginario nacional

¿Cuáles son las prioridades regionales de los mexicanos? ¿Se observan cambios a lo largo del sexenio con respecto a las preferencias de los mexicanos sobre los diferentes países y regiones del mundo? Ante la pregunta sobre a qué región del mundo debe prestar más atención México, en tres de los cuatro levantamientos (2006, 2010 y 2012), el primer lugar lo ocupa América del Norte con niveles en torno a 35 por ciento, mientras que América Latina ocupa el segundo lugar, con niveles cercanos a 30 por ciento. Solamente en el año 2008 se invirtieron estos lugares (y sus porcentajes) entre las dos regiones.[30] Cabe destacar dos puntos. Primero,

[29] MM-2006, p. 32; MM-2010, pp. 68-69; y MM-2012, tablas descriptivas (36.3A).
[30] MM-2006, pp. 57-58; MM-2008, pp. 66-67; MM-2010, pp. 76-77; y MM-2012, tablas descriptivas (69).

es claro que los mexicanos se encuentran anclados al continente americano, ya que dos terceras partes de su población consideran estas dos regiones como prioritarias. Segundo, los niveles de prioridad otorgados a ambos espacios geográficos son relativamente similares y constantes a lo largo de la administración, lo que refleja que los mexicanos están conscientes de que su país se encuentra ubicado entre dos regiones, con sus lazos económicos, comerciales y financieros en América del Norte y sus relaciones políticas, históricas y culturales en América Latina. Asimismo, es importante señalar el bajo nivel de prioridad concedido a otras áreas: Europa se mantiene, consistentemente en un lejano tercer lugar, con alrededor de 10 por ciento de menciones, mientras que Asia, África, Medio Oriente y Oceanía reciben, cada uno, entre 1 y 6 por ciento.[31]

Además de que Norteamérica es la región prioritaria para los mexicanos, Canadá y Estados Unidos son países hacia los que se siente una gran afinidad. Entre 2006 y 2010, el país mejor evaluado fue Canadá (consistentemente con niveles en torno a los 70/100 grados de afinidad); fue superado por Estados Unidos en 2012. Cabe destacar que se observa una importante variación en la afinidad hacia Estados Unidos, la cual parece depender de quién sea su presidente y el tipo de política exterior que tenga a nivel global. Con la elección del presidente Barack Obama a finales de 2008 se recuperó la evaluación positiva de Estados Unidos: la evaluación de este país pasó de 62 grados en 2008 (sexto lugar) bajo la administración de George W. Bush, a 67 en 2010 (segundo lugar), a 71 en 2012 (primer lugar).[32] Además, la desconfianza hacia Estados Unidos cayó 21 puntos entre 2008 y 2012 (de 61 a 40 por ciento), conque quedaron igual los niveles de confianza y desconfianza hacia este país al final de la administración (40 por ciento).[33]

A lo anterior es importante añadir que la mayoría de los mexicanos consideran que ser vecino de este país representa para México más ventaja que problema; aumentó esta opinión durante el sexenio, pasando de 52 a 57 por ciento de la población entre 2006 y 2012. Los líderes coinciden con la población de manera aún más intensa, aunque se observa un descenso de esta percepción durante el sexenio, que se redujo de 85 a 71 por ciento.[34] Por último, los mexicanos desean una relación especial con Estados Unidos, prefiriendo un trato directo con este país que coordinarse con otros países: 49 por ciento en 2010 y 45 por ciento en 2012 consideraban

[31] *Loc. cit.*
[32] MM-2008, pp. 59-61; MM-2010, pp. 73-75; y MM-2012, tablas descriptivas (70.1-70.24).
[33] MM-2008, pp. 68-70; MM-2010, p. 78; y MM-2012, tablas descriptivas (61.1).
[34] MM-2006, p.68; y MM-2012, tablas descriptivas (Mx9_1).

que México debe buscar un trato especial con su vecino del norte en vez de coordinarse con América Latina para defender sus intereses frente a éste.[35]

Con respecto a las relaciones de México con América Latina, los mexicanos consideran que éstas han mejorado en el curso de la última década; de manera consistente durante la administración, la mitad de los mexicanos cree que dichas relaciones son mejores, mientras que un cuarta parte cree que son iguales y menos de una quinta parte cree que han empeorado.[36]Aun cuando existe una percepción de mejora en la relación con Latinoamérica, es una constante durante el sexenio que más mexicanos consideren que México deba participar en los temas regionales sin pretender ser el líder en vez de buscar ejercer un rol de liderazgo regional. Sin embargo, entre aquellos que consideran que el país debe ser líder se observa un aumento sustantivo de 16 puntos entre 2006 y 2012, que pasó de 22 a 38 por ciento; lo anterior se reproduce entre los líderes, aún más intensamente (se duplica), incrementando de 23 a 52 por ciento, siendo el 2012 el único momento en la administración donde la opción de liderazgo es superior a la de actuar como par.[37]

Los temas de la agenda (comercio y finanzas, seguridad, multilateralismo y migración)

El proceso de apertura económica y comercial de México y su inserción en los mercados globales cuenta con amplio y creciente apoyo entre los mexicanos, particularmente entre los líderes. En primer lugar se observa una opinión relativamente favorable de la globalización: durante todo el sexenio más mexicanos creen que la globalización económica es generalmente buena (niveles entre 38 y 42 por ciento) y no mala (niveles entre 22 y 33 por ciento) para el país, lo cual es más intenso entre los líderes (niveles entre 65 y 83 por ciento).[38]Además, el entusiasmo por el libre comercio es muy elevado y creciente durante la administración; dos terceras partes de la población y tres cuartas partes de los líderes consideran que éste atrae beneficios a la economía mexicana, y 59 por ciento de los mexicanos y 77 por ciento de los líderes en 2012 (aumentando de 55 y 74 por ciento respectivamente en 2008) creen que la liberalización comercial ha sido benéfica para su propio nivel de vida.[39]

[35] MM-2010, p. 80; y MM-2012, tablas descriptivas (64).
[36] MM-2006, pp. 57-58; MM-2008, p. 75; MM-2010, pp. 83-85; y MM-2012, tablas descriptivas (55).
[37] MM-2006, p. 58; MM-2008, p. 76; MM-2010, pp. 84-85; y MM-2012, tablas descriptivas (49).
[38] MM-2006, p. 49; MM-2008, pp. 33-34; MM-2010, pp. 40-41; y MM-2012, tablas descriptivas (43).
[39] MM-2008, pp. 34-36; MM-2010, pp. 41-43; y MM-2012, tablas descriptivas (45.3 y 45.4).

Igualmente, existe una percepción muy positiva sobre la inversión extranjera directa en el país, con algunos límites por sector. La gran mayoría de la población (más del 70 por ciento) y prácticamente la totalidad de los líderes (más de 90 por ciento) consideran que la inversión extranjera beneficia a México. Sin embargo, la mayoría de los mexicanos aún desea excluir el sector energético de la inversión externa, particularmente la producción, exploración y distribución de petróleo, aunque se observa una ligera tendencia hacia la baja en esta preferencia. En 2006, 76 por ciento consideraba que no debía permitirse la inversión extranjera en el sector; se redujo a 65 por ciento en 2012. Es interesante hacer notar que los líderes discrepan de esta posición, creyendo mayoritariamente (en niveles consistentes en torno a 60 por ciento) que sí debiera abrirse el sector petrolero a la inversión internacional.[40]

Con respecto a los procesos de integración regional, la gran mayoría (77 por ciento en 2012) de los líderes mexicanos considera que México debe buscar ampliar y profundizar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), aunque ello implique asumir nuevos compromisos para el país, frente a un 17 por ciento que cree que este tratado debe mantenerse tal como está. Siguiendo esta lógica, los mexicanos favorecen una integración con América Latina similar a la que existe con América del Norte. En 2010 y 2012, más de dos tercios de la población están de acuerdo en promover acciones a nivel latinoamericano, como construir caminos y puentes para conectar la región, permitir la libre circulación de inversiones y promover el libre flujo de bienes y servicios; no obstante, la mayoría rechaza el libre movimiento de personas.[41]Así, los mexicanos consideran que las fronteras deben abrirse para permitir el libre intercambio de bienes, servicios y capitales, pero cerrarse al libre flujo de la fuerza de trabajo.

En el tema de seguridad, los mexicanos están dispuestos a cooperar internacionalmente, especialmente con Estados Unidos, aun al grado de asumir compromisos que impliquen la cesión de cierto grado de soberanía. Esto podría explicarse por el empeoramiento de la situación de inseguridad como resultado del combate al crimen organizado en los últimos años de la administración del presidente Calderón. El número de personas que están de acuerdo en recibir ayuda financiera de Estados Unidos para combatir el narcotráfico en México siempre fue mayor durante el sexenio que el de aquéllas en contra. Sin embargo, pese a la mayor sim-

[40] MM-2006, pp. 54-56; MM-2008, pp. 31-32; MM-2010, pp. 43-45; y MM-2012, tablas descriptivas (Mx_2.3).

[41] MM-2010, pp. 86-88; y MM-2012, tablas descriptivas (59.1A a 59.8A).

patía observada hacia Estados Unidos en los últimos años de la administración, el porcentaje que está de acuerdo en recibir este apoyo financiero se ha reducido un poco en los últimos años (55 por ciento en 2008, 54 por ciento en 2010 y 47 por ciento en 2012).[42]

Las relaciones de México no se limitan sólo a aquéllas con países y regiones, sino que también se participa de manera intensa en foros multilaterales. Con respecto a la valoración de los mexicanos sobre distintos organismos y mecanismos de concertación internacional y regional, la ONU no es sólo la institución más conocida como se comentó anteriormente, sino también la mejor evaluada tanto por el público como por los líderes (con niveles entre 72 y 80 puntos promedio).[43]Otros organismos internacionales, cuando se les conoce, también son bien evaluados: al Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el TLCAN se les califica, a lo largo de toda la administración, entre 63 y 66 puntos.[44]

Ante la buena imagen con la que cuenta la ONU en México, ¿qué tan dispuestos están los mexicanos a colaborar en las decisiones y acciones que emanen de esta organización? En general, sí hay voluntad de apoyar las acciones de la ONU, aunque existe variación dependiendo del tema. Se observa una buena y creciente voluntad entre los mexicanos de colaborar con el envío de fuerzas para operaciones de mantenimiento de la paz (OMP) cercana a 60 por ciento. Este apoyo se ha mantenido entre 2008 y 2012, incrementándose sustantivamente de un nivel de 49 por ciento que había en 2006. Los líderes también apoyan mayoritariamente la participación de México en OMP hacia el final de la administración (52 por ciento en 2012 y 56 por ciento en 2010); lo interesante es el incremento en cerca de 20 puntos porcentuales respecto a 2008, cuando el acuerdo era sólo de 35 por ciento.[45] También existe un amplio apoyo, consistentemente en niveles en torno a 70 por ciento durante todo el sexenio, para que la ONU autorice el uso de la fuerza internacional para prevenir que un país adquiera armas nucleares o apoye a grupos terroristas, para prevenir violaciones graves de derechos humanos, como asesinatos masivos (genocidio), y para defender a un país que haya sido atacado por otro.[46]

[42] MM-2008, pp. 70-71; MM-2010, pp. 80-82; y MM-2012, tablas descriptivas (63.1).

[43] MM-2006, pp. 41-42; MM-2008, p. 57; MM-2010, p. 91; y MM-2012, tablas descriptivas (71.1).

[44] MM-2006, pp. 42-43; MM-2010, pp. 91-92; y MM-2012, tablas descriptivas (71.3, 71.5 y71.6).

[45] MM-2008, p. 58; MM-2010, p. 93; y MM-2012, tablas descriptivas (40A).

[46] MM-2006, pp. 40-41; MM-2008, p. 57; MM-2010, p. 93; y MM-2012, tablas descriptivas (46.1, 46.2, 46.3 y 46.5).

Sin embargo, el apoyo a los organismos y las acciones multilaterales es pragmático, ya que se reduce sustantivamente cuando sus efectos tienen impacto sobre el país. Aproximadamente la mitad de los mexicanos (entre 45 y 55 por ciento de 2008 a 2012) está en desacuerdo en que México deba aceptar las decisiones de la ONU cuando éstas no le gusten o convengan. En contraposición, los líderes mantienen un fuerte compromiso con los organismos multilaterales (con niveles de acuerdo entre 64 y 71 por ciento durante la administración) de aceptar las decisiones de la ONU para resolver problemas internacionales aunque estas decisiones no les gusten.[47]

Finalmente, con respecto al tema migratorio, ¿cuál es la visión de los mexicanos sobre la emigración de connacionales al exterior y cómo perciben a los extranjeros que se encuentran en el país? Con respecto a la emigración, es importante destacar que entre el primer levantamiento en 2004 y el 2012 se verifica un declive en el porcentaje de mexicanos que reporta tener familiares viviendo fuera de México, reduciéndose de 61 a 49 por ciento.[48]Además, durante la administración del presidente Calderón se observa una importante fluctuación en el número de familias que reciben remesas, el cual responde en gran medida a la crisis económica de 2008 al 2010. En 2006, 24 por ciento de los mexicanos reportaban recibir recursos de sus familiares en el exterior; este valor cayó a 15 por ciento en 2008 y tocó fondo en 12 por ciento en 2010; el porcentaje aumentó a 20 por ciento en 2012,[49]como resultado del mejoramiento en la situación económica mundial y, particularmente, en Estados Unidos, donde se concentra 98 por ciento de los mexicanos en el exterior y de donde provinieron entre el 84 y 92 por ciento de las remesas en el sexenio.[50]

Con respecto a los beneficios derivados de la emigración, los mexicanos tienen posiciones encontradas y cada vez son más críticos con respecto a los efectos de la misma. Mientras que en 2010,[51] 47 por ciento de los mexicanos opinaban que la migración era buena para su comunidad o pueblo de origen, 45 por ciento para las familias del migrante y 44 por ciento para el país, estos niveles se redujeron sustantivamente en tan sólo dos años, a 35 por ciento para comunidad de origen, 39 por ciento para sus familias y 35 por ciento para México en 2012.[52] En materia de política pública, las máximas prioridades de los mexicanos en materia de emigración

[47] MM-2006, p. 40; MM-2008, p. 27; MM-2010, p. 38; y MM-2012, tablas descriptivas (42).

[48] MM-2006, p. 22; MM-2008, p. 39; MM-2010, pp. 99-100; y MM-2012, tablas descriptivas (5).

[49] MM-2006, p. 22; MM-2008, p. 39; MM-2010, p. 100; y MM-2012, tablas descriptivas (6.2).

[50] MM-2010, pp. 100; y MM-2012, tablas descriptivas (6.2.1).

[51] A partir del 2010 se incluyó en la encuesta *México, las Américas y el Mundo* una amplia batería de preguntas sobre el tema migratorio, por lo que únicamente se cuenta con datos comparativos para la segunda mitad de la administración del presidente Calderón.

[52] MM-2010, pp. 101-102; y MM-2012, tablas descriptivas (9.1 a 9.3).

son buscar que el gobierno de Estados Unidos legalice a los mexicanos indocumentados (33 por ciento en 2010 y 29 por ciento en 2012) o genere un programa de trabajo temporal para migrantes (23 por ciento en 2010 y 30 por ciento en 2012). Los líderes, a su vez, consideran que la prioridad debería ser invertir recursos para generar empleos en las comunidades de origen (53 por ciento en 2010 y 46 por ciento en 2012) para reducir la migración de mexicanos al exterior.[53]

En materia de derechos de los migrantes, los mexicanos están dispuestos a otorgar los mismos derechos que ellos exigen para sus connacionales en el extranjero a los inmigrantes en el país, pero con menores niveles de intensidad. Casi la totalidad del público apoya que se otorguen derechos a los mexicanos en el exterior como trabajar en igualdad de condiciones que los nacionales (97 por ciento en 2010 y 92 por ciento en 2012), tener acceso a la educación pública (96 por ciento en 2010 y 94 por ciento en 2012) y llevar a su familia a vivir con ellos (83 por ciento en 2010 y 84 por ciento en 2012).[54] Sin embargo, aun cuando están dispuestos a conceder estos derechos a los extranjeros viviendo en México, los niveles de apoyo para ello son menores: trabajar en igualdad de condiciones (85 por ciento en 2010 y 84 por ciento en 2012), acceso a la educación pública (91por ciento en 2010 y 2012) y traer a su familia (81por ciento en 2010 y 84 por ciento en 2012).[55]

¿Cuáles son las percepciones sobre los inmigrantes en México? En primer lugar es importante destacar que la impresión que tienen los mexicanos sobre los extranjeros que se encuentran en el país pocas veces se forma a través de un contacto directo o estrecho con ellos. Un porcentaje relativamente bajo de los mexicanos (19 por ciento en 2012 y 18 por ciento en 2010) dice tener relación con extranjeros que viven en México.[56]Ahora bien, aun ante esta limitada relación directa, en general, los mexicanos valoran positivamente la inmigración, siempre que ésta sea regular, como se discutirá posteriormente. La opinión buena o muy buena sobre los extranjeros que viven en México es de 61 por ciento (2012) y 63 por ciento (2010) entre el público y de 85 por ciento (2012) entre los líderes.[57] A la vez, los mexicanos no se sienten abrumados por el número de extranjeros en el país, pues la mayoría (53 por ciento en 2010 y 2012) juzga que su número no es excesivo, al considerarlo "adecuado" (24 por ciento en 2010

[53] MM-2010, pp. 110-111; y MM-2012, tablas descriptivas (Mx11.1).
[54] MM-2010, pp. 108-109; y MM-2012, tablas descriptivas (10.1A a 10.3A).
[55] MM-2010, pp. 108-109; y MM-2012, tablas descriptivas (26.1A a 26.3A).
[56] MM-2010, p. 103; y MM-2012, tablas descriptivas (11).
[57] MM-2010, p. 103; y MM-2012, tablas descriptivas (24).

y 26 por ciento en 2012), o bien que los extranjeros "son pocos" (29 por ciento en 2010 y 27 por ciento en 2012), mientras que aproximadamente un tercio (32 por ciento en 2010 y 29 por ciento en 2012) cree que son "demasiados".[58]

Con respecto a sus contribuciones al país, los mexicanos consideran que la inmigración genera ventajas importantes, particularmente en el terreno económico. Niveles mayores a 70 por ciento del público y 90 por ciento de los líderes creen que los extranjeros que viven en México "traen ideas innovadoras" y "contribuyen a la economía mexicana", aunque porcentajes cercanos a la mitad de la población consideran que "quitan empleos a los mexicanos" y "generan inseguridad"; los líderes no estarían de acuerdo con estos dos últimos puntos (68 por ciento y 84 por ciento estarían algo o muy en desacuerdo, respectivamente, en el 2012).[59]

No obstante, la buena percepción general que se tiene sobre los extranjeros en México se matiza de manera importante cuando se diferencia por país de origen; existe preferencia por los inmigrantes de América del Norte y Europa por sobre los latinoamericanos. Los extranjeros mejor evaluados son los estadounidenses y los españoles (con opiniones favorables superiores a 55 por ciento), mientras que la percepción positiva para los latinoamericanos (argentinos, cubanos, colombianos y guatemaltecos en orden descendente), oscila entre 35 y 45 por ciento.[60]

Además, la opinión de los mexicanos sobre los inmigrantes varía sustantivamente dependiendo de su estatus migratorio, regular o irregular. La mayoría de la población aboga por que se controlen más estrictamente las fronteras (79 por ciento en 2010 y 69 por ciento en 2012) y se deporte a su país de origen a los inmigrantes indocumentados (66 por ciento en 2010 y 57 por ciento en 2012). Existe también un grupo importante de mexicanos que quisiera regularizar la situación de los extranjeros indocumentados en el país mediante programas de trabajo temporal, apoyando esta opción 71 por ciento en 2010 y 78 por ciento en 2012. Por último, el porcentaje de mexicanos que estaría de acuerdo en permitir la entrada de migrantes al país sin obstáculos aumentó sustantivamente en los dos últimos años del sexenio, pasando de 34 a 50 por ciento entre 2010 y 2012.[61] En suma, los mexicanos prefieren que los inmigrantes estén legalmente en el país y, al mismo tiempo, brindarían facilidades para conseguirlo.

[58] MM-2010, p. 103; y MM-2012, tablas descriptivas (12).
[59] MM-2010, pp. 103-104; y MM-2012, tablas descriptivas (13.1A a 13.4A).
[60] MM-2010, pp. 105-106; y MM-2012, tablas descriptivas (25.2 a 25.7).
[61] MM-2010, pp. 106-107; y MM-2012, tablas descriptivas (Mx12.1 a Mx12.4).

CONCLUSIONES

¿Cuáles son los principales hallazgos con respecto a qué piensan y qué quieren los mexicanos en asuntos internacionales? ¿Qué patrones de continuidad y cambio se observan en sus percepciones, preferencias e intereses a lo largo de la administración del presidente Calderón? ¿De qué manera los acontecimientos nacionales e internacionales impactaron en ellas?

En primer lugar, en términos de identidad, interés y conocimiento, los mexicanos se encuentran crecientemente más identificados con la nación que con su localidad; a la vez, están más abiertos a la interacción cultural, económica, política y social con el mundo, aumentando la identidad como ciudadanos del mundo y reduciéndose la latinoamericana, que, sin embargo, sigue siendo la más importante. Lo que divide a la población no es el interés entre lo nacional y lo internacional, sino su grado general de atención sobre los asuntos públicos; a quienes prestan atención a los asuntos internos, también les parece relevante lo que ocurre en el mundo. Además, el nivel de desconocimiento de lo internacional persiste, con la salvedad de la ONU y lo que ocurre en Estados Unidos y, en menor medida, en América Latina.

En segundo lugar, aun cuando se observa un país pesimista y agobiado por la situación política y económica a nivel nacional y global, los mexicanos favorecen la participación internacional activa del país, justamente para buscar en el mundo soluciones a sus problemáticas locales más inmediatas. Perciben, de manera consistente y con creciente intensidad, aquellas amenazas externas que impactan directamente a su situación personal o local. Siendo así, los mexicanos tienen una inclinación más pragmática que idealista o altruista frente a las amenazas internacionales y a las prioridades de política externa. Quieren una política exterior centrada en los temas relacionados con sus condiciones de vida, bienestar, seguridad y prestigio nacional. Además, para conseguirlo, privilegian los instrumentos internacionales de poder blando e intermedio, particularmente la capacidad de influencia mediante recursos culturales, comerciales y diplomáticos. Existe un consenso casi absoluto entre todos los mexicanos con respecto a lo anterior a lo largo de todo el sexenio –sin importar su género, edad, región, educación, ingreso o ideología–, por lo que se podría considerar que hay un mandato claro para la SRE y demás instancias gubernamentales con incidencia en temas internacionales sobre el tipo de política exterior que quieren los mexicanos y los instrumentos para conseguirla.

En tercer lugar, en términos de prioridades regionales, los mexicanos siguen anclados al continente americano, lo cual les impide advertir y calibrar la creciente importancia de otras regiones, en particular Asia. Siendo así, los mexicanos ubican a su país como un actor primordialmente regional; sus aspiraciones, intereses, prioridades e identidades están concentradas casi exclusivamente en América del Norte y América Latina, sin existir una visión global ni perspectiva sobre Europa y Asia-Pacífico, y menos aún sobre África u Oceanía. En general, los mexicanos no prestan atención ni a las potencias emergentes ni a las potencias tradicionales, permaneciendo absortos en su espacio geográfico inmediato, las Américas.

En particular, los mexicanos quieren una relación especial con Estados Unidos, prefiriendo tratar directamente con su vecino del norte que coordinar sus posiciones con Canadá o América Latina. También, se observa un claro efecto en la percepción sobre Estados Unidos resultado de la elección del presidente Barack Obama, revirtiendo el deterioro observado durante la administración Bush. Aumenta sustantivamente la afinidad y confianza hacia este país, así como las posibilidades de cooperación entre ambas naciones.

Con respecto a la participación de México en foros multilaterales, existe un activismo selectivo, acotado y superficial. Los mexicanos simpatizan y confían mucho en los organismos internacionales, aún más que en actores internos como los políticos, la policía y el presidente. Apoyan sustantivamente las actividades de la ONU, aunque su compromiso se podría caracterizar como superficial, ya que no siempre están dispuestos a acatar las decisiones de este organismo.

Finalmente, con respecto a los temas económicos, los mexicanos apoyan creciente y sustantivamente la apertura comercial y financiera del país. Se observa a lo largo del sexenio un aumento en el apoyo hacia la globalización, el libre comercio y la inversión extranjera directa; la única excepción es el sector petrolero, que los mexicanos desean, de manera constante, excluir de la inversión externa. En materia de seguridad, con la finalidad de atender el incremento de la inseguridad en el país, los mexicanos están más dispuestos a cooperar internacionalmente, particularmente con Estados Unidos.

En el tema migratorio, los mexicanos han cambiado sus preferencias como resultado de la cambiante situación de los flujos migratorios; se perciben como un país que busca resolver sus contradicciones como un espacio de emigración, inmigración y transmigración. Los mexicanos se inclinan a favor de una política migratoria integral y abierta, centrada en la

protección de los derechos de sus connacionales en el exterior, así como la reducción de las contradicciones en el trato que se pide a otros países para sus emigrantes y el que se otorga a los extranjeros en territorio nacional. Aun cuando tienen una percepción favorable sobre los inmigrantes, hacen importantes diferencias entre ellos dependiendo de su país de origen –evaluando mejor a los europeos y norteamericanos que a los latinoamericanos– y su situación migratoria –favorecen a los inmigrantes regulares sobre los indocumentados–. Además, aun cuando apoyan ampliamente la integración latinoamericana en términos del libre flujo de bienes, servicios y capitales, no aprueban el libre tránsito de personas en la región.

En suma, las percepciones, preferencias e intereses de los mexicanos en materia internacional han ido evolucionando junto con la realidad económica y política a nivel nacional y mundial. Durante la administración del presidente Calderón, se observan patrones de continuidad y cambio, siendo las cuestiones estructurales las más permanentes (bajos niveles de interés y conocimiento, así como la concentración en las regiones geográficas más cercanas y el enorme consenso sobre las amenazas, prioridades de política exterior y los instrumentos para alcanzarlas), mientras que las coyunturales presentan un mayor dinamismo (creciente apertura comercial y financiera, percepciones pragmáticas sobre Estados Unidos y la cooperación en temas migratorios y de seguridad). Lo relevante es que, en un país democrático, los hallazgos sobre estas preferencias e intereses de los mexicanos en materia internacional pueden servir como insumo para la toma de decisiones en materia de política exterior.

MIRANDO HACIA ADELANTE (2012-2018)

¿Cómo puede ser el análisis anterior útil para la toma de decisiones de la administración del Presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018)? En primer lugar, proveyendo información sólida y rigurosa de que los mexicanos quieren que la política exterior sea una política pública cuya función principal sea buscar, en el contexto internacional, aquellos elementos que provean respuesta a las necesidades sociales, económicas y políticas del país, con la finalidad de generar seguridad y desarrollo nacional. Siendo así, para los mexicanos y para la nueva administración presidencial, la política exterior debe ser un medio, no un fin en sí mismo.

Como se describió en este capítulo, uno de los principales hallazgos de la encuesta "México, las Américas y el Mundo", es que, consistentemente, durante la última década, todos los mexicanos, población en general y líderes, sin importar su edad, género, nivel educativo, ingreso, lugar de residencia o ideología política, quieren una política exterior que incremente el prestigio internacional del país, defienda los intereses de México en el exterior y sirva como instrumento para generar desarrollo y bienestar a nivel nacional. En particular, cerca del 70 por ciento de los mexicanos consideran como muy importantes las siguientes prioridades de política externa: *1)* promover la cultura mexicana; *2)* combatir el narcotráfico y crimen organizado; *3)* proteger el medio ambiente; *4)* atraer turistas; *5)* promover la venta de productos mexicanos en otros países; *6)* proteger los intereses de los mexicanos en el exterior; y, *7)* atraer inversión extranjera a México. Además, existe el mismo amplio grado de consenso entre los mexicanos sobre las herramientas para alcanzar estos objetivos: mayorías superiores al 85 por ciento están muy o algo de acuerdo en que México utilice el instrumento cultural, comercial y diplomático para avanzar sus intereses a nivel global, descartando el uso de la fuerza militar. Esto podría interpretarse como un claro mandato para la Cancillería y demás Secretarías de Estado con incidencia en temas internacionales.

También, cabe mencionar que una política pública a la que no se le asignan suficientes recursos humanos y financieros no es una prioridad. La política externa debe estar basada en una planeación eficiente y efectiva, y debe ser proactiva para responder a los planes y las necesidades internas del país descritos anteriormente. Siendo así, los recursos asignados a la política exterior son una inversión, no un gasto. La presencia de México en el mundo se ha multiplicado exponencialmente en las últimas tres décadas: hoy la suma de las exportaciones e importaciones representan cerca del 65 por ciento del PIB nacional, los empresarios han convertido a México en un país exportador neto de capital, hay más de 32 millones de personas de origen mexicano viviendo en el exterior (15 millones nacidas en México y 6 millones viviendo irregularmente en Estados Unidos), y se tienen 75 embajadas en el mundo y 68 consulados (50 en un solo país, Estados Unidos). Sin embargo, el número de miembros del Servicio Exterior Mexicano es el mismo que en 1975, los recursos de la Cancillería se han mantenido constantes en términos reales en los últimos 15 años, el gobierno se resiste a participar en Operaciones para el Mantenimiento de la Paz –aunque haya amplio apoyo de los mexicanos en general y esto sea la mejor prueba de que México puede ser un "actor con responsabilidad

global" como el Plan Nacional de Desarrollo del Presidente Peña Nieto lo propone– y los fondos para la cooperación internacional en la Amexcid sean, por decir lo menos, magros.

Siendo así, como se deriva del análisis de la encuesta hecho en este capítulo, en un mundo crecientemente globalizado y dinámico, las prioridades de México deben ser, en los siguientes años, fortalecer su presencia global, ampliar su cooperación internacional, velar por los intereses nacionales en el extranjero y promover el valor del país en el mundo. Para ello debe encontrar en el mundo las soluciones para las prioridades nacionales, generando seguridad y desarrollo interno en beneficio de los mexicanos.

BIBLIOGRAFÍA

Almond, Gabriel A., *The American People and Foreign Policy*, Nueva York, Praeger, 1950.

Brown, Chris, *Understanding International Relations*, Londres, Palgrave, 2001.

Converse, Philip E., "The Nature of Belief Systems in Mass Publics", en Apter, David E. (ed.), *Ideology and discontent*, Nueva York, Free Press, 1964.

Frieden, Jeffry A., "Actors and Preferences in International Relations", en David A. Lake y Robert Powell (eds.), *Strategic Choice and International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1999.

Foyle, Douglas C., *Counting the Public in: Presidents, Public Opinion, and Foreign Policy*, Nueva York, Columbia University Press, 1999.

González González, Guadalupe y Susan Minushkin, *México y el mundo 2006: opinión pública y política exterior en México*, México, CIDE/Comexi, 2006.

_____, Ferran Martínez i Coma y Jorge A. Schiavon, *México, las Américas y el mundo: política exterior: opinión pública y líderes 2008*, México, CIDE, 2008.

_____, Jorge A. Schiavon, David Crow y Gerardo Maldonado, *México, las Américas y el mundo 2010. Política exterior: opinión pública y líderes*, México, CIDE-DEI, 2011.

_____, Jorge A. Schiavon, David Crow y Gerardo Maldonado, Tablas descriptivas del proyecto "México, las Américas y el Mundo 2012-2013. Política exterior: opinión pública y líderes", México, CIDE-DEI, 2013 (en elaboración; públicamente disponibles en http://www.mexicoyelmundo.cide.edu).

Holsti, Ole R., *Public Opinion and American Foreign Policy*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1996.

Jackson, Robert y Sorensen, Georg, *Introduction to International Relations: Theory and Approaches*, Nueva York, Oxford University Press, 2003.

Keohane, Robert y Joseph Nye, *Power and Interdependence*, Boston, Little Brown, 1989.

Lau, Richard R. y Mark J. Schlesinger, "Policy Frames, Metaphorical Reasoning, and Support for Public Policies", *Political Psychology*, vol. 26, núm. 1, 2005.

Lippmann, Walter, *Public Opinion*, Nueva York, Free Press, 1922.

Merle, Marcel, *Forces et enjeux dans les Relations Internationales*, París, Económica, 1981.

Neack, Laura, *The New Foreign Policy: U.S. and Comparative Foreign Policy in the 21st Century*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2003.

Rourke, John, *International Politics on the World Stage*, Nueva York, McGraw Hill, 2003.

Russett, Bruce M., *Controlling the sword: The Democratic Governance of National Security*, Cambridge, Harvard University Press, 1990.

Sobel, Richard, *The Impact of Public Opinion on U.S. Foreign policy since Vietnam: Constraining the Colossus*, Nueva York, Oxford University Press, 2001.

Velázquez Flores, Rafael y Jorge A. Schiavon, "Opinión pública y política exterior: Percepciones y preferencias de los mexicanos", *Revista Mexicana de Opinión Pública*, núm. 4, abril de 2008.

Waltz, Kenneth N., *Theory of International Politics*, Nueva York, Random House, 1979.

Wendt, Alexander, *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.

SEGUNDA PARTE:
BALANCE POR REGIONES GEOGRÁFICAS

IV. LA POLÍTICA EXTERIOR DE FELIPE CALDERÓN HACIA AMÉRICA DEL NORTE: CRISIS INTERNA Y REDEFINICIÓN DE FRONTERAS

ARTURO SANTA CRUZ

EN MÉXICO, LA CRISIS Y NO TANTO LA VIOLENCIA, como reza el adagio marxista, es la partera de cambios de época. La crisis económica de 1982 llevó a la sustitución del modelo de desarrollo "hacia adentro" por otro más abierto. Este cambio dio paso al proceso de "integración silenciosa", en la década de los ochenta, que culminó con la iniciativa mexicana, a inicios de la siguiente década, del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Se hablaba entonces de que México había "cruzado el Rubicón" en su relación con el vecino de norte (si bien al tratado comercial vendría a potenciar y redefinir también la relación con Canadá, "el vecino del vecino").[1] Poco después, durante el *annus horribilis* de 1994, en lo que fue una verdadera voltereta en materia de política exterior, México decidió aceptar observadores internacionales para el proceso electoral de ese año. Con esa medida, como observara Robert Pastor, el país había "cruzado el umbral" acogiéndose a lo que era ya una práctica y entendimiento de la soberanía extendida en la comunidad internacional.[2]

Dos décadas después, luego de un proceso que podría llamarse de "desintegración silenciosa" de la seguridad estatal, México recurre de nueva cuenta al vecino del norte y, con el lanzamiento de la Iniciativa Mérida, redefine una vez más, así sea parcialmente y en un ámbito diferente, la relación bilateral; esa es mi hipótesis. No estoy sugiriendo por supuesto que el factor externo haya sido determinante en la política pública insignia del gobierno de Felipe Calderón, la lucha contra el crimen organizado, sino

* Expreso mi agradecimiento a Miguel Sigala por su valiosa asistencia de investigación durante la elaboración de este artículo.

[1] Jorge Montaño, *Misión en Washington: 1993-1995. De la Aprobación del TLCAN al préstamo de rescate*, México, Editorial Planeta, 2004, p. 124.

[2] Entrevista con Robert Pastor, Atlanta, 5 de septiembre de 2000.

simplemente que el involucramiento abierto de Washington en esta empresa vino a dar lo que pareciera ser la última vuelta de tuerca en la agenda bilateral. De esta manera, en el ocaso de la primera década del siglo XXI México se encontraba, como lo señalara Stephanie Golob con respecto al TLCAN dos décadas atrás, más allá de la frontera de políticas públicas "normales". En efecto, para Rafael Fernández de Castro, ex asesor de política exterior del presidente Calderón, la Iniciativa Mérida, "fue un cambio sustantivo muy importante", mientras que para John Feeley, número dos de la embajada estadounidense en México cuando se lanzó la Iniciativa Mérida, ésta representaba "un nuevo paradigma... más allá de la soberanía".[3]

De la misma manera que la lucha contra el crimen organizado fue tan solo una de las áreas en las que la administración calderonista puso especial énfasis,[4] pero se convirtió en su política insignia –no sólo por el costo en recursos públicos sino también en vidas–, la agenda de seguridad fue la que definió la relación de México con Estados Unidos –y por ende con América del Norte en general– durante dicha administración.[5]

Este trabajo tiene como objetivo presentar un panorama general de lo que fue la política exterior del gobierno de Felipe Calderón hacia América del Norte. Puesto que la cooperación en materia de seguridad con Estados Unidos fue la más significativa no sólo por la temática sino también por el carácter inusitado tanto del grado de cooperación como de su reconocimiento público, este tema ocupa un lugar central en el capítulo. Así pues, luego de referirme brevemente en la primera sección tanto al contexto analítico (frontera de políticas públicas, interdependencia e identidad) como histórico (la desintegración silenciosa, el estado de cosas anterior con respecto a las relaciones del crimen organizado con el Estado), en la segunda reviso el surgimiento y puesta en práctica de la Iniciativa Mérida, enfatizando las implicaciones de largo plazo que dicho mecanismo puede tener para las relaciones México-Estados Unidos; en esta sección me refiero brevemente también a las implicaciones que

[3] Stephanie R., Golob, "Beyond the Policy Frontier: Canada, Mexico, and the Ideological Origins of NAFTA", *World Politics*, vol. 55, núm. 3, 2003, p. 361; entrevista telefónica con Rafael Fernández de Castro, Guadalajara, Jal., 8 de enero de 2013; entrevista con John D. Feeley, ciudad de México, 19 de abril de 2010.

[4] Otras fueron la infraestructura y la salud pública; en contraparte, la generación de empleos formales y la educación brillaron por la falta de atención y resultados.

[5] Por ejemplo, en tres de los principales diarios estadounidenses el porcentaje de noticias sobre México que hacían referencia a las drogas aumentó más del doble, en promedio, entre 2005 y 2011. Así, dicho porcentaje pasó del 12.84 por ciento al 20.90 por ciento en *The New York Times*, del 5.97 por ciento al 10.7 por ciento en *The Wall Street Journal* y de 7.33 por ciento a 28.64 por ciento en *The Washington Post* (fuente: búsqueda en las portales de internet de los tres diarios de noticias sobre drogas respecto al total de noticias sobre México).

en materia de seguridad tuvo el acercamiento entre México y Estados Unidos para las relaciones entre nuestro país y Canadá. En una tercera sección me ocupo someramente –dadas las limitaciones de espacio– de otros ámbitos de la agenda México-Estados Unidos, y en la cuarta hago lo propio respecto a la relación México-Canadá. Finalmente, en una quinta sección trato la política de México hacia la región de América del Norte en su conjunto y, a manera de conclusiones, apunto algunos señalamientos sobre el futuro de América del Norte. Como quedará claro, fueron los cambios ocurridos en materia de seguridad, fundamentalmente en la relación con Estados Unidos, los que definieron mayormente la política de México hacia la región en el sexenio 2006-2012 y, si mi hipótesis es correcta, lo seguirán haciendo en años por venir.[6]

FRONTERA DE POLÍTICAS PÚBLICAS, INTERDEPENDENCIA E IDENTIDAD

La cooperación en materia de seguridad con Estados Unidos, en sus diferentes facetas, no es nueva. Durante la Segunda Guerra Mundial soldados mexicanos pelearon bajo las órdenes de mandos estadounidenses en el teatro del Pacífico; un par de décadas más tarde, los dos países intercambiaban información sobre la actividad de agentes cubanos y soviéticos en territorio nacional, y desde los años setenta se intensificó la colaboración con el gobierno estadounidense en el combate al narcotráfico.[7] Sin embargo, aparte de la cooperación abierta durante los años cuarenta, ésta se daba de manera por demás discreta y esporádica, a raíz de la reticencia del régimen posrevolucionario mexicano para aparecer como aliado incondicional de su poderoso vecino del norte.[8]

Lo subrepticio de la colaboración bilateral obedecía a dos factores, uno fundamental y otro operativo. El primero tenía que ver con la identidad del Estado posrevolucionario; el segundo con una especie de acuerdo tácito entre Estados Unidos y México establecido alrededor de los años cuarenta. En relación con la base fundamental de la relación bilateral durante la mayor parte del siglo XX, cabe notar que la Revolución

[6] El tiempo –por lo pronto el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto– se encargará de "probar" o "disprobar" mi hipótesis. De darse la segunda opción, la cooperación que se dio en el contexto de la Iniciativa Mérida será una anécdota más en la relación bilateral. Pero si la cooperación en materia de seguridad continúa a un nivel similar o mayor al actual en el sexenio que inicia, querrá decir que algo había de cierto en mi planteamiento.

[7] Octavio Herrera y Arturo Santa Cruz, *Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010: América del Norte*, México, Secretaría de Relaciones Internacionales, 2011.

[8] Craig A. Deare. "U.S.-Mexico Defense Relations: An Incompatible Interface", *Strategic Forum*, núm. 243, 2009, p. 3.

de 1910 no sólo llevó a cabo la fundación de un nuevo régimen político, sino que creó también un nuevo sentido de propósito nacional e identidad del Estado. La característica definitoria de la identidad posrevolucionaria respecto a su relación con el exterior, y particularmente respecto a Estados Unidos, fue la de mantener al vecino del norte a una "sana" distancia. De acuerdo con lo anterior, la doctrina mexicana de política exterior, su práctica y la manera en que el país entendió a Estados Unidos y trató con él, es el resultado directo de la revolución, y más específicamente, de la identidad que produjo: el nacionalismo revolucionario.

Con la lucha armada como la "piedra de toque de la identidad nacional",[9] el nacionalismo revolucionario comenzó a ser el discurso que plenamente articuló el nuevo proyecto nacional. En lo fundamental, el mito revolucionario estribaba en la idea de que la soberanía del Estado era concomitante con un Estado poderoso, capaz de cumplir las promesas contenidas en la Constitución de 1917.[10] Junto con el mito de la Revolución surgió un nuevo entendimiento de la nación: una identidad nacional más inclusiva y contundente.[11] Fue justo esta nueva identidad lo que sirvió como la base del nacionalismo.

En el plano interno, el carácter del nuevo Estado incluía factores materiales e ideacionales. Así, el control de los recursos naturales y las nacionalizaciones, pero también la exaltación de la identidad nacional –particularmente de su componente indígena–, fueron elementos clave.[12] En el plano externo, el nacionalismo revolucionario implicaba la desconfianza hacia las grandes potencias, y en particular hacia el vecino del norte, lo cual representaba un elemento constitutivo de la nueva identidad. Lo anterior se debía a razones históricas, como el recuerdo mexicano del desmembramiento del país a manos de Estados Unidos.[13] Pero operaba también un factor orientado al futuro: la necesidad de preservar lo distintivo del país ante el vecino del norte.[14] En este respecto, la revolu-

[9] Comisión para el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, *El desafío de la interdependencia*, México, FCE, 1988, p. 15.

[10] Alan Knight, "El gen vivo de un cuerpo muerto", *Nexos*, núm. 383, 2009, pp. 25-26 y 228; Julie A. Erfani, *The Paradox of the Mexican State, Rereading Sovereignty from Independence to NAFTA*, Boulder, Rienner, 1995, p. 58.

[11] Rick Lopez, *Crafting Mexico: Intellectuals, Artisans, and the State after the Revolution*, Durham, Duke University Press, 2010, 14, 2.

[12] Roger Bartra, "La crisis del nacionalismo en México", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 51, núm. 3, 1989, p. 199.

[13] Luis G. Zorrilla, *Historia de las relaciones entre México y los Estados Unidos de América (1800–1958)*, tomo 2, México, Porrúa, 1965, p. 508; Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 2006, p. 111.

[14] Lorenzo Meyer, *La marca del nacionalismo*, México, El Colegio de México/Senado de la República, 2000, p. 911.

ción cultural que tuvo lugar durante la fase revolucionaria (1910-1920) y los años posteriores fue un gran recurso; como lo notara Alan Knight, esto "permitió a México formar una identidad nacional [y] le otorgó a México, las herramientas discursivas necesarias para resistir la hegemonía cultural de Estados Unidos".[15] Esta nueva identidad significó, por lo tanto, un entendimiento relativamente estable –si bien maleable a lo largo del tiempo– para México como nación y para su interlocutor más importante: Estados Unidos. A la memoria histórica y al intento de México por preservar sus valores e intereses, se les agregó la presencia de Estados Unidos a lo largo de la frontera norte como elemento de la doctrina de política exterior del régimen posrevolucionario. El tener un vecino que se había autoproclamado como titular del derecho de tutelaje sobre todo el hemisferio Occidental representaba un efectivo incentivo para formular una política de política exterior defensiva, una que enfatizaba la independencia política en la arena internacional.[16]

La nueva identidad tendría asimismo un efecto sustancial en el aparato de seguridad y en la práctica internacional del país en esta materia. Las fuerzas armadas que emergieron de la guerra intestina no sólo se convirtieron en una parte integral del nuevo Estado: éstas también adoptaron el nacionalismo revolucionario como su propio discurso e identidad. Así, la doctrina de seguridad estuvo, desde muy temprano, imbuida de una mítica narrativa de la Revolución, así como de una profunda sospecha hacia Estados Unidos.[17] En concordancia con lo anterior, en las décadas subsiguientes a la Revolución, México adoptó doctrinas militares y de seguridad (lo que comúnmente se conoce como "Gran Estrategia") introspectivas. Aparentemente, sólo los incentivos más relevantes del sistema internacional no fueron rechazados por el liderazgo posrevolucionario en su estrategia de evitar el involucramiento en asuntos de seguridad internacional. El objetivo no era la autarquía, sino el fortalecimiento del

[15] Alan Knight, "Cómo lidiar con el sistema político estadounidense: una visión histórica 1910-1995", en R. de la Garza y J. Velasco (eds.), *México y su interacción con el sistema político estadounidense*, México, CIDE / Miguel Ángel Porrúa, 2000, p. 45. Así, por ejemplo, en 1972 el presidente Luis Echeverría señaló que México "batalla por afirmar su identidad" y al año siguiente reiteró que en las relaciones con Estados Unidos, "apuntamos a preservar nuestra soberanía y a incrementar nuestra personalidad cultural sobre cualquier otro logro de recompensa material" (en Manuel Tello, *La política exterior de México (1970-1974)*, México, FCE, 1975, pp. 22 y 256). De manera similar, el secretario de Relaciones Exteriores de Miguel de la Madrid, Bernardo Sepúlveda comentaría más tarde que la necesidad del país en los ochenta de "reafirmar su soberanía, autonomía, identidad y personalidad" para lo cual la política exterior era fundamental (Bernardo Sepúlveda Amor, "Los intereses de la política exterior", en César Sepúlveda (comp.), *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, México, FCE, 1994, p. 39).

[16] *Ibid.*, 18 y 37; Ojeda, *op. cit.* 2006, 126-127.

[17] Richard D. Downie, "Critical Strategic Decisions in Mexico: The Future of US/Mexican Defense Relations", *Strategic Issues in US/Latin American Relations*, vol. 1, núm. 1, 2011, p. 7.

nuevo Estado. Esto al final de cuentas contribuiría a robustecer la posición de México en materia de seguridad frente a Estados Unidos. Como el presidente Miguel Alemán notó en su discurso de aceptación como candidato del partido gobernante a la presidencia en 1946, México se había ganado "un lugar de honor en el concierto de las naciones" gracias a los logros del régimen posrevolucionario, reflejados en su práctica diplomática.[18]Cuatro décadas después, el presidente Miguel de la Madrid se refería a la doctrina mexicana de política exterior como la "síntesis e instrumento de nuestro nacionalismo revolucionario".[19]

El nacionalismo revolucionario, no obstante, comprendía un principio que sentó las bases para la colaboración en asuntos de seguridad con Estados Unidos: la Idea del Hemisferio Occidental (IHO).[20]La IHO se refiere a la estructura normativa del nuevo mundo; originalmente establecida a principios del siglo XIX por Thomas Jefferson en su último discurso presidencial, ésta concibe a los países del continente americano como entes fundamentalmente separados de los europeos. La IHO está imbuida de una serie de principios, tales como la forma de gobierno representativo de sus unidades constitutivas, la no interferencia en los asuntos internos de otros Estados y una aparente comunidad de intereses entre sus miembros. Así, por ejemplo, cuando la doctrina Monroe fue proclamada en 1823, el presidente mexicano Guadalupe Victoria la consideró como una "memorable promesa" por parte de Washington.[21]En el mismo tenor, más de un siglo después, el presidente Miguel Alemán se refería a Estados Unidos como un país "fuerte y próspero" que ha luchado con las "inmensas responsabilidades" que tiene que lidiar "bajo el signo moral de la democracia".[22] Así, México llegó a reconocer tanto algunos de los intereses fundamentales de Estados Unidos y su ascenso regional, como la complementariedad de intereses entre ambos países en algunas áreas temáticas. El nacionalismo revolucionario, sin embargo, negaba abierta (y sistemáticamente) el reconocimiento de este hecho.

[18] "Discurso del Licenciado Miguel Alemán," *El Informador*, 24 de enero de 1946.

[19] Luis Enrique Concepción Montiel, *El discurso presidencial en México: el Sexenio de Carlos Salinas de Gortari*, México, Universidad Autónoma de Baja California / Miguel Ángel Porrúa, 2006, p. 306.

[20] Arturo Santa-Cruz, "Constitutional Structures, Sovereignty, and the Emergence of Norms: The Case of International Election Monitoring", *International Organization*, **59**, 2005, pp. 663-693.

[21] Guadalupe Victoria, *Guadalupe Victoria: correspondencia diplomática*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1986, p. 299.

[22] Respuesta de Alemán a discurso de bienvenida de Truman a Washington el 29 de abril de 1947, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Archivo Histórico Diplomático.

Es aquí donde entra el elemento operativo de la relación bilateral aludido anteriormente: un acuerdo tácito entre los dos países por medio del cual Washington se comprometía a no interferir en los asuntos internos de México, y le otorgaba cierta independencia en su política exterior, a cambio de que el segundo garantizara la estabilidad política y le ofreciera su apoyo en asuntos de política internacional que le eran fundamentales.[23] Así, México mantuvo un discurso nacionalista, un régimen democrático formal y una política exterior en gran medida independiente, al tiempo que le garantizaba a Estados Unidos un vecino estable y no comunista.[24]

Con base en esta concepción de sí mismo y el *modus operandi* establecido con el vecino del norte, México delimitó varias fronteras de políticas públicas fundamentales (en las esferas de la economía, la política y la seguridad). Stephanie Golob define dichas fronteras de política como "barreras erigidas por concepciones sagradas, mantenidas históricamente, de la soberanía, la seguridad y la identidad nacional, que hacen que ciertas alternativas no sean consideradas como opciones entre el repertorio de políticas públicas 'normales'".[25] Es decir, la instauración de dichas fronteras, enmarcadas en una narrativa básica de la identidad (en el caso de México el nacionalismo revolucionario) permite a los Estados defender su sentido de "identidad corporativa".[26]

Las fronteras de política pública son, por supuesto, susceptibles de ser trascendidas. Para que esto suceda, deben presentarse ciertas coyunturas críticas. Un ejemplo para el caso de México sería precisamente el caso citado anteriormente con respecto al TLCAN. Las crisis no son, sin embargo, causas suficientes para trascender las fronteras de políticas públicas.[27] En el caso recién citado, además de la crisis del modelo de desarrollo que posibilitó el nuevo esquema, debe notarse la creciente interdependencia económica que se estaba dando entre México y Estados Unidos por medio de la señalada "integración silenciosa", así como la existencia de un modelo alternativo. Otro factor que facilitó la trascendencia de la frontera de política en el área económica fue el carácter autoritario del régimen político durante la presidencia de Carlos Salinas.[28] Sin embargo,

[23] Ojeda, *op. cit.*, p. 120.

[24] Brian Bow y Arturo Santa-Cruz, "Diplomatic Cultures: Multiple Wests and Identities in US-Canada and US-Mexico Relations", en Peter J. Katzenstein (ed.), *Anglo-America and its Discontents, Civilizational Identities beyond West and East*, Nueva York, Routledge, 2011.

[25] Golob, *op. cit.*, p. 361.

[26] Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999; Golob, *op. cit.*, pp. 36 y 365.

[27] *Ibid.*, p. 367.

[28] Como quedó evidenciado en el "Foro Nacional de Consulta sobre las Relaciones Comerciales de México con el Mundo", que, de manera más que expedita, organizó en 1990 el Senado de la República, y cuya recomendación por supuesto secundaba la propuesta presidencial.

quizás lo más notable de ese caso es el que la trascendencia de la frontera de política en cuestión requería que el gobierno enfatizara los elementos de continuidad con la identidad nacional. Fue así que Salinas enmarcó su propuesta comercial en el marco de la defensa y el nacionalismo mexicanos.[29]En el aspecto político-burocrático, el procesamiento del acuerdo comercial con Estados Unidos se vio acompañado por el desplazamiento de la cancillería por parte del gabinete económico (principalmente por parte de la entonces aún existente Secretaría de Comercio).

El caso que nos ocupa –la trascendencia de la frontera de la política de seguridad– presenta similitudes interesantes con el del TLCAN. Comenzando por el último aspecto mencionado, el reacomodo político-burocrático –y con ello la estructura de oportunidades en que estaba inmerso el nuevo planteamiento–, vale notar que éste implicó el ascenso y mayor protagonismo de tres secretarías: Seguridad Pública, Defensa Nacional y Marina. En lo concerniente al carácter del régimen político, si bien éste se había modificado sustancialmente al transitar de un carácter autoritario de inicios de los años noventa a uno democrático para el segundo lustro del siglo XXI, cabe notar que el área temática en cuestión, al tocar cuestiones más profundamente relativas al Estado (seguridad nacional *vis à vis* comercio e inversión), posibilitó la definición y manejo de la agenda de acuerdo a las preferencias del ejecutivo, eludiendo de esta manera –relativamente– tanto a la oposición política como social. Así pues, si uno de los propósitos del proyecto económico salinista era, como lo señalaría el entonces secretario de Hacienda, "privatizar el sector privado" (es decir, que ya no dependiera de prebendas, protección y privilegios otorgados por el Estado), se podría decir que el objetivo de la política insignia del gobierno calderonista fue "criminalizar al crimen organizado", lo cual se obtuvo "securitizando" las drogas y, de manera más amplia, al crimen organizado.

Esto último fue posible precisamente por la coyuntura crítica que vivía el país hacia mediados de la década pasada. Es decir, así como el agotamiento del modelo de desarrollo económico y la subsecuente "década perdida" de los años ochenta hizo posible que el modelo económico alternativo –y el acercamiento a Estados Unidos por medio del TLCAN– fueran vistos como una opción válida, el empeoramiento de la seguridad interna desde la década de los noventa contribuyó a que la securitización del

[29] Como diría el presidente Salinas en abril de 1991: "Sólo cambiando mantendremos lo que es más importante para nosotros: permanecer como mexicanos"; o como él mismo señalaría después: "El cambio era indispensable para conservar nuestra identidad". Carlos Salinas de Gortari, *México: un paso difícil a la modernidad*, México, Plaza & Janés, 2000.

tema –incluyendo el recurso a Estados Unidos– fuera vista como una opción legítima.[30] Como en el caso anterior, la creciente interdependencia –ahora ya no sólo estrictamente económica sino también en lo referente al comercio ilícito de armas, dinero, drogas y personas facilitada en parte por el tratado comercial– jugó un papel importante para el acercamiento de los dos países en el ámbito de la seguridad nacional.

En la nueva narrativa gubernamental, las referencias a la defensa de la soberanía por medio tanto de la lucha contra el crimen organizado como de la cooperación con Estados Unidos figuraron de manera amplia. La soberanía tenía ahora que ver más con el rescate del territorio y las atribuciones estatales en áreas tan sensibles para el Estado mexicano como la seguridad nacional, aun si para esto era necesario cooperar con el que hasta poco todavía se concebía como el enemigo histórico del país. Si bien el nacionalismo revolucionario propiamente dicho había quedado atrás, por lo menos desde el gobierno de la alternancia de Vicente Fox, permanecían todavía fuertes residuos del mismo tanto en el imaginario nacional como en el discurso político. Así, Calderón enmarcó su nueva política de acercamiento al vecino del norte enfatizando que ésta "construye sobre la experiencia de cooperación acumulada por las dos naciones a lo largo de casi cuarenta años", y haciendo referencia a la identidad corporativa del Estado nacional.[31] Así, en un intento por mostrar la consistencia de su proyecto con la identidad nacional el presidente invocaba constantemente a héroes independentistas y revolucionarios. Por ejemplo, durante la conmemoración del 98 aniversario del inicio de la Revolución el presidente Calderón señaló: "México está ahora involucrado en una lucha sin precedentes contra aquellos que desafían el Estado de derecho, delincuentes que corrupta y cobardemente amenazan y envenenan a nuestra juventud [...] Combatirlos y derrotarlos significa también honrar los ideales revolucionarios".[32]

La piedra de toque que vino a reforzar la soberanía en este nuevo contexto fue, como se verá en la siguiente sección, la "corresponsabilidad" de los dos países en el problema del narcotráfico. La cooperación con Washington se trasformó así en una opción "normal" en la lucha contra el

[30] Con esto no sugiero que la "securitización" de las drogas fuera la opción más adecuada; simplemente noto que se le consideró legítima y fue la ruta que el gobierno eligió.

[31] Secretaría de Relaciones Exteriores, "Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012", México, SRE, 2012, p. 152.

[32] Felipe Calderón Hinojosa, "Diversas intervenciones en la ceremonia conmemorativa del XCVIII aniversario del inicio de la Revolución Mexicana y entrega del Premio Nacional del Deporte, 2008", http://www.presidencia.gob.mx

crimen organizado. Se había cruzado el Rubicón en materia de seguridad, y con ello se había dado una redefinición en un ámbito importante de la identidad del Estado mexicano.

INICIATIVA MÉRIDA Y SEGURIDAD NACIONAL

El entendimiento posrevolucionario de la seguridad nacional privilegiaba el crecimiento económico y la justicia social, aun desde el ámbito de las fuerzas armadas. Así, en 1980 el secretario de la Defensa, el general Félix Galván, apuntó: "Entiendo por seguridad nacional el mantenimiento del equilibrio social, económico y político, garantizado por las fuerzas armadas".[33]De manera similar, el Estado posrevolucionario privilegió la diplomacia sobre la fuerza militar, por lo que los contactos militares con otras naciones, y en particular con Estados Unidos, fueron escasos. Si a esto añadimos que las muy fragmentadas fuerzas policiales (federales, estatales y municipales) han sido históricamente incapaces de controlar las amenazas al monopolio estatal de la violencia por parte de actores no estatales –independientemente de la corrupción que en ellas imperaba–, queda claro que lo que existía era una clara connivencia entre el Estado y el crimen organizado, lo que se dio en llamar el "gran pacto".[34] Conforme la muy prolongada transición democrática (*circa* 1977-1997) avanzó y el nuevo régimen inició el proceso de consolidación (de 1997 a la fecha), el crimen organizado no sólo se infiltró en partidos políticos y gobiernos municipales, sino que también fue adquiriendo una mayor autonomía.[35]

De manera paralela, tanto los cambios en el sistema internacional de producción y distribución de la droga (como el cierre de la ruta del Caribe para llevar los estupefacientes a Estados Unidos) que se dieron en los años noventa como el reforzamiento de las fronteras estadounidenses después del 11 de septiembre de 2001 llevaron a reacomodos importantes en la organización de los cárteles mexicanos. Los incentivos y la competencia entre los cárteles se habían pues transformado sustancialmente para inicios del siglo XXI, y con ello el nivel de violencia en el país.

Para inicios del siglo XXI el Estado mexicano estaba dejando de cumplir con el acuerdo tácito con Estados Unidos arriba descrito: el incremen-

[33] Roberto Vizcaíno, "La seguridad del país: fin primordial del Estado. Entrevista con el Gral. Félix Galván López", *Proceso*, núm. 203, 1980, p. 6.

[34] Eduardo Guerrero Gutiérrez, "Narcotráfico, S. A.", *Nexos*, núm. 373, enero de 2009.

[35] Ricardo Alemán, "2012: ¿narcoelecciones?", *Excélsior*, 22 de septiembre de 2011; Jorge Fernández, "Los políticos que apostaron al narco", *Excélsior*, 22 de septiembre de 2011; Luis Astorga, *El siglo de las drogas, el narcotráfico, del porfiriato al nuevo milenio*, México, Tusquets, 2005, p. 162.

to de la violencia y la pérdida de control en regiones enteras del país se hacía evidente ya en el primer lustro del nuevo siglo. Fue así que, con la escasa atención puesta al problema durante el gobierno de Vicente Fox, cuando Felipe Calderón llega al gobierno se encuentra con lo que parecía ser una amenaza existencial al Estado. El proceso de "desintegración silenciosa" de la seguridad estatal antes aludido parecía haber llegado a su clímax.

El cambio de actitud –y de concepción del problema– se debía en parte a que los cambios referidos significaban que, por una parte, el consumo y distribución de droga *en México* (a diferencia de su exportación al mercado del norte) estaban creciendo y, por la otra, la competencia entre las bandas criminales por el mercado nacional se estaba dando de forma violenta.[36] Más aún, como lo planteó el presidente Calderón mismo, con el cambio de modelo los cárteles de la droga se diversificaron, cometiendo delitos tales como la extorsión, el robo y el secuestro, al tiempo que desplazaban a las autoridades locales.[37] Ya en agosto de 2005 el embajador estadounidense Tony Garza se había referido a la violencia en el país como una amenaza común que hacía más difícil "para muchos estadounidenses hablar de [*sic*] mexicanos como socios" y procedió a cerrar el consulado de su país en Nuevo Laredo como un "regaño": por la incapacidad del gobierno mexicano para garantizar la seguridad en la región.[38] De ahí que Calderón viera al crimen organizado, aun antes de tomar posesión, como una amenaza no sólo a los intereses sino a la existencia misma del Estado.[39] El objetivo a partir de entonces fue que el problema dejara de ser uno de seguridad nacional y se convirtiera en otro de seguridad pública.[40]

Fue en este contexto –y con esta percepción del problema– que Calderón lanzó, a 10 días de iniciar su gobierno, lo que luego denominaría Cruzada Nacional contra la Delincuencia.[41] Para su procurador general Eduardo Medina Mora la iniciativa gubernamental obedecía a "un problema severo de riesgo de pérdida de soberanía".[42] Este estado de cosas

[36] Robert C. Bonner, "The New Cocaine Cowboys: How to Defeat Mexico's Drug Cartels", *Foreign Affairs*, vol. 89, núm. 4, julio-agosto de 2010, p. 37.

[37] Citado en Leo Zuckerman, "Algo no me cuadra en la narrativa del presidente", *Excélsior*, 27 de junio de 2011.

[38] David Brooks, "Respalda EU el 'regaño' de Tony Garza a México", *La Jornada*, 18 de agosto de 2005; José Luis Ruiz, "Tratan Fox y Garza la violencia en la frontera", *El Universal*, 24 de agosto de 2005.

[39] Jesús Aranda y José Antonio Román, "Seguridad, obligación del Estado: Calderón", *La Jornada*, 26 de octubre 2006.

[40] "El objetivo no es buscar terminar con el narcotráfico: Medina-Mora", *Milenio*, 24 de septiembre de 2008.

[41] José Román, Gustavo Castillo y Antonio Heras, "Miles de fuerzas federales en el operativo Tijuana", *La Jornada*, 3 de enero de 2007.

[42] Gustavo Castillo y Roberto Garduño, "Las extradiciones de narcos no generarán una ola de violencia, asegura Medina Mora", *La Jornada*, 24 de enero de 2007.

llevó al gobierno calderonista a buscar la cooperación estadounidense. De acuerdo con fuentes de alto nivel tanto en la cancillería como en la embajada en Washington, el presidente Calderón (no obstante cierta tradición anti-estadounidense en su Partido Acción Nacional, de la cual él ha abrevado), al darse cuenta de la magnitud del problema, no dudó en recurrir a la ayuda del país vecino del norte. A partir de ese momento, Calderón abandonó cualquier reticencia que pudiera tener y adoptó "un enfoque pragmático y realista –en el sentido de "*we swim together or we sink together*", como lo puso una de estas fuentes.[43] Para Fernández de Castro, la temprana decisión presidencial sería de la mayor trascendencia, pues reflejaba que Calderón asumía "la necesidad de ayuda sustantiva por parte de Estados Unidos".[44]

Así, en marzo de 2007 tuvo lugar en la ciudad de Mérida una reunión cumbre en la que el mandatario mexicano planteó a su contraparte la necesidad de ampliar la cooperación en la materia. El resultado del proceso, iniciado entonces, fue la llamada *Iniciativa Mérida*, anunciada siete meses después.

El nuevo mecanismo buscaba reforzar los esfuerzos de procuración de justicia en los dos países, así como ampliar la cooperación bilateral. El planteamiento incluía una solicitud multi-anual del gobierno del presidente Bush al Congreso, de 1 400 millones de dólares. Para el subsecretario de Estado para Asuntos Hemisféricos, Thomas Shannon, la inclusión de recursos financieros, aunque marginal en términos relativos a los costos que el gobierno mexicano ha asumido, es importante simbólicamente, pues "los recursos son la manifestación del compromiso".[45]

La mayor parte de las transferencias aprobadas consistió en equipo y cooperación técnica contra el tráfico de drogas, y si bien su valor es tan sólo una fracción (menos de 10%) de lo que el gobierno mexicano erogó anualmente en el combate al narcotráfico durante el sexenio calderonista, efectivamente constituyeron un símbolo del nuevo enfoque en la cooperación conjunta (el monto del primer año fue superior a lo recibido en los 12 años anteriores).[46] Sin embargo, lo realmente novedoso del esquema fue el hecho de que por vez primera Washington planteaba el

[43] Entrevistas con el autor, no atribuibles; ciudad de México, 27 de septiembre de 2012 y Washington, D. C., 7 de noviembre de 2012. *Cf.* Jesús Silva-Herzog Márquez, "Encuentro y prejuicios", *Reforma*, 13 de abril de 2009.

[44] Entrevista telefónica con Rafael Fernández de Castro, Guadalajara, Jal., 8 de enero de 2013.

[45] Thomas Shannon, entrevista con el autor, Washington, D. C., 25 de julio de 2008.

[46] De acuerdo con William R. Brownfield, subsecretario para Asuntos de Narcóticos y Aplicación de la Ley del Departamento de Estado, por cada dólar que su país invirtió en la Iniciativa Mérida el gobierno del presidente Calderón dedicó alrededor de 13 en el combate al crimen organizado (Departamento de

problema del narcotráfico en términos de corresponsabilidad; es decir, existía un reconocimiento evidente –al menos mucho más explícito que antes– de que Estados Unidos es parte del problema. Este reconocimiento se puso de manifiesto principalmente en uno de los tres componentes mencionados de la iniciativa: el que tiene que ver con el reforzamiento de la impartición de justicia *en Estados Unidos*. Así, el gobierno del presidente Bush se comprometió a redoblar sus esfuerzos para suprimir uno de los principales obstáculos con los que, de acuerdo con el gobierno mexicano, el país ha tenido que enfrentarse en el combate al narcotráfico: el trasiego de armas que van a parar a los cárteles de la droga (alrededor de 90 por ciento del armamento confiscado a los cárteles provienen de Estados Unidos).[47] Como reconoció el subsecretario Shannon: "Entendemos que en tanto las drogas y el dinero lavado se trasladan al norte, parte de nuestra estrategia en la frontera suroeste no puede ser sólo detener los cargamentos que pretenden entrar, sino que también debe incluir el decomiso de armas y dinero en su trayectoria al sur".[48] Todavía más, en 2009 el gobierno estadounidense presentó la National Southwest Border Counternarcotics Strategy, la cual incluía un capítulo sobre trasiego de armas.[49] El propósito, como lo señaló la entonces subsecretaria de Estado para Canadá y México, Roberta Jacobson, es "reforzar las instituciones en ambos lados de la frontera".[50]

Como consecuencia de la Iniciativa Mérida, la cooperación bilateral en materia de seguridad se incrementó exponencialmente. De acuerdo con Eduardo Baca, director para América del Norte de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en la cancillería el tiempo dedicado a cuestiones de seguridad "fácilmente se quintuplicó" en el sexenio calderonista.[51] Y no sólo en la cancillería: en el ámbito castrense, desde el inicio de la administración de marras hasta el 31 de diciembre de 2011 la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) participó en 21 reuniones binacionales sobre la Iniciativa Mérida, llevó a cabo seis reuniones de su estado mayor con su

---

Estado, comunicado octubre 4 de 2011); Athanasios Hristoulas, "Why North American Regional Security Cooperation Will Not Work", en Brian Bow y Arturo Santa-Cruz (eds.), *The State and Security in Mexico: Transformation and Crisis in Regional Perspective*, Nueva York, Routledge, p. 162.

[47] Woodrow Wilson International Center for Scholars, *The United States and Mexico: towards a Strategic Partnership. A Report of Four Working Groups on U.S.-Mexico Relations*, Washington, D. C., Woodrow Wilson Center for Scholars, Mexico Institute, 2009, p. 16.

[48] Thomas Shannon, entrevista con el autor, Washington, D. C., 25 de julio de 2008.

[49] Gao (United States General Accounting Office), *Firearms Trafficking. US Efforts to Combat Arms Trafficking to Mexico Face Planning and Coordination Challenges*, Washington, D. C., Gao, 2009, p. 1.

[50] Henry Cuellar *et al.*, "Five Perspectives on the Merida Initiative: What It Is and Why It Must Succeed", *American Enterprise Institute for Public Policy Research*, núm. 1, marzo de 2008, p. 4.

[51] Entrevista con Eduardo Baca Cuenca, Ciudad de México, 27 de septiembre de 2012.

contraparte estadounidense, cuatro Juntas de Comandantes Fronterizos, así como visitas a la sede del Ejército Norte en San Antonio, Texas; a las Oficinas de Inteligencia, en Washington, D.C., y a las instalaciones del Comando Norte, en Colorado Springs, Colorado. Además, la Sedena cuenta ya con oficiales de enlace en el Comando Norte, inició conversaciones con sus contrapartes estadounidenses tendientes a la cooperación en el monitoreo de aeronaves que de manera ilegal transiten por sus respectivos espacios aéreos, e incrementó exponencialmente su participación en los ejercicios de entrenamiento que ofrece Us Army North: de 3 en 2009, pasó a 26 en 2010, a 54 en 2011, para llegar a 98 en 2012.[52]

Por su parte, la Secretaría de Marina mantuvo 78 reuniones con diferentes dependencias estadounidenses, designó también personal de enlace en el Comando Norte, inició el diálogo con su similar estadounidense en torno a una iniciativa de seguridad marítima para América del Norte (a la que invitará su contraparte canadiense).[53]Mención aparte merece tanto la presencia de personal civil estadounidense en operaciones de inteligencia en México –la cual fue clave para la captura o eliminación de varios líderes del crimen organizado–, los vuelos de aviones estadounidenses no tripulados sobre territorio nacional, así como la información que elementos mexicanos han compartido con sus homólogos estadounidenses y ha llevado también a importantes arrestos (como los que se dieron con los proyectos "Reckoning", "Coronado" y "Deliverances", por citar unos cuantos).[54]

Además, durante el periodo de referencia los gobiernos de México y Estados Unidos tomaron otra serie de medidas conjuntas en materia de seguridad, entre las que destacan el establecimiento del Grupo de Contacto de Alto Nivel (órgano bilateral a nivel gabinete que supervisa y dirige la cooperación en materia de seguridad); el inicio, en marzo de 2010, es decir, ya bajo el gobierno estadounidense de Barack Obama,

[52] Secretaría de la Defensa Nacional, "Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012", México, 2012, p. 140. Almirante James A. Winnefeld, Jr., "Límites y alcances de la cooperación militar de Estados Unidos en América del Norte", en Abelardo Rodríguez Sumano (coord.), *Agendas comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte ¿De dónde venimos?, ¿dónde estamos?, y ¿a dónde queremos ir?*, México, Centro de Estudios Superiores Navales de la Armada de México/Universidad de Guadalajara, 2012, pp. 298 y 304; Brian Woolworth, "Enhancing North American Security trough Military to Military Relationships", *Small Wars Journal*, SWJ Blog Post, 30 de noviembre de 2012.

[53] Secretaría de Marina, "Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012", México, 2012, p. 48; Winnefeld, *op. cit.*, pp. 298 y 304.

[54] Richard Downie, "Presionando los límites de la cooperación en seguridad y defensa: ¿una vía hacia un perímetro de seguridad de norteamérica?", en Abelardo Rodríguez Sumano, *op. cit.*, pp. 357-358; Joseph Evans, "Corresponsabilidad y cooperación en la relación México-Estados Unidos contra el narcotráfico", en Abelardo Rodríguez Sumano, *op. cit.*, pp. 113-114.

de una segunda etapa de la Iniciativa Mérida (conocida también como "Mérida 2.0" o *Beyond Merida* para la que en el trienio 2011-2013 se destinaron alrededor de 800 millones de dólares); la "Declaración para la Administración de la Frontera en el Siglo XXI" de mayo de 2010; y, en agosto de ese mismo año, el inicio de operaciones de la Oficina Binacional de Inteligencia en la ciudad de México. Un documento presidencial enviado al senado en las últimas semanas del sexenio que nos ocupa indica que durante la administración calderonista se firmaron 22 acuerdos de seguridad con Estados Unidos.[55]

No es pues de extrañar que para Arturo Valenzuela, subsecretario de Estado para Asuntos Hemisféricos al inicio del gobierno del presidente Barack Obama, la Iniciativa Mérida y la cooperación bilateral en seguridad durante el sexenio de Calderón marcan "otro hito", de alguna manera equiparable a la firma del TLCAN dos décadas atrás.[56] De manera similar, para su antecesor en el cargo en el momento en que la Iniciativa Mérida se negoció y echó a andar, Thomas Shannon, ésta tiene un carácter "histórico" al hacer posible que los dos países se abran mutuamente en temas tan sensibles como los incluidos en ella.[57] En efecto, como lo reconoció la secretaria de Estado Hillary Clinton, la cooperación de su país con México en este marco "no tiene precedentes".[58] En el largo plazo, la importancia de la Iniciativa Mérida radica no tanto en el mecanismo mismo, el cual es temporal, sino en el efecto de generación de confianza e institucionalización que sin duda tendrá en el largo plazo, como lo reconocieron tanto Arturo Sarukhán, embajador mexicano en Washington, como Carlos Pascual, embajador de Estados Unidos en México, en septiembre de 2009.[59] De ahí mi hipótesis en el sentido de que el significado profundo de la Iniciativa Mérida es la redefinición, así sea parcial, de la relación bilateral.

Lo anterior no quiere decir, por supuesto, que el incremento en la cooperación en materia de seguridad haya estado exento de fricciones. No podía ser de esa manera. Baste recordar la serie de condicionamientos (algunos sin relación alguna con el tema discutido) que algunos legisladores estadounidenses quisieron poner como condición para la aprobación del presupuesto de la iniciativa, condicionamientos que el entonces

[55] Rosario Green, "La política exterior que fue", *El Universal*, 30 de noviembre de 2012.

[56] Arturo Valenzuela, entrevista con el autor, Guadalajara, Jalisco, 1 de diciembre de 2012.

[57] Entrevista con Thomas Shannon, Washington, D. C., 25 de julio de 2008.

[58] Departamento de Estado, "Remarks with Mexican Secretary of Foreign Relations Patricia Espinosa after Their Meeting", comunicado, 18 de septiembre de 2012.

[59] Departamento de Estado, "U.S. Ambassador to Mexico Carlos Pascual and Mexican Ambassador to the United States Arturo Sarukhan", comunicado, 26 de septiembre de 2009.

secretario de gobernación mexicano, Juan Camilo Mouriño consideró "inaceptables" para México y que, en opinión de John Walters, zar antidrogas estadounidense, constituían un "sabotaje" al plan de colaboración.[60] En efecto, la Iniciativa Mérida estuvo a punto de ser abortada a mediados de junio de 2008.

Todavía más, luego de su adopción hubo reiteradas quejas respecto a su implementación por parte de diversos sectores. El propio secretario de la Defensa, Guillermo Galván, se quejó por la lentitud en la entrega del equipo estadounidense y por la presión en materia de derechos humanos a la que la iniciativa sometía a las fuerzas armadas (la entrega de 15% de los recursos se condicionó a la observancia de ciertas medidas relacionadas con los derechos humanos).[61]

Para agravar la situación, durante 2009 se empezó a hablar profusamente en ciertos círculos estadounidenses sobre la posibilidad de que México deviniera un "Estado fallido", lo cual, por supuesto, causó molestia las autoridades mexicanas. El colmo, sin embargo, vino cuando la propia secretaria de Estado Clinton sugirió que el gobierno no controlaba algunas áreas del territorio nacional y que existía ya un movimiento insurgente en el país;[62] en este contexto, la canciller Espinosa se apresuró a declarar: "No creo que exista razón alguna por la que alguien pudiera decir que México es un Estado fallido".[63]

El clímax en las tensiones relacionadas sobre la creciente cooperación en seguridad –y paradójicamente, también el elemento que probaría la importancia que ésta había alcanzado en la relación bilateral– se alcanzó hacia finales de 2010, con la filtración de cables confidenciales del Departamento de Estado por parte de Wikileaks. Los cables enviados desde la embajada de México evidenciaban una visión bastante crítica de

[60] Alonso Urrutia, "Inaceptables, condiciones de EU a la Iniciativa Mérida", *La Jornada*, 3 de junio de 2008; Reuters, "Zar antidrogas de EU rechaza las condiciones al Plan Mérida", *La Jornada*, 4 de junio de 2008.

[61] Jorge G. Castañeda, "Iniciativa insuficiente", *Reforma*, 21 de octubre de 2010; Ariadna García, "Inconforma a Sedena lucha antinarco de EU", *Reforma*, 14 de julio de 2010; Jorge G. Castañeda, "Derechos en el ejército", *Reforma*, 30 de abril de 2009. El propio presidente Calderón reclamaría después a Estados Unidos, en el Congreso estadounidense, su liberal política para la adquisición de armas, muchas de las cuales, señaló, "están terminando en manos de criminales" en México (Presidencia de la República. Comunicado de Prensa. "El Presidente Calderón en su participación en la Sesión Conjunta del Congreso de los Estados Unidos de América", 20 de mayo de 2010).

[62] Departamento de Estado, "Remarks on United States Foreign Policy, Hillary Rodham Clinton, Secretary of State, Council on Foreign Relations", Washington D. C., comunicado, 8 de septiembre de 2010.

[63] Departamento de Estado, "Remarks with Mexican Foreign Secretary Patricia Espinosa after Their Meeting, Hillary Rodham Clinton, Secretary of State", Ciudad de México, comunicado, 25 de marzo de 2009.

la coordinación entre los servicios encargados de llevar a cabo la lucha contra el crimen organizado, en particular de la Secretaría de Defensa. Aunque el personal diplomático, al transmitir información y análisis a sus superiores, estaba haciendo lo que todo personal diplomático debe hacer, el hecho de que se hicieran públicas causó conmoción en la opinión pública y en círculos gubernamentales. Envolviéndose en la bandera, el presidente mexicano hizo pública su contrariedad, declarando a la prensa mexicana: "yo no acepto ni tolero ningún tipo de intervención"; y a la estadounidense, que había perdido la confianza en el representante del presidente Obama.[64] Así, Calderón prácticamente volvió imposible el trabajo del diplomático en México y en los hechos estaba solicitando a Washington su remoción. En opinión de diplomáticos mexicanos en la cancillería y en la embajada en Washington, Calderón sobre-reaccionó a las filtraciones. De acuerdo con el funcionario mexicano en Washington, Pascual simplemente "estaba haciendo su trabajo; fue un berrinche de Calderón –un episodio completamente desafortunado".[65] De manera similar, el funcionario de Tlatelolco considera que la exigencia del presidente a Washington "era una apuesta muy arriesgada". De acuerdo con una fuente bien informada del Departamento de Estado, Calderón llegó al extremo de negarse a recibir en Los Pinos a la secretaria Clinton acompañada del embajador Pascual, luego de que ésta realizara un viaje por el estado de Guanajuato.[66]

A raíz de esto se empezó a considerar seriamente en el Departamento de Estado la salida de Pascual. La recomendación a la Casa Blanca no fue sencilla, pues había división en los más altos niveles ante la inusitada exigencia mexicana.

[64] L. Roberto Rock, "FCH: estados eluden lucha contra crimen", *El Universal*, 22 de febrero de 2011; Mary Beth Sheridan, "Calderon: WikiLeaks caused severe damage to U.S.-Mexico relations", *The Washington Post*, 3 de marzo de 2011.

[65] Entrevistas con el autor, no atribuibles; Ciudad de México, 27 de septiembre de 2012 y Washington, D. C., 7 de noviembre de 2012. Otro funcionario involucrado en las discusiones sostiene, sin embargo, que nadie en la cancillería, "empezando por la propia canciller", se opuso a la decisión presidencial. Afirma que él sí expreso su desacuerdo, pues temía que en Washington "no se la iban a dar [la remoción del embajador]" y que aún en el caso que así fuera, "nos 'congelarán', dejándonos sin embajador o con uno de muy bajo nivel". En su opinión, la decisión presidencial "no fue un berrinche", si bien fue una que Calderón tomó "sí, enojado". Entrevista no atribuible, ciudad de México, 27 de septiembre de 2012.

[66] Entrevista no atribuible con el autor, Washington, 7 de noviembre de 2012. Tal vez prácticamente nadie hizo explícita su oposición al presidente no sólo para no exponerse a un regaño presidencial, sino porque, como confió el funcionario involucrado en las discusiones en torno a la solicitud de remoción del embajador, "Pascual incomodaba en México porque sabía tanto, se había metido tanto en el tema de seguridad. Era una persona muy inteligente, muy analítica –y en esto contrastaba con Tony Garza, que era mucho más político", entrevista no atribuible, Ciudad de México, 27 de septiembre de 2012.

Todavía el 4 de marzo de 2012 el vocero del Departamento de Estado anunció que su país no planeaba cambiar a su embajador en México.[67] Al final del día, se optó por que Pascual presentara su renuncia. Así, la secretaria Clinton anunció quince días más tarde: "Carlos ha hecho saber su decisión de regresar a Washington, debido a su deseo personal de asegurar una fuerte relación entre nuestros dos países y para evitar cuestiones planteadas por el presidente Calderón que pudieran interferir con el importante objetivo de hacer avanzar nuestros intereses bilaterales. Es con gran reticencia que el presidente Obama y yo hemos accedido a la solicitud de Carlos".[68] De acuerdo con la fuente del Departamento de Estado recién citada, Washington "apostó por el pragmatismo: para que continuara la relación y, particularmente, la cooperación en materia de seguridad". En esto coincide el ministro Baca: "Estados Unidos hizo una lectura que lo sucedido sí podía afectar la cooperación, pues Pascual había realmente perdido capacidad de interlocución".[69]

Lo interesante del desaguisado producido por la filtración de Wikileaks es que, como lo sugerí anteriormente, éste sirvió para confirmar el grado de avance en la coordinación bilateral en materia de seguridad.[70] Ausente este nivel de compenetración, se antoja difícil que Washington hubiera accedido a la exigencia pública de la remoción de su embajador. Es decir –y al margen de lo apropiado o no de su proceder–, parece ser que el presidente Calderón se dio cuenta de que, por una parte, la interdependencia en el combate al crimen organizado era muy profunda, y, por la otra, al haber demostrado él mismo en los hechos disposición a trascender la frontera de política en la materia, podía arriesgarse a adoptar una discurso consistente con los rescoldos del nacionalismo revolucionario (congraciándose no solamente con el público en general sino en particular con las fuerzas armadas que tanto lo habían apoyado en su política insignia), apostando a que el presidente Obama no lo dejaría "colgado de la brocha". En esto coincide Fernández de Castro: "De alguna manera sí: tiene que ver con el cambio en la relación en la materia, particularmente lo que representaba la Iniciativa Mérida, pero también con la

[67] "Washington sostiene a Pascual como embajador en México", *La Jornada*, 5 de marzo de 2011, p. 7.

[68] Departamento de Estado, comunicado, "Ambassador Carlos Pascual", comunicado, 19 de marzo de 2011.

[69] Eduardo Baca Cuenca, México, 27 de septiembre de 2012.

[70] Para reiterar: esto no quiere decir que la relación en materia de seguridad fuera miel sobre hojuelas, al contrario. Como reconoce Fernández de Castro, "Hubo fricciones altísimas en el tema de la seguridad" a lo largo del sexenio (entrevista telefónica con Rafael Fernández de Castro, Guadalajara, Jal., 8 de enero de 2013). Lo relevante para mi análisis es que las fricciones no hicieron reventar la crecientemente cooperación.

'gran imagen' de que gozaba Calderón en Estados Unidos –empezando por la Casa Blanca". De ahí que el ex asesor presidencial en política exterior concuerde en que, de alguna manera, con el acercamiento en materia de seguridad ocurrido durante el sexenio del presidente Calderón, "se dio un cambio paradigmático en la relación bilateral".[71]

Dos incidentes posteriores vendrían a confirmar la resiliencia de la relación en materia de seguridad. El primero fue la revelación, a fines de 2009, del programa encubierto de la Agencia Federal de Alcohol, Tabaco y Armas estadounidense llamado "Rápido y Furioso". Por medio del operativo iniciado ese mismo año, la agencia estadounidense pretendía rastrear el envió ilegal de armas a nuestro país mediante la muy peculiar práctica de dejarlas "caminar" hasta los narcotraficantes mexicanos; se suponía que de esa manera –al tener mayores evidencias– se les podría asestar un golpe mayor. Sin embargo, el experimento se salió de control, sólo una fracción de las armas trasegadas pudieron localizarse y, luego de que el agente de la Patrulla Fronteriza Brian Terry fuera ultimado en el estado de Arizona con una de estas armas, el escándalo estalló.[72]

El segundo incidente tuvo lugar en agosto de 2012, cuando una camioneta blindada con placas diplomáticas fue agredida a tiros por miembros de la Policía Federal cuando transitaba por la carretera México-Cuernavaca, en el estado de Morelos. Aunque inicialmente la embajada estadounidense calificó el incidente como "una emboscada", investigaciones posteriores apuntaron en otra dirección y la prudencia se impuso en la diplomacia estadounidense.

Al margen de los detalles de los dos incidentes mencionados, lo que es de destacar es que ninguno de ellos afectó mayormente la relación bilateral, como sí lo hicieron en el pasado casos de alguna manera similares, como el asesinato del agente de la DEA Enrique Camarena (en 1985) o la Operación Casablanca (en 1998). Es de resaltar que en caso de que las fricciones hubieran pasado a mayores, éstas no se hubieran limitado al ámbito de la seguridad, en el que surgieron, sino que muy probablemente hubieran contaminado otras áreas, pues como señala el ministro Baca, "la seguridad ha permeado otros aspectos de la agenda bilateral".[73]

Así pues, la hoy más estrecha cooperación en materia de seguridad ha, por una parte, robustecido la relación bilateral, pero, por la otra, parece haberla reducido a ese aspecto. Como apunta el ex subsecretario

[71] Entrevista telefónica con Rafael Fernández de Castro, Guadalajara, Jal., 8 de enero de 2013.

[72] Charlie Savage, "Justice Dept. Report Urges Action 14 in Guns Case", *The New York Times*, 19 de septiembre de 2012.

[73] Eduardo Baca Cuenca, entrevista con el autor, ciudad de México, 27 de septiembre de 2012.

Valenzuela, "con el énfasis en la Iniciativa Mérida se opaca lo demás". Esa parece ser la percepción generalizada –incluso la del ex embajador Sarukhán.[74]

El énfasis en el aspecto de seguridad en la relación de México con Estados Unidos ha permeado incluso la relación de nuestro país con Canadá. Por supuesto que tanto en términos absolutos como relativos este componente palidece cuando se lo compara con su importancia en la relación entre sus dos vecinos norteamericanos del sur, pero su importancia y notoriedad creció notablemente durante el periodo que abarca el gobierno de Calderón.

Así, por ejemplo, la Secretaría de Marina sostuvo dos reuniones con organismos canadienses durante los primeros cinco años de gobierno del presidente Calderón, en tanto que la Secretaría de la Defensa participó en cinco Rondas de Pláticas Político-Militares con sus similares canadienses, y en una reunión de Estados Mayores México-Canadiense; la Sedena cuenta además con un oficial de enlace en el Cuartel General del Comando Canadá.[75] Si bien Canadá no es parte de la Iniciativa Mérida, ha ofrecido apoyo en áreas que son importantes para el éxito de la misma. Así, por medio del Programa de Desarrollo de Capacidades contra el Delito, Canadá dedicó alrededor de siete millones de dólares a programas de capacitación para policías y jueces mexicanos. De manera más general, el involucramiento canadiense en la cada vez más estrecha relación en material de seguridad entre sus dos socios comerciales quedó de manifiesto cuando Ottawa fue sede, en marzo de 2012, de la primera reunión trilateral de Ministros de Defensa de América del Norte.[76] Como se ve, como en el caso del TLCAN, en que una iniciativa (comercial) de México a su vecino del norte terminó involucrando a Canadá, la Iniciativa Mérida también ha "jalado" a Canadá –en este caso hacia el ámbito de la seguridad en el país–.

[74] Respecto al planteamiento de que existe una percepción generalizada de que la agenda de seguridad domina la agenda bilateral, el embajador dijo estar "totalmente de acuerdo" –si bien, como señaló, la agenda durante el sexenio fue mucho más amplia– (Arturo Sarukhán, "Charla en Casa de la Cultura de México", Washington, D. C., 5 de noviembre de 2012).

[75] Secretaría de Marina, *op. cit.*, p. 48; Secretaría de la Defensa Nacional, p. 140; *General Walter Semaniw*, "Cooperación militar de Canadá en América del Norte", en Abelardo Rodríguez Sumano, *op. cit.*, p. 291.

[76] Secretaría de Relaciones Exteriores, "Sexto Informe de Labores", México, México, SRE, 2012, p. 45.

RELACIÓN CON ESTADOS UNIDOS

A diferencia del ámbito de seguridad, en el resto de la relación bilateral no hubo cambios mayores o transgresiones de fronteras de políticas públicas. Ésta básicamente continuó sobre la base de la institucionalización provista fundamentalmente por el TLCAN y, en menor medida, por la Asociación para la Prosperidad en América del Norte, la cual estuvo en operación de 2005 a 2009. El que no haya habido transformaciones mayores en el área política o económica de la relación bilateral no quiere decir, por supuesto, que no haya pasado nada interesante en sus respectivos ámbitos, sino que simplemente estos desarrollos no marcaron un cambio de época –como, sostengo, sí lo hicieron los que se dieron en materia de seguridad–. Si la opinión del embajador Sarukhán en el sentido de que una unión aduanera sería el próximo "paso lógico" en la relación de México con Estados Unidos y Canadá es un indicador, transformaciones importantes pudieran darse en el futuro, pero ciertamente no tuvieron lugar durante el sexenio 2006-2012.[77]

La relación del presidente Calderón con sus contrapartes estadounidenses, George W. Bush y Barack Obama, fue cordial pero no especialmente cercana (como lo habían sido, por ejemplo, la de Salinas con Bush padre o, al menos en los primeros años, la de Fox con Bush hijo): de manera formal, se reunió en cuatro ocasiones con cada uno de ellos. La canciller Patricia Espinosa se reunió más frecuentemente con sus homólogas Condolezza Rice y Hillary Clinton, en once ocasiones, pero ello obedeció en gran medida al acercamiento bilateral en materia de seguridad. Las reuniones interparlamentarias anuales se siguieron celebrando (siendo particularmente relevante la que tuvo lugar en 2008, pues contribuyó a sensibilizar a congresistas clave sobre la importancia que tenía la entonces en ciernes Iniciativa Mérida), pero la Comisión Binacional cayó en desuso. Así, además de los referentes a seguridad, los dos países firmaron decenas de acuerdos bilaterales en temas tan variados como medio ambiente, derechos laborales de los migrantes y facilitación comercial. De la muy rica e intensa relación bilateral a continuación me referiré brevemente a tres de los temas más relevantes: migración, relaciones económicas e infraestructura fronteriza.

Uno de los objetivos centrales del gobierno de Calderón en la relación con Estados Unidos era "desmigratizar" la agenda.[78] El objetivo se lo-

[77] "Sarukhán propone unión aduanal EU-México-Canadá", *El Universal*, 3 de noviembre de 2011.

[78] Carlos Benavides, "Se hará política exterior de Estado: Patricia Espinosa", *El Universal*, 29 de noviembre de 2006.

gró ampliamente –aunque tal vez fuera *por default*, dada la prominencia que adquirió la seguridad en la relación bilateral. Más allá de eso, el gobierno calderonista ciertamente se distinguió del anterior al concentrar sus esfuerzos en la materia al darle un tratamiento más genérico. Esto es, por una parte enfatizó la importancia de que el gobierno estadounidense reconociera la importancia económica de los migrantes y garantizara el respeto a sus derechos humanos y laborales, por la otra, ante la multiplicidad de iniciativas estatales tendientes a criminalizar la migración (por ejemplo, en Alabama, Arizona, Georgia, Utah y Carolina del Sur), estableció mecanismos para apoyar legalmente, a través de la extensa red de consulados, a los migrantes de origen mexicano cuyos derechos se verían amenazados.

En lo que toca a las relaciones económicas, la inversión estadounidense en nuestro país ascendió a 47 884 millones de dólares, y la mexicana en Estados Unidos a 7 313.[79]De manera similar, el intercambio comercial de México con Estados Unidos mantuvo un crecimiento constante durante este sexenio a excepción del año 2009, año en que, debido a la crisis económica mundial, observó una contracción. Las importaciones de México provenientes del vecino del norte fueron de 130 311 millones de dólares en 2006, de 140 569 en 2007 y de 152 615 millones en 2008; pero en 2009 éstas cayeron a 112 433 millones de dólares, para luego recuperarse en 2010 y 2011 alcanzando los 145 007 y 174 365 millones de dólares respectivamente. Tan sólo cinco fracciones arancelarias concentraron 33.85 por ciento de las importaciones.[80]

Por el lado de las exportaciones México mantuvo una balanza comercial favorable con Estados Unidos. En 2006 el país exportó 211 799 millones de dólares, 223 403 millones de dólares en 2007, y 234 557 millones de dólares en 2008; en 2009 cayeron a 184 878 y se recuperaron en 2010 y 2011 a 238 357 y 274 712 millones de dólares respectivamente. De manera similar a las importaciones, tan sólo cinco fracciones arancelarias concentraron 53.69% ciento de las exportaciones.[81]Así, a lo largo del sexenio

[79] Datos para periodo 2007-2011. Para la inversión de Estados Unidos en México: Secretaría de Economía: Inversión Extranjera Directa en México y el Mundo. Carpeta de Información de Estadística, 4 de diciembre de 2012, http://www.economía.gob.mx; para la inversión de México en Estados Unidos: Bureau of Economic Analysis, http://www.bea.gov

[80] Secretaría de Economía, www.economia.gob.mx. Las cinco fracciones son la *1)* 2710.12.04 (Gasolina, excepto lo comprendido en la fracción 2710.11.03); *2)* 2710.19.04 (Gasoil –gasóleo– o aceite diesel y sus mezclas.); *3)* 2711.21.01 (Gas natural); *4) 1005*.90.03 (Maíz amarillo); *5)* 8703.24.01 (De cilindrada superior a 3 000 cm^3, excepto lo comprendido en la fracción 8703.24.02).

[81] Fuente Secretaría de Economía: www.economia.gob.mx. *1)* 2709.00.01 (Aceites crudos de petróleo); *2)* 8528.72.06 (Con pantalla inferior o igual a 35.56 cm (14 pulgadas), excepto los de alta definición, los tipo proyección y los comprendidos en la fracción 8528.72.06); *3)* 8703.23.01 (De

(hasta 2011), México mantuvo un superávit comercial promedio con Estados Unidos de 86 185.4 millones de dólares.[82] Es de notar que en mayo de 2010 se creó el Consejo de Cooperación Regulatoria de Alto Nivel México-Estados Unidos, el cual tiene como finalidad incrementar la competitividad en las siete ramas que cubre, y que en febrero de 2012 se firmó el Acuerdo de Explotación Conjunta en el Golfo de México, el cual sienta las bases para co-inversiones entre Pemex y compañías petroleras estadounidenses.[83]

En varios casos de la relación comercial tuvieron lugar varios sucesos interesantes. A continuación me referiré muy brevemente a cinco casos: transporte de carga, atún, camarón, etiquetado al ganado bovino y jitomate.

El caso del transporte de carga representó una ansiada victoria para México. En 2007 ambos gobiernos acordaron un programa piloto llamado Proyecto Demostrativo o Programa Piloto de Autotransporte Transfronterizo, el cual preveía un máximo de 100 autorizaciones para transportistas de ambos países. En el proyecto participaron 27 empresas mexicanas con 104 unidades y 10 compañías estadounidenses con 52 unidades; sin embargo el 11 de marzo de 2009 el presidente Barack Obama, a través del Acta de Apropiaciones de 2009, ordenó eliminar los fondos que la operación del programa. La reacción del gobierno mexicano no tardó, y el día 19 de ese mismo mes anunció que usaría los derechos que le otorga el Panel de Arbitraje del TLCAN para imponer represalias; así, por ejemplo, estableció aranceles de entre 10 y 45 por ciento a 99 productos agropecuarios e industriales del país vecino.[84] La solución comenzó a vislumbrarse, dos años después, cuando en marzo de 2011 ambos gobiernos anunciaron un acuerdo para cumplir sus compromisos del TLCAN en la

---

cilindrada superior a 1,500 cm^3 pero inferior o igual a 3 000 cm^3, excepto lo comprendido en la fracción 8703.23.02); *4)* 8517.12.01 (Aparatos emisores con dispositivo receptor incorporado, móviles, con frecuencias de operación de 824 a 849 MHz pareado con 869 a 894 MHz, de 1 850 a 1 910 MHz pareado con 1 930 a 1 990 MHz, de 890 a 960 MHz o de 1 710 a 1 880 MHz, para radiotelefonía (conocidos como "teléfonos celulares"); *5)* 8704.31.03 (De peso total con carga máxima superior a 2 721 kg, pero inferior o igual a 4 536 kg, excepto lo comprendido en la fracción 8704.31.05).

[82] Secretaría de Economía, http://www.economía.gob.mx

[83] Las siete ramas son: inocuidad y calidad de alimentos, certificación por medios electrónicos de productos vegetales, seguridad de autotransportes de carga, nanotecnología, expedientes clínicos electrónicos, seguridad industrial en la exploración y explotación de hidrocarburos y acreditación de los organismos de evaluación de la conformidad mexicanos. Ivonne Melgar, "Pactan México y EU explotación conjunta de yacimientos en el Golfo", *Excélsior*, 20 de febrero de 2012.

[84] US Department of Transportation, "Pilot Program on the North American Free Trade Agreement (NAFTA) Long-Haul Trucking Provisions", en http://www.fmcsa.dot.gov; Salvador Medina Ramírez, "Apertura fronteriza al transporte de carga mexicano: ¿fin del problema?", *Comercio Exterior*, núm. 62, 2012, 1, p. 9.

materia. Así en julio de ese mismo año, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y el Departamento de Transporte de Estados Unidos suscribieron un memorándum de entendimiento en el que se asegura el tránsito de los transportistas entre ambos países de manera permanente.[85]En octubre de 2011 un camión de una empresa mexicana pudo cruzar la frontera por Nuevo Laredo, y para julio del siguiente año cuatro empresas mexicanas habrían obtenido sus respectivos permisos para prestar servicios de carga internacional.[86]

El caso del atún es también uno de éxito para México. En abril de 2007, la IX Corte del Circuito de Apelaciones de Estados Unidos rechazó continuar con el embargo atunero, argumentando que las conclusiones a que había llegado la Administración Nacional Oceánica y Atmosférica del Departamento de Comercio en 2002 estaban basadas en presiones políticas y no en conclusiones científicas.[87] En octubre de 2008 México había iniciado una controversia en la Organización Mundial de Comercio (OMC) contra Estados Unidos por considerar que las medidas eran discriminatorias e innecesarias. En marzo de 2009 México solicitó el establecimiento de un grupo especial. En mayo de 2012, la OMC falló definitivamente a favor de México. En junio Estados Unidos aceptó aplicar las recomendaciones y resoluciones de la OMC en un plazo prudencial.

El caso de las exportaciones de camarón también fue favorable para México. En marzo de 2010 autoridades estadounidenses informaron que no renovarían la certificación a la flota camaronera mexicana para exportar el crustáceo a ese país, debido a la falta de uso adecuado de "Dispositivos Excluidores de Tortuga", que permitan salir a estos animales de las redes y no ser capturados. Sin embargo, el 15 de octubre del mismo año el gobierno de Estados Unidos anunció la recertificación de México en la pesca del camarón, lo que permite al vecino país reabrir el mercado a las importaciones provenientes de México.

En junio de 2012 México ganó otro caso que había llevado a la OMC. En esta ocasión fue en materia de etiquetado al ganado bovino, en un proceso que duró tres años y medio. Reafirmando un fallo de noviembre de 2011, en junio del año siguiente el Órgano de Apelación dictaminó

[85] Firman México y Estados Unidos memorando de entendimiento en materia de autotransporte transfronterizo de carga. Secretaría de Comunicaciones y Transportes, http://www.sct.gob.mx/ despliega-noticias/article/firman-mexico-y-estados-unidos-memorando-de-entendimiento-en-materia-de-autotransporte-transfronteri/, 6 de julio de 2012.

[86] Presidencia de la República, *Sexto Informe de Gobierno*, México, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2012, p. 727.

[87] Genoveva Portilla G., "El conflicto del embargo atunero México-Estados Unidos en la historia de la relación bilateral y su situación actual", *Razón y Palabra*, núm. 62, año 13, mayo-junio de 2008.

que los requisitos impuestos por Estados Unidos a los bovinos mexicanos eran proteccionistas, pues implicaban un trato discriminatorio respecto al ganado de ese país.[88]

En el caso del jitomate, en 2008 los gobiernos de México y Estados Unidos renovaron el acuerdo para su comercio, acordando su nueva vigencia de enero de 2008 al último día de diciembre de 2012. Sin embargo, el Departamento de Comercio de Estados Unidos aceptó revisar el acuerdo en junio de este 2012 por presiones de los productores de Florida, quienes piden abandonar el acuerdo, alegando que los tomates mexicanos se encuentran por debajo del costo de producción. A fines de septiembre el Departamento de Comercio decidió poner fin de manera preliminar al acuerdo. Desde entonces se abrió un plazo de 270 días para discusiones y poder llegar a una decisión final. El secretario de Economía mexicano, Bruno Ferrari, dijo que México estaba preparado para tomar represalias –medida que, como quedó claro en el caso del autotransporte, puede surtir efecto–. A principios de octubre ya existían acercamientos entre autoridades de ambos países para avanzar en las negociaciones, pero el gobierno del presidente Calderón terminó sin que se alcanzara una solución.[89]

En materia de infraestructura fronteriza la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza y el Banco de Desarrollo para América del Norte aprobaron 57 proyectos de infraestructura ambiental en el lado mexicano de la frontera, cantidad que prácticamente duplica la del sexenio anterior.[90] Durante el sexenio 2006-2012 se inauguraron asimismo tres puertos fronterizos: el puente internacional Anzaldúas (Tamaulipas-Texas), el cruce internacional San Luis Río Colorado II (Sonora-Arizona) y el puente internacional Río Bravo-Donna (Tamaulipas-Texas). Además, se amplió el puerto fronterizo de Nogales III-Mariposa (Sonora- Arizona) y en 2011 se inició la construcción del puente internacional ferroviario

[88] Appellant Submission of the United States of America, United States - Certain Country of Origin Labeling (COOL), Requirements, March 23, 2012, http://www.ustr.gov/tradetopics/enforcement/dispute-settlement-proceedings/united-states-%E2%80%93-certain-country-origin-labe-0; Eduardo Camacho, "OMC falla a favor de México en etiquetado de cárnicos", *El Universal*, 29 de junio de 2012.

[89] Stephanie Strom y Elisabeth Malkinp, "Ammunition for a Trade War between U.S. and Mexico", *The New York Times*, 27 de septiembre de 2012; "La disputa de tomates con EU se solucionaría en noviembre", *El Financiero*, 13 de noviembre de 2012. El 3 de febrero de 2013 los productores mexicanos de tomate y el gobierno de Estados Unidos llegaron a un acuerdo; éste fija un precio mínimo de referencia más alto al producto mexicano, a fin de que pueda volverse a venderse en ese país. "Reabre puertas Estados Unidos a tomate nacional", *Reforma*, 4 de febrero de 2013.

[90] Secretaría de Relaciones Exteriores, "Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012", México, SRE, 2012, p. 133.

Matamoros-Brownsville (Tamaulipas-Texas). Aunque no estrictamente referente a infraestructura pero sí a la frontera, cabe mencionar que casi para concluir el gobierno del presidente Calderón (noviembre de 2012) la Comisión Internacional de Aguas y Límites entre México y los Estados Unidos emitió un acuerdo con duración de cinco años que permitirá a México beneficiarse más ampliamente de las aguas del Río Colorado.[91]

Relación con Canadá

Como en el caso de la relación con Estados Unidos, la que tuvo lugar con Canadá durante el sexenio del presidente Calderón no tuvo mayores iniciativas, fuera de las ya comentadas en materia de seguridad. Hubo, eso sí, algunos altibajos que finalmente no alteraron sustancialmente la agenda bilateral. La relación del presidente mexicano con el primer ministro canadiense Stephen Harper fue cordial pero, como en el caso de la que tuvo con los inquilinos de la Casa Blanca, no particularmente cercana. Además del encuentro que en el marco de su toma de posesión Calderón tuvo con el primer ministro, el mandatario mexicano realizó dos visitas oficiales a Canadá (en 2007 y 2010) y se encontró con él en otros foros, tales como la reunión de líderes de Apec o la de líderes de América del Norte; la gobernadora general de Canadá, Michäelle Jean, por su parte, realizó una visita de Estado a México en 2009, volvió al país con motivo de los festejos por el bicentenario de la independencia y el centenario de la revolución, y su sucesor, David Johnston, estuvo presente en la ceremonia de clausura de los Juegos Panamericanos de Guadalajara (pues Toronto será sede de la próxima justa deportiva continental).

Sin embargo, al menos durante los primeros años del sexenio de Calderón parecía estarse dando un distanciamiento por parte de Ottawa. Algunos círculos de opinión y grupos de interés argumentaron al inicio de la administración calderonista que la cercanía con el gobierno mexicano podría "contaminar" el estatus de la "relación especial" que Ottawa ha mantenido, en opinión de ellos, con Washington.[92] Así, la relación bilateral siguió de alguna manera la inercia de los años anteriores, dándose dentro de los ámbitos de la "Alianza México-Canadá" (centrada en los si-

[91] Comisión Internacional de Aguas y Límites entre México y los Estados Unidos, "La Comisión Firma Acuerdo sobre el Río Colorado", Boletín número 83, 2012, http://www.sre.gob.mx/cilanorte/index.php/prensa

[92] John Morrissy, "Canada Must Stress Trade Relationship with U.S. not NAFTA: Report", *Financial Post*, 11 de mayo de 2009; Andrés Rozental y Robert Pastor, "A Case of Three Amigos", *Globe and Mail*, 1 de mayo de 2009.

guientes temas: comercio, inversión e innovación; agronegocios; movilidad laboral; medio ambiente y bosques; energía; vivienda y capital humano), y enfatizando los principios de "convergencia, coincidencia y complementariedad" entre los dos países. En 2007 y 2010 se renovó el Plan de Acción por medio del cual los dos gobiernos han venido cooperando en una gama de temas tales como el transporte aéreo y la movilidad laboral. Cabe notar, sin embargo, que ninguno de los dos planes fue especialmente dinámico –al menos en sus inicios–.[93] Como respuesta al aparente letargo en la relación bilateral, el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales y la Fundación Canadiense para las Américas lanzaron, en agosto de 2009, la Iniciativa México-Canadá. Dicha propuesta tenía como objetivo "presentar ideas para profundizar, ampliar y dar dinamismo a la relación entre México y Canadá".[94]

Es significativo que dicha iniciativa se lanzara poco después de un espinoso episodio en la relación bilateral: la imposición de visas para los ciudadanos mexicanos que desearan viajar a Canadá. La medida, adoptada en Ottawa en julio de ese año, representó una afrenta para el gobierno de Calderón. El desencuentro tuvo su origen en el exceso de peticiones de refugio presentadas en Canadá por mexicanos (9 400, equivalentes a 25 por ciento del total de solicitudes recibidas en 2008), de las cuales sólo 11 por ciento tenían fundamentos legales. En vista de los altos costos que el procesamiento de dichas solicitudes representaba, el gobierno del primer ministro Harper decidió requerir visa de entrada a los mexicanos. Tlatelolco emitió la protesta de rigor y, como medida simbólica, impuso el requerimiento de visa a los diplomáticos y funcionarios canadienses (pero no al resto de los ciudadanos canadienses, pues eso podría perjudicar los ingresos por turismo de ese origen que recibe nuestro país). A pesar de que el tema se abordó en diversas reuniones bilaterales, como la XVI Reunión Interparlamentaria celebrada ese mismo año en noviembre, Ottawa no modificó su política al respecto. De cualquier manera, al final de cuentas el desaguisado no tuvo un impacto mayor en la relación bilateral.

En el ámbito económico, la posición de Canadá como socio importante de México se consolidó durante el gobierno del presidente Calderón. Nuestro país dio un salto importante al convertirse en 2011 en el tercer socio comercial de Canadá (solo detrás de Estados Unido y China); el país norteamericano, por su parte, es el cuarto inversionista en nuestro

[93] Como lo aceptara el propio embajador Francisco Barrio en agosto de 2010, el Plan de Acción 2010-2012 estaba entonces en "*stand by*". Entrevista telefónica con el autor, 17 de agosto de 2010.

[94] "Focal and Comexi launch the Mexico-Canada Initiative", http://portal.sre.gob.mx /canadaingles/index.php?option=news&task=viewarticle&sid=56.

país (figurando prominentemente en los sectores automotriz, financiero y minero).[95]Así, tanto el comercio bilateral como la inversión canadiense en México crecieron en alrededor de un 60 por ciento, llegando esta última a los 7 470 millones de dólares.[96] Sin embargo, habría que poner estos indicadores en perspectiva: el comercio bilateral en términos relativos permanece cercano a los niveles de 2006 (2.6 por ciento del comercio exterior de Canadá y 3.7 por ciento del de México); la inversión canadiense en México en 2010 representaba tan sólo 0.7 del total de la inversión de ese origen en el exterior.[97]

Un área de cooperación bilateral que se ha mantenido de manera exitosa es el Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales, el cual data de 1974. Durante el periodo gubernamental que nos ocupa, un promedio de 15 mil trabajadores mexicanos viajaron anualmente a Canadá. Además, los gobiernos de Calderón y Harper echaron a andar un mecanismo similar en otros sectores; aunque la movilidad en éstos fue menor, la mera diversificación es significativa de la complentariedad económica de los dos países.[98]

Finalmente, un área de cooperación que ciertamente destacó fue la relacionada con la salud pública. Durante la crisis que vivió México a causa de la pandemia ocasionada por el virus AH1N1, las autoridades canadienses proveyeron de manera expedita información clave que contribuyó a identificar el problema en su etapa inicial.[99] Cabe notar que dicha cooperación se dio en un marco más amplio: la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN). En la siguiente y última sección considero brevemente las relaciones exteriores de México con esta región durante el sexenio que nos ocupa y hago comentarios sobre el futuro de la misma.

[95] "Cifra récord en Comercio México-Canadá en 2011", Embajada de México en Canadá, emba mex.sre.gob.mx/canada/; Secretaría de Economía, "Análisis de la competividad de México, Cierre 2011", www.economia.gob.mx/.../diagnostico_economia_mexicana.; informe sexenal.

[96] Secretaría de Relaciones Exteriores, "Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012", México, SRE, 2010, p. 130.

[97] http://www.international.gc.ca/economist-economiste/statistics-statistiques/investments-investissements.aspx?lang=eng&view=d. Cifras de inversión para el periodo 2007-2011. Secretaría de Economía, "Inversión Extranjera Directa en México y el Mundo", Carpeta de Información de Estadística, 4 de diciembre de 2012, http://www.economía.gob.mx

[98] Secretaría de Relaciones Exteriores, "Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012", México, SRE, 2010, p. 130.

[99] De acuerdo con el ex embajador canadiense en México Guillermo Rishchynski, este ha sido quizás el mejor ejemplo de cooperación trilateral en América del Norte. Comentario hecho en el Seminario Interuniversitario sobre Asuntos Canadienses en América Latina, Guadalajara, 15 de abril de 2010.

POLÍTICA HACIA AMÉRICA DEL NORTE Y CONSIDERACIONES FINALES

América del Norte *como región* pasó a un segundo plano durante el gobierno del presidente Felipe Calderón. La recién mencionada ASPAN, establecida por los líderes de los tres países de la región en 2005 feneció de manera por demás discreta en 2009. Sin embargo, un valioso subproducto de ella, el mecanismo de las Cumbres de Líderes de América del Norte, le sobrevivió. En este marco, los mandatarios de los tres países se reunieron en cuatro ocasiones en el periodo de referencia (en Montebello en 2007, en Nueva Orleans en 2008, en Guadalajara en 2009 y en Washington en 2012).

Más allá del mantenimiento de las formalidades diplomáticas y una reducida agenda trilateral, América del Norte parece haber perdido el ímpetu que la caracterizó hace un par de décadas. Otros procesos paralelos en el ámbito internacional, tales como la globalización y la regionalización, pero especialmente el ascenso de China en la economía internacional, han contribuido a que Norteamérica pierda peso relativo en la economía política mundial. Así, el comercio intra-regional como porcentaje del total de comercio ha decrecido desde el año 2000, como lo ha hecho también la tasa de crecimiento del comercio de nuestro país con nuestros dos socios comerciales en los últimos años respecto al inicio del proyecto integracionista.[100]

En el ámbito político el proyecto regional también ha perdido fuerza. Por una parte, como ya se sugirió, Washington se concentró en la agenda de seguridad con sus vecinos, a expensas de la miríada de temas que atañen a la región. Por otra parte, los dos socios menores, Canadá y México, volvieron no sólo a privilegiar su relación con el vecino compartido, sino prácticamente a abandonar el proyecto de integración regional. La actitud canadiense quedó de manifiesto cuando el embajador Emilio Goicochea, antes de regresar a México en enero de 2009, se sintió en la necesidad de urgir públicamente a Ottawa a no dejar a un lado la cooperación bilateral.[101] Como su sucesor en el cargo, Francisco Barrio reconociera todavía el año siguiente, en Canadá "ya no existe la posición que existía en los años noventa hacia la integración regional".[102] Por el lado mexicano, durante el gobierno de Felipe Calderón la naciente agenda trilateral fue

[100] Robert Pastor, *The Third Side of the North American Triangle: Canada-Mexico Relations*, Cedan-Tecnológico de Monterrey, North American Dialogue Series, núm. 14, 2010, pp. 6 y 10.

[101] "No Mariachis, Please", *The Economist*, 12 de febrero de 2009.

[102] Entrevista telefónica con el autor, 17 de agosto de 2010.

en gran parte sustituida no sólo por la relación con el vecino del norte, sino que todavía más, dentro de ésta, como ya se hizo notar, se privilegió el tema de la seguridad.

Hay que reconocer, sin embargo, que tal vez hubo motivos para hacer a un lado el ambicioso proyecto trilateral –en particular aquel planteado por el presidente Fox y su canciller Jorge Castañeda a inicios del siglo XXI. Ciertamente existen temas, por ejemplo el de la migración o el de la seguridad relacionada con el narcotráfico, que es mejor tratar fundamentalmente de manera bilateral entre Tlatelolco y Foggy Bottom, así como existen otros, tales como el paso por el Ártico o cuestiones relacionadas con la interoperabilidad de fuerzas militares, que conciernen fundamentalmente a Ottawa y Washington. Canadá y México, por su parte, pueden estar más interesados que Washington en promover esquemas multilaterales de acción política en áreas tales como la gobernanza internacional o el cambio climático –es decir, mostrar planteamientos comunes en foros regionales. Así, temas de salud pública (como el exitoso caso de cooperación trilateral en la materia de 2009, en el que los tres países cooperaron ejemplarmente para atacar el problema, y ni Canadá ni Estados Unidos cerraron sus fronteras a los mexicanos en los momentos críticos), de competitividad regional (por medio de cadenas productivas y estandarización regulatoria, por ejemplo) e incluso de asuntos de seguridad (como la creación, si bien con otro nombre, de un perímetro de seguridad) serían parte de la agenda propiamente regional. Fue quizás atendiendo a criterios de esa índole que el gobierno de Felipe Calderón no hizo grandes propuestas en el ámbito regional; su gobierno parece haberse conformado con el minimalismo encarnado en el ya mencionado mecanismo de Cumbres de Líderes de América del Norte.

Existe, sin embargo, un mecanismo que pudiera hacer avanzar en el sexenio que se inicia, si bien de manera más bien indirecta, el proyecto regional. Se trata del Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (TPP, por sus siglas en inglés), propuesta comercial de la que originalmente solamente Brunéi, Chile, Nueva Zelanda y Singapur eran parte, pero a la que se han sumado en los últimos años los tres países de América del Norte, entre otros. Puesto que Estados Unidos es el motor del novedoso mecanismo, la adhesión de sus dos vecinos ha sido bienvenida por Washington![103] El beneplácito estadounidense obedece a que el TPP puede ser la vía por la cual los tres socios norteamericanos amplíen la

[103] Presidencia de la República, "Declaración conjunta de los líderes de América del Norte", Washington, D. C., comunicado, 2 de abril de 2012.

liberalización comercial a áreas no cubiertas por su tratado original.[104] De acuerdo con algunos especialistas y un alto diplomático mexicano que pidió no ser identificado, el TPP puede significar, en la práctica, la renegociación del TLCAN.[105]

Así pues, a pesar de su aparente indiferencia hacia la profundización regional en América del Norte, el gobierno de Felipe Calderón bien pudo haber sentado las bases para que ésta se dé en el mediano plazo de manera más sólida, acaso porque la vía será no un andamiaje institucional tipo Unión Europea –como se planteó durante el gobierno de su antecesor– sino otro acuerdo comercial de gran aliento. La historia de una América del Norte más integrada está todavía, pues, por escribirse. Veremos qué fronteras de políticas públicas se trascienden y qué cambios en la identidad de sus tres países integrantes se llevan a cabo en el proceso, esperando que, en el caso de México, no sea otra crisis la que actúe como partera del cambio.

De ser así, esto es, en ausencia de una crisis que sirva como catalizador de cambios mayores, la perspectiva actual pareciera indicar que la política hacia la región bajo del gobierno de Enrique Peña Nieto se mantendrá sin mayores modificaciones. Por ejemplo, aunque la nueva administración inició con un significativo cambio de discurso en lo referente a la agenda con Washington, enfatizando el ámbito económico y poniendo en un segundo plano la cooperación en materia de seguridad, en los hechos los cambios han sido menores. Más allá del relanzamiento de algunos programas de cooperación, no ha habido ninguna iniciativa de índole económica de envergadura –ni hacia Estados Unidos, ni hacia Canadá ni hacia América del Norte como región.

Por otra parte, a pesar del nuevo discurso en torno a la seguridad, y particularmente al acotamiento en la cooperación con Estados Unidos, ésta ha continuado –si bien ahora de manera más centralizada en la Secretaría de Gobernación.[106] Así pues, independientemente del futuro

[104] Office of the United States Trade Representative, "Trade Representative Kirk Welcomes Mexico as a New Trans-Pacific Partnership Negotiating Partner", U.S. Press Release 06/18/2012; Ian F. Fergusson (coord.), "The Trans-Pacific Partnership Negotiations and Issues for Congress The Trans-Pacific Partnership Negotiations and Issues for Congress", Congressional Research Service, Congressional Research Service 7-5700, 5 de septiembre de 2012, http://www.crs.gov R42694.

[105] Peter Clark, "Is the Trans Pacific Partnership a re-writing of NAFTA? Is the Trans Pacific Partnership a re-writing of NAFTA?", http://www.ipolitics.ca/2012/01/10/peter-clark-is-the-trans-pacific-partnership-a-re-writing-of-nafta/

[106] Scott Stewart, "Understanding Peña Nieto's Approach to the Cartels", en *Straford Security Weekly*, 16 de mayo de 2013.

del programa insignia de colaboración durante la administración anterior –la Iniciativa Mérida– lo más probable es que la colaboración en materia de seguridad entre México y Estados Unidos siga siendo intensa. Así lo sugiere, por ejemplo, el hecho de que los servicios de inteligencia estadounidenses hayan estado involucrados en algunas de las más importantes detenciones de líderes del crimen organizado que han tenido lugar durante la administración peñanietista, como fueron los casos de Inés Coronel (suegro de Joaquín, "El Chapo", Guzmán) y de Miguel Ángel Treviño Morales, "El Z-40".[107]

Ahora bien, el que no se dieran cambios mayores en la política hacia América del Norte durante el sexenio 2012-2018 no significaría que las reformas radicales que se anuncian en otras áreas internas, fundamentalmente la energética, no fueran a tener un impacto significativo en la relación de México con sus dos socios comerciales de la región. Por ejemplo, de aprobarse la participación de empresas extranjeras en la exploración petrolera –una importantísima frontera de política pública en México– seguramente llegarían a nuestro país importantes inversiones de Canadá y Estados Unidos, lo que no sólo incrementaría la densidad de la relación económica entre los tres países, sino que potencialmente podría llevar a la elaboración de algún tipo de política de seguridad energética regional. De esta manera, como notaba anteriormente, una América del Norte más integrada sería el resultado de cambios importantes en los tres países, muchos de los cuales, enseña la historia, son imprevisibles.

[107] Randal C. Archibold y Ginger Thompson. "Capture of Mexican Crime Boss Appears to End a Brutal Chapter", en *New York Times* 16 de julio de 2013; Redacción, "EU, tras la caída de *El Z-40*", en *La Jornada* 18 de julio de 2013; Jorge Carrillo Olea, "Tres-espionajes-tres", en *La Jornada*, 06 de septiembre de 2013.

BIBLIOGRAFÍA

Alemán, Ricardo, "2012: ¿narcoelecciones?", *Excélsior*, 22 de septiembre de 2011.

Astorga, Luis, *El siglo de las drogas, el narcotráfico, del porfiriato al nuevo milenio*, México, Tusquets, 2005.

Bartra, Roger, "La crisis del nacionalismo en México", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 51, núm. 3, 1989.

Bonner, Robert C., "The New Cocaine Cowboys. How to Defeat Mexico's Drug Cartels", *Foreign Affairs*, vol. 89, núm. 4, julio-agosto de 2010.

Bow, Brian y Arturo Santa-Cruz, "Diplomatic Cultures: Multiple Wests and Identities in US-Canada and US-Mexico Relations", en Peter J. Katzenstein (ed.), *Anglo-America and its Discontents, Civilizational Identities beyond West and East*, Nueva York, Routledge, 2011.

Castañeda, Jorge G., "Derechos en el ejército", *Reforma*, 30 de abril de 2009.

_____, "Iniciativa insuficiente", *Reforma*, 21 de octubre de 2010.

Clark, Peter, "Is the Trans Pacific Partnership a re-writing of NAFTA? Is the Trans Pacific Partnership a re-writing of NAFTA?", http://www.ipolitics.ca/2012/01/10/peter-clark-is-the-trans-pacific-partnership-a-re-writing-of-nafta/

Comisión para el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, *El desafío de la interdependencia*, México, FCE, 1988.

Concepción Montiel, Luis Enrique, *El discurso presidencial en México: el Sexenio de Carlos Salinas de Gortari*, México, Universidad Autónoma de Baja California/Miguel Ángel Porrúa, 2006.

Cuellar, Henry *et al.*, "Five Perspectives on the Merida Initiative: What It Is and Why It Must Succeed", *American Enterprise Institute for Public Policy Research*, núm. 1, marzo de 2008.

Deare, Craig A., "U.S.-Mexico Defense Relations: An Incompatible Interface", *Strategic Forum*, núm. 243, 2009.

Departamento de Estado, "Ambassador Carlos Pascual", comunicado, 19 de marzo de 2011.

_____, "Remarks with Mexican Foreign Secretary Patricia Espinosa after Their Meeting, Hillary Rodham Clinton, Secretary of State", Ciudad de México, comunicado, 25 de marzo de 2009.

_____, "Remarks on United States Foreign Policy, Hillary Rodham Clinton, Secretary of State, Council on Foreign Relations", Washington D. C., comunicado, 8 de septiembre de 2010.

_____,"Remarks with Mexican Secretary of Foreign Relations Patricia Espinosa after Their Meeting", comunicado, 18 de septiembre de 2012.

_____, "U.S. Ambassador to Mexico Carlos Pascual and Mexican Ambassador to the United States Arturo Sarukhan", comunicado, 26 de septiembre de 2009.

Downie, Richard, "Presionando los límites de la cooperación en seguridad y defensa: ¿una vía hacia un perímetro de seguridad de norteamérica?", en Abelardo Rodríguez Sumano (coord.), *Agendas comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte ¿De dónde venimos?, ¿dónde estamos? y ¿a dónde queremos ir?*, México, Centro de Estudios Superiores Navales de la Armada de México/Universidad de Guadalajara, 2012.

_____, "Critical Strategic Decisions in Mexico: The Future of US/Mexican Defense Relations", *Strategic Issues in US/Latin American Relations*, vol. 1, núm. 1, 2011.

Erfani, Julie A., *The Paradox of the Mexican State, Rereading Sovereignty from Independence to NAFTA*, Boulder, Rienner, 1995.

Evans, Joseph, "Corresponsabilidad y cooperación en la relación México-Estados Unidos contra el narcotráfico", en Abelardo Rodríguez Sumano (coord.), *Agendas comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte ¿De dónde venimos?, ¿dónde estamos?, y ¿a dónde queremos ir?*, México, Centro de Estudios Superiores Navales de la Armada de México/Universidad de Guadalajara, 2012.

Fergusson, Ian F. (coord.), "The Trans-Pacific Partnership Negotiations and Issues for Congress The Trans-Pacific Partnership Negotiations and Issues for Congress", Congressional Research Service, Congressional Research Service 7-5700, 5 de septiembre de 2012, http://www.crs.gov R42694

Fernández, Jorge, "Los políticos que apostaron al narco", *Excélsior*, 22 de septiembre de 2011.

GAO (United States General Accounting Office), *Firearms Trafficking. US Efforts to Combat Arms Trafficking to Mexico Face Planning and Coordination Challenges*, Washington, D. C., GAO, 2009.

Golob, Stephanie R., "Beyond the Policy Frontier: Canada, Mexico, and the Ideological Origins of NAFTA", *World Politics*, vol. 55, núm. 3, 2003.

Green, Rosario, "La política exterior que fue", *El Universal*, 30 de noviembre de 2012.

Guerrero Gutiérrez, Eduardo, "Narcotráfico, S. A.", *Nexos*, núm. 373, enero de 2009.

Herrera, Octavio y Arturo Santa Cruz, *Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010: América del Norte*, México, Secretaría de Relaciones Internacionales, 2011.

Hristoulas, Athanasios, "Why North American Regional Security Cooperation Will Not Work", en Brian Bow y Arturo Santa-Cruz (eds.), *The State and Security in Mexico: Transformation and Crisis in Regional Perspective*, Nueva York, Routledge, 2012.

Knight, Alan, "Cómo lidiar con el sistema político estadounidense: una visión histórica 1910-1995", en R. de la Garza y J. Velasco (eds.), *México y su interacción con el sistema político estadounidense*, México, CIDE/Miguel Ángel Porrúa, 2000.

_____, "El gen vivo de un cuerpo muerto", *Nexos*, núm. 383, 2009.

Lopez, Rick, *Crafting Mexico: Intellectuals, Artisans, and the State after the Revolution*, Durham, Duke University Press, 2010.

Medina Ramírez, Salvador, "Apertura fronteriza al transporte de carga mexicano: ¿fin del problema?", *Comercio Exterior*, núm. 62, 2012.

Meyer, Lorenzo, *La marca del nacionalismo*, México, El Colegio de México /Senado de la República, 2000.

Montaño, Jorge, *Misión en Washington: 1993–1995. De la Aprobación del TLCAN al préstamo de rescate*, México, Editorial Planeta, 2004.

Office of the United States Trade Representative, "Trade Representative Kirk Welcomes Mexico as a New Trans-Pacific Partnership Negotiating Partner", U.S. Press Release 06/18/2012.

Ojeda, Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 2006.

Pastor, Robert, *The Third Side of the North American Triangle: Canada-Mexico Relations*, Cedan-Tecnológico de Monterrey, North American Dialogue Series, núm. 14, 2010.

Portilla G., Genoveva, "El conflicto del embargo atunero México-Estados Unidos en la historia de la relación bilateral y su situación actual", *Razón y Palabra*, núm. 62, año 13, mayo-junio de 2008.

Presidencia de la República, *Sexto Informe de Gobierno*, México, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2012.

_____, "Declaración conjunta de los líderes de América del Norte", Washington D. C., comunicado, 2 de abril de 2012.

_____, "El presidente Calderón en su participación en la Sesión Con-junta del Congreso de los Estados Unidos de América", comunicado de prensa, 20 de mayo de 2010.

Rock, L. Roberto, "FCH: estados eluden lucha contra crimen", *El Universal*, 22 de febrero de 2011.

Rozental, Andrés y Robert Pastor, "A Case of Three Amigos", *Globe and Mail*, 1 de mayo de 2009.

Salinas de Gortari, Carlos, *México: un paso difícil a la modernidad*, México, Plaza & Janés, 2000.

Santa-Cruz, Arturo, "Constitutional Structures, Sovereignty, and the Emergence of Norms: The Case of International Election Monitoring", *International Organization*, 59, 2005.

Sarukhán, Arturo, "Charla en Casa de la Cultura de México", Washington, D. C., 5 de noviembre de 2012.

Savage, Charlie, "Justice Dept. Report Urges Action 14 in Guns Case", *The New York Times*, 19 de septiembre de 2012.

Secretaría de Economía, "Inversión extranjera directa en México y el mundo", Carpeta de Información de Estadística, México, 4 de diciembre de 2012.

Secretaría de la Defensa Nacional, "Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012", México, 2012.

Secretaría de Marina, "Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012", México, 2012.

Secretaría de Relaciones Exteriores, "Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012", México, SRE, 2012.

_____, "Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012", México, SRE, 2010.

_____, "Sexto Informe de Labores", México, México, SRE, 2012.

Semianiw, Walter, "Cooperación militar de Canadá en América del Norte", en Abelardo Rodríguez Sumano (coord.), *Agendas comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte ¿De dónde venimos?, ¿dónde estamos?, y ¿a dónde queremos ir?*, México, Centro de Estudios Superiores Navales de la Armada de México/Universidad de Guadalajara, 2012.

Sepúlveda Amor, Bernardo, "Los intereses de la política exterior", en César Sepúlveda (comp.), *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, México, FCE, 1994.

Silva-Herzog Márquez, Jesús, "Encuentro y prejuicios", *Reforma*, 13 de abril de 2009.

Strom, Stephanie y Elisabeth Malkinp, "Ammunition for a Trade War between U.S. and Mexico", *The New York Times*, 27 de septiembre de 2012.

Tello, Manuel, *La política exterior de México (1970-1974)*, México, FCE, 1975.

Valenzuela, Arturo, entrevista con el autor, Guadalajara, Jalisco, 1 de diciembre de 2012.

Victoria, Guadalupe, *Guadalupe Victoria: correspondencia diplomática*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1986.

Vizcaíno, Roberto, "La seguridad del país: fin primordial del Estado. Entrevista con el Gral. Félix Galván López", *Proceso*, núm. 203, 1980.

Wendt, Alexander, *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

Winnefeld Jr., James A. (Almirante), "Límites y alcances de la cooperación militar de Estados Unidos en América del Norte", en Abelardo Rodríguez Sumano (coord.), *Agendas comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte ¿De dónde venimos?, ¿dónde estamos?, y ¿a dónde queremos ir?*, México, Centro de Estudios Superiores Navales de la Armada de México/Universidad de Guadalajara, 2012.

Woodrow Wilson International Center for Scholars, *The United States and Mexico: towards a Strategic Partnership. A Report of Four Working Groups on U.S.-Mexico Relations, Washington D.C., Woodrow Wilson Center for Scholars, Mexico Institute, 2009.*

Woolworth, Brian, "Enhancing North American Security trough Military to Military Relationships", *Small Wars Journal*, SWJ Blog Post, 30 de noviembre de 2012.

Zorrilla, Luis G., *Historia de las relaciones entre México y los Estados Unidos de América (1800–1958)*, tomo 2, México, Porrúa, 1965.

Zuckerman, Leo, "Algo no me cuadra en la narrativa del presidente", *Excélsior*, 27 de junio de 2011.

V. LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO HACIA AMÉRICA LATINA EN EL SEXENIO DE FELIPE CALDERÓN (2006-2012): ENTRE LA PRUDENCIA POLÍTICA Y EL PRAGMATISMO ECONÓMICO

GUADALUPE GONZÁLEZ GONZÁLEZ
RAFAEL VELÁZQUEZ FLORES

INTRODUCCIÓN

SON VARIAS LAS RAZONES QUE HAN HECHO DE AMÉRICA LATINA una región significativa para México. Durante mucho tiempo el país proyectó una política exterior de solidaridad y presencia en la zona para promover consensos internos y demostrar una relativa autonomía frente a Estados Unidos. Para la geopolítica mexicana la región ha sido factor de equilibrio de la intensa relación con el vecino del norte y, de manera intermitente, motivo de preocupación por problemas de seguridad nacional derivados de situaciones de conflicto armado o escalamiento de la violencia criminal, el narcotráfico y el crimen organizado. Para la diplomacia mexicana la identidad cultural compartida con América Latina ha tenido un significado simbólico especial como base para la proyección de la imagen internacional y la presencia multilateral del país. Más recientemente, la mayor visibilidad y prioridad de los temas de seguridad y migración en la agenda nacional han aumentado la importancia simbólica de los vínculos con la región. El creciente papel de México como zona de emigración, transmigración e inmigración y la crisis de inseguridad pública en el país, han convertido la relación con América Latina en un factor que afecta su legitimidad como un actor internacional responsable frente a sus vecinos. Por último, el área latinoamericana también ha sido significativa por razones económicas puesto que una parte relativamente importante de la inversión extranjera y el comercio de México se dirige hacia esa región. En

general, para México las consideraciones políticas, geopolíticas y simbólicas han tenido mayor peso que los intereses económicos y materiales, aunque estos últimos han ganado importancia a raíz de la crisis financiera de 2008-2009 con el consecuente estancamiento de sus principales socios comerciales y la necesaria búsqueda de diversificación económica.

Durante el gobierno de Vicente Fox, la relación con América Latina se convirtió en una de las áreas más controvertidas y criticadas en el debate público nacional debido a las crisis que México tuvo con varios países de la región. Al llegar a la presidencia Felipe Calderón, su administración comenzó desde un inicio a tratar de marcar diferencias con su predecesor en el trato hacia América Latina por medio de la idea de ejercer una diplomacia profesional, constructiva, pragmática y discreta. En los documentos y discursos oficiales se planteó la necesidad de restaurar la relación con América Latina impulsando "un proceso efectivo de reinserción de México en la arena política latinoamericana"[1] encaminado a "recuperar espacios de interlocución y cooperación con los principales actores regionales y profundizar nuestras alianzas estratégicas"[2] con el objetivo último de "reposicionar a México en el lugar que le corresponde en el escenario mundial y regional".[3] En la práctica el gobierno de Calderón tomó la decisión de bajarse "del ring ideológico"[4] al que se había subido su predecesor para desplegar una diplomacia activa pero discreta y de bajo perfil público que le permitiera sacar adelante "el compromiso de entablar una relación positiva y respetuosa con todos los países de la región, sin excepciones".[5]

Bajo este contexto, el objetivo general de este capiítulo es analizar la política exterior de México hacia América Latina durante la administración del presidente Felipe Calderón. El argumento central del texto tiene cuatro componentes. El primero es que el gobierno de Calderón planteó una política hacia la región bastante activa pero relativamente modesta, con objetivos acotados, principalmente para dar respuesta inmediata a algunos de los problemas heredados de la administración anterior y contener los posibles rebotes internos de las diversas crisis regionales que enfrentaría a lo largo de su gestión. Se trató de una diplomacia

[1] Secretaría de Relaciones Exteriores, *Primer informe de labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, 2007, p. 83.

[2] *Ibid.*, p. 82.

[3] *Ibid.*, p. 7.

[4] Expresión que parafrasea una declaración del ex canciller Jorge Castañeda Gutman a favor de que México tomara una posición clara en el debate ideológico entre izquierdas y derechas latinoamericanas en torno a los efectos de la globalización y los réditos de la democracia que siguió al fin del llamado "Consenso de Washington" de los años noventa.

[5] SRE, *Primer informe de labores*, p. 82.

orientada a restablecer y administrar las relaciones con América Latina y el Caribe en un complejo contexto de fragmentación regional más que al despliegue de una nueva política exterior hacia la región. El primer subsecretario para América Latina, Gerónimo Gutiérrez, estableció con claridad el alcance limitado de los objetivos de la administración de Calderón en la región al descartar expresamente la noción de cambio hacia una "nueva política [en] América Latina y el Caribe" y señalar que parecía "más apropiado referirnos a que [...] el gobierno de México tiene una renovada vocación latinoamericana y caribeña".[6]

Un segundo argumento es que la política exterior de México hacia América Latina tuvo cambios significativos como consecuencia del resultado electoral de julio de 2006. En efecto, el triunfo tan estrecho de Calderón en la elección presidencial implicó una alta polarización política en el país y una falta de legitimidad democrática para el nuevo presidente. Esta realidad obligó a Calderón a ajustar la política exterior de México hacia la región para reducir tal polarización y ganar legitimidad interna. En el fondo, el nuevo presidente buscaba dar continuidad a la política inaugurada por Fox en materia de promoción de la democracia y los derechos humanos, pero tuvo que darle un distinto matiz para no profundizar la polarización política que vivía el país al principio de su administración. De esta forma, la política hacia América Latina provocó una ruptura entre el presidente y los sectores más conservadores de su partido, el primero a favor del pragmatismo político y los segundos con una línea ideológica combativa en contra de los gobiernos de izquierda radical en la región.

Una tercera línea de argumentación es que, en términos generales, la estrategia de Calderón de bajo perfil público y prudencia política en América Latina tuvo alcances positivos pero limitados. Los resultados fueron mixtos. Por un lado, logró reencauzar las relaciones bilaterales dañadas durante el sexenio anterior por la vía de la normalización sin que pudiera evitar nuevos desencuentros con varios países sobre todo en el plano comercial. Por otro lado, el gobierno mexicano se quedó corto en la construcción de alianzas estratégicas con los principales actores regionales, en particular con Brasil, y aunque mostró un notable nivel de actividad en foros regionales, su presencia política y económica en la región estuvo por debajo de la de otros países latinoamericanos. Esto obedeció principalmente a factores de carácter interno (presidencia débil, crisis de inseguridad, pandemias, crecimiento económico modesto, falta de acuerdos políticos, oposición del sector privado a nuevos tratados comerciales,

[6] Gerónimo Gutiérrez Fernández, "Consideraciones sobre la política exterior hacia América Latina y el Caribe", *Bien Común*, año 13, núm. 152, agosto de 2007, p. 9.

diferencias dentro del panismo con respecto a la agenda de democracia y derechos humanos) que provocaron que la administración de Calderón no pudiera avanzar sus esfuerzos por recuperar espacios y tener una participación más decidida en la agenda regional.

Por último, se argumenta que en estos años la política exterior de México hacia la región enfrentó ciertas limitaciones de carácter estratégico que se fueron aminorando hacia finales de su gestión. Al igual que su antecesor, el gobierno de Calderón enfrentó una situación de relativa baja convergencia político-ideológica con muchos gobiernos de la región que se fue diluyendo poco a poco a medida que el intenso calendario electoral latinoamericano permitió el regreso al poder de corrientes de centro y centro derecha y mayor pluralidad política en la región. Otro factor que contribuyó a acotar la presencia mexicana en América Latina fue la existencia de liderazgos alternativos más firmes y activos por parte de Brasil y Venezuela, aunque esta limitante se fue reduciendo en la segunda mitad del sexenio con el repliegue de ambos a raíz de la salida del presidente Lula y de la enfermedad de Hugo Chávez. Por último, la diversidad de modelos de inserción internacional en la región condujo a una relativa falta de convergencia de intereses entre México y varios países latinoamericanos, especialmente los más alejados del ideario del liberalismo económico de los años noventa y comprometidos con el llamado "socialismo del siglo XXI". Así, la administración de Calderón logró avanzar sus objetivos con los países más afines y cercanos en términos ideológicos y de modelo económico, ubicados sobre todo en la cuenca del Pacífico y Centroamérica, sin lograr cerrar del todo la brecha con Sudamérica. La principal iniciativa regional de la administración de Calderón, que fue la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), tuvo resultados ambivalentes. Si bien le permitió a México disminuir el riesgo de quedar fuera y al margen de los procesos de diálogo y concertación política en América del Sur, pagó el costo de la desaparición del Grupo de Río. Al final, después del lanzamiento de la organización, el liderazgo mexicano perdió todo su impulso.

El presente capítulo está dividido en cinco apartados. La primera sección describe brevemente la política exterior de México hacia la región de América Latina durante el régimen priísta y los seis años de Vicente Fox para poder identificar los patrones de cambio y continuidad. La segunda parte dibuja el escenario externo para México y sus principales retos en la región latinoamericana. La siguiente plantea el contexto interno de México a partir de la llegada de Calderón a la presidencia y sus efectos en la política exterior de México hacia América Latina. La cuarta parte

revisa la agenda económica entre México y la región con el propósito de identificar los cambios y los retos que el país tiene en esta esfera. La última parte del texto analiza la agenda política entre México y América Latina para evaluar su resultado con base en los objetivos planteados al principio de la administración de Calderón.

La política exterior de México hacia América Latina: Cambios y continuidades

Durante los casi setenta años que gobernó el Partido Revolucionario Institucional (PRI), México utilizó su relación con América Latina para dos propósitos fundamentales. El primero era contrapesar el intenso vínculo con Estados Unidos y mostrar una autonomía relativa en su política exterior.[7] En efecto, una relación cordial con los vecinos del sur servía para aumentar la capacidad de negociación de México frente a su vecino del norte en el marco de la Guerra Fría. Las alianzas con los países latinoamericanos permitían a México un margen de maniobra más amplio frente a Washington. Como Estados Unidos necesitaba a México como aliado durante la Guerra Fría, los gobiernos priístas buscaban estrechar sus vínculos con el subcontinente para mostrar una mayor independencia en sus decisiones hacia el exterior. Es decir, México buscaba proyectar una política exterior autónoma frente a América Latina para demostrar un mayor grado de independencia frente a Estados Unidos. El caso de Cuba fue el mejor ejemplo. México se atrevió a contradecir los dictados de Washington frente a la isla en el marco de la OEA luego de que se instaurara un régimen socialista apoyado por la URSS. El gobierno priísta se abstuvo de apoyar la propuesta de Estados Unidos de suspender a Cuba de la OEA durante la Séptima Conferencia de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores realizada en Punta del Este, Uruguay, en 1962.[8] Dos años más tarde, México fue el único país en votar en contra de la propuesta estadounidense de romper relaciones diplomáticas con la isla. Esta política era una muestra de la independencia que México buscaba tener frente a su vecino del norte.

El segundo propósito era obtener legitimidad interna. En efecto, el PRI utilizaba a América Latina como mecanismo para obtener la legitimidad democrática que no había logrado en las elecciones. Asimismo,

[7] Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976.

[8] Para una revisión de la posición de México frente a Cuba en esa época, véase Olga Pellicer, *México y la Revolución cubana*, México, El Colegio de México, 1972.

México desplegaba una política exterior cordial y de liderazgo frente a América Latina para satisfacer a los grupos nacionalistas que demandaban una buena relación con la región y una política de independencia frente a Estados Unidos. Esta política le servía al PRI para articular consensos internos y obtener mayor control. El caso de Cuba también sirve para ilustrar lo anterior. México buscó una política de apoyó al régimen socialista para evitar que Castro pudiera financiar y promover movimientos subversivos en el país. Además, esa política de independencia era la que gustaba a los grupos más nacionalistas, incluido el mismo PRI.

Bajo estos dos propósitos, México buscó proyectar un liderazgo en la región después de la Segunda Guerra Mundial. El país se convirtió en un importante participante en los foros interamericanos y defendía sus principios tradicionales de política exterior, como son la no intervención, la autodeterminación de los pueblos, la igualdad jurídica de los Estados, la solución pacífica de las controversias, entre otros. México era uno de los países que más propuestas e iniciativas presentaba para normar las relaciones de los Estados pertenecientes a la región. Esta intensa participación confirió al país un alto prestigio internacional. Incluso, durante los años setenta, el país se convirtió en un importante interlocutor entre Estados Unidos y la región. Pero también fue uno de los países que defendieron la autonomía de la región frente al coloso del norte.

No obstante, la política exterior de México frente a América Latina empezó a cambiar gradualmente luego de que el gobierno priísta decidiera modificar el modelo de desarrollo económico en los años ochenta. El cambio en la estrategia económica se debió a la grave crisis financiera que el país experimentó a finales de los años setenta e inicios de los ochenta. El país era prácticamente un monoexportador de petróleo; para ese entonces el peso de la deuda era una fuerte carga. El alza de los intereses de la deuda y la baja de los precios del petróleo impactaron negativamente a la economía de México. Como consecuencia, México tuvo que modificar sus estrategias de desarrollo económico. De un modelo sustitutivo de importaciones, el gobierno adoptó una economía abierta al sector externo y tuvo que abrir su comercio al exterior bajando significativamente sus aranceles a las importaciones.

Con el cambio del modelo de desarrollo económico, también hubo ajustes en la política exterior de México. Entonces el país empezó a tener una mayor cercanía hacia Estados Unidos. El punto más alto de ese acercamiento fue la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1992 y su entrada en vigor en 1994. La decisión de México de formalizar su integración económica con Estados Unidos y Canadá

causó cierto resentimiento entre los países de América Latina. Entonces México empezó a alejarse de la región y dejó de ser el líder regional que antes aspiraba a ser. Durante las administraciones de Miguel de la Madrid (1982-1988), Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo (1994-2000), hubo una continuidad en esta política exterior: mayor acercamiento hacia Estados Unidos debido al tema económico y, por lo tanto, mayor alejamiento político con la región de América Latina.

El triunfo del Partido Acción Nacional (PAN) a la presidencia en el año 2000 representó un hito en la historia política de México. El PRI había gobernado durante 71 años y su derrota significó modificaciones importantes en el sistema político. Obviamente, esos cambios también ocasionaron ajustes en la política exterior del país. Por lo tanto, la nueva correlación de fuerzas impactó la relación de México con América Latina. Por un lado, el gobierno de México, ahora encabezado por Vicente Fox, no necesitaba un acercamiento intenso con América Latina para efectos de legitimidad democrática, como lo había hecho el PRI en su momento. Por otro lado, Fox tuvo el interés de incluir dos temas importantes en su agenda de política exterior que anteriormente no habían sido prioridades: la promoción de la democracia y la defensa de los derechos humanos. Esta nueva política tuvo impactos muy importantes en el vínculo con América Latina, especialmente con Cuba.

Un hecho significativo fue que Vicente Fox, como presidente electo, realizó sus primeras giras internacionales a Sudamérica, visitando Argentina, Chile, Uruguay y Brasil. Al menos esas acciones fueron interpretadas como que América Latina sería una prioridad para Fox, como el entonces candidato lo había prometido a lo largo de su campaña. También viajó a Centroamérica y ahí el futuro mandatario dibujó una de sus principales propuestas: el Plan Puebla-Panamá, que buscaría una integración del sureste mexicano con los países de la zona. El Plan Nacional de Desarrollo de Vicente Fox declaraba que la diversificación de las relaciones internacionales de México sería fundamental y que "los vínculos con la región de América Latina y el Caribe constituyen una prioridad de la política exterior mexicana". Como se puede apreciar, Vicente Fox planteaba en su proyecto de política exterior un vínculo cercano e intenso con América Latina; pero advertía que los temas de democracia, derechos humanos e integración económica serían los principales ejes de la relación. En los hechos, el acercamiento hacia la región fue muy intenso en el marco de los discursos, pero poco efectivo en la realidad.

Ya como presidente en funciones, Vicente Fox desplegó importantes iniciativas hacia América Latina al inicio de su administración, como fue

el caso del Plan Puebla-Panamá. Sin embargo, la mayoría de esas acciones tenían un rasgo "discursivo" y "simbólico" porque, en los hechos, México se alejó políticamente de la región debido a su alineación a las políticas de seguridad de Estados Unidos, a los enfrentamientos diplomáticos con Cuba y Venezuela, a la lucha interna de las diferentes fuerzas políticas en México, a la falta de consensos amplios en el sistema político mexicano y las diferencias ideológicas de la administración foxista con algunos países de la región. Según el documento "Las relaciones de México con el exterior", elaborado por el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI), México quedó excluido en el sexenio de Fox de las alianzas políticas en la región por los fuertes vínculos que tenía con Estados Unidos.

En los hechos, efectivamente parecía que México no tenía interés en ser un actor activo en la región desde el punto de vista multilateral. Por ejemplo, en 2004, Brasil encabezó una Conferencia Internacional sobre el Problema del Hambre; varios jefes de Estado asistieron a la reunión, especialmente de América Latina. Sin embargo, Vicente Fox no acudió. Otro ejemplo fue el caso de Haití. Luego de una crisis interna, la comunidad internacional puso en manos de América Latina la misión de mantener la paz y reconstruir las instituciones. Brasil y Chile estuvieron al frente del esfuerzo. Alegando que no podía enviar fuerzas al extranjero, el gobierno mexicano se negó a participar en la misión. México hubiera podido participar en actividades civiles para tratar de reconstruir las instituciones en el país. Sin embargo, no lo hizo. La señal que el gobierno mexicano enviaba era negativa para los países de la región pues indicaba que México no deseaba ser líder y que prefería que otros lo fueran.

México trató de mantener una presencia activa e intensa en los diferentes foros de la región. Durante todo su sexenio, el primer mandatario realizó un total de treinta giras internacionales en América Latina. Sin embargo, la administración foxista le otorgó poco atención real a la zona. Además, México se involucró en graves crisis diplomáticas con países de la región. Las más notables fueron con Cuba y Venezuela. Con el primer país, el gobierno de Fox tuvo grandes diferencias a lo largo de todo el sexenio. A principios de 2002, el presidente Fox realizó una visita a la isla, pero se reunió con la disidencia cubana, lo que tensó la relación. Luego, durante la Conferencia para el Financiamiento al Desarrollo, el mandatario mexicano le solicitó a Fidel Castro retirarse de la reunión con anticipación para no incomodar a George Bush. Semanas más tarde, en el marco de la nueva política sobre derechos humanos, México votó a favor de una resolución de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU que condenaba a Cuba en la materia. Como represalia al voto, el comandante Fidel

Castro reveló públicamente la conversación telefónica con sostuvo con Fox en donde le pedía retirarse de la conferencia. Como consecuencia de todos estos desencuentros, la relación se enfrió y llegó a su punto más bajo. El conflicto con Venezuela surgió después de la cuarta Cumbre de las Américas celebrada en Mar de Plata, Argentina, a finales de 2005. En esa reunión, los países sudamericanos rechazaron la propuesta estadounidense de avanzar en la creación del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA). Sin embargo, Vicente Fox defendió la propuesta de Washington, lo que le ocasionó fricciones con algunos países de la región. El diferendo diplomático se inició primero con Argentina, pero luego se extendió a Venezuela.

Otro evento que causó alto desprestigio a México en la región fue el intento del secretario de Relaciones Exteriores, Luis Ernesto Derbez, por convertirse en secretario general de la OEA. El gobierno de Fox ya había anunciado que apoyarían la candidatura del chileno José Miguel Insulza, pero al final cambió de parecer y presentó la candidatura del canciller mexicano. El revire de México y su insistencia por colocar a Derbez en el cargo más importante de esa organización regional crearon profundos resentimientos de parte de los países latinoamericanos y la pérdida de prestigio de México en la región.

Los cambios políticos a partir de 2000 y las presiones que Estados Unidos ejerció sobre México explican los cambios en la política exterior de Fox hacia la región. Al final del sexenio de Vicente Fox, la relación de México con América Latina estaba altamente deteriorada. Las crisis diplomáticas causaron al país un alto desprestigio en la región. El candidato presidencial triunfador en 2006, Felipe Calderón, y los funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores estaban conscientes de esa realidad, por lo que buscaron recomponer la relación de México con la región como uno de los principales objetivos de política exterior.

LOS RETOS PARA MÉXICO DEL ESCENARIO REGIONAL: EL RIESGO DE LA FRAGMENTACIÓN CRECIENTE DE AMÉRICA LATINA Y DE "QUEDAR" FUERA

En los análisis académicos y políticos sobre la realidad contemporánea de América Latina en el siglo XXI, subyace la idea de que si bien la región entró en una senda de estabilidad económica, democracia y progreso social, se tornó más diversa y dividida que nunca. El añejo debate sobre la existencia de América Latina como región y actor geopolítico volvió a resurgir cuestionando la viabilidad de la aspiración bolivariana de integración y

unidad latinoamericana sobre los tres pilares de la identidad cultural, la problemática social y económica compartida y la condición geopolítica como región periférica. Como bien señala Jorge Volpi, la visión bolivariana siempre ha sido más un sueño que una realidad.[9] Quizá, la diferencia es que en la primera década del siglo XXI la "personalidad múltiple" y la pluralidad político-ideológica de América Latina entró en plena efervescencia como resultado de la erosión del Consenso de Washington y la desilusión con la democracia liberal como modelos dominantes en la región en los años ochenta y noventa. Los países de la región articularon un debate abierto sobre las distintas opciones de inserción internacional y diversos esquemas de coordinación e integración sin que hubiera una visión dominante.

Frente a la diversidad de proyectos y modelos de inserción y el álgido debate regional en torno a los beneficios de la globalización y la democracia liberal, México optó por una política selectiva y diferenciada hacia la región. Las preguntas centrales para la administración de Calderón sobre el papel de México en América Latina serían cuántas Américas Latinas, qué tan excluyentes y qué tan convergentes con el modelo mexicano de desarrollo económico y democracia. Los diagnósticos de instituciones multilaterales de desarrollo en la región, en particular del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), apuntaban hacia una clara diferenciación entre dos Américas Latinas: América Latina del Norte (México, Centroamérica y el Caribe) cuyo eje de inserción internacional es Estados Unidos y la exportación de manufacturas, y América Latina del Sur, donde convergen los países andinos y del Cono Sur bajo el liderazgo de Brasil en un modelo de inserción sur-sur, volcado a Asia y especializado en la exportación de bienes primarios. La crisis económica y financiera internacional de 2008 y 2009 no hizo sino hacer más visible este proceso que venía de atrás al afectar de manera muy distinta a ambas subregiones. Es importante anotar que, al clivaje central entre Norte y Sudamérica, se hacían evidentes otras fracturas o ejes de fragmentación de carácter geográfico (América Latina del Atlántico y América Latina del Pacífico), geoeconómico (Caribe, Centroamérica, países andinos y Cono Sur); institucional (Mercosur, Comunidad Andina de Naciones [CAN], Sistema Económico Centroamericano, etc.) e ideológico.

La subregionalización de América Latina avanzó en un movimiento continuo sin alcanzar contornos claros, precisos y definitivos. Desde el fin de la Guerra Fría, la mayoría de los países latinoamericanos replantearon

[9] Jorge Volpi, *El insomnio de Bolívar. Cuatro consideraciones intempestivas sobre América latina en el siglo XXI*, México, Debate, 2010.

en forma importante sus esquemas de inserción en la región. En los años noventa, México entró al TLCAN, Brasil volvió la mirada al Cono Sur, Chile optó por el regionalismo abierto y Argentina hizo del Mercosur su plataforma. Posteriormente, los ataques terroristas del 11 de septiembre y la crisis financiera en Argentina traerían una nueva ola de revisiones a los proyectos de inserción internacional y regional, con que hubo nuevos reacomodos. Se amplió la brecha entre el norte y el sur de América Latina. Brasil promovió la idea de una Sudamérica unida. El caso más reciente es el de Venezuela, quien rompió con la CAN y el G3 para buscar su incorporación al Mercosur y conformar un mecanismo propio de integración, el ALBA. En la segunda mitad de la primera década del siglo XXI, a partir del fracaso definitivo en 2005 del proyecto estadounidense del ALCA, surgirían nuevos ejes de asociación, en particular el Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano (ARCO) y, posteriormente, la Alianza del Pacífico.

Sin embargo, la diversidad de modelos de desarrollo no significó que se hubieran cerrado los espacios para el avance de la integración regional por medio de esquemas diversos con distintas velocidades y direcciones diferentes. De hecho, esta diversidad le abrió a México ciertos espacios cuyo aprovechamiento exigía la adopción de un esquema flexible y selectivo hacia la región. Frente a este contexto, el principal desafío para México consistía en cómo mantener y ampliar su presencia en América Latina mientras avanzaba y se profundizaba la subregionalización. El gobierno de Calderón partió del reconocimiento explícito de un contexto regional complejo, difícil y cambiante frente al cual optó por una política de equilibrios.

Se planteó abiertamente que México había "perdido influencia en la región", que Latinoamérica atravesaba por "un periodo marcado por importantes reacomodos geopolíticos y debates respecto a su futuro",[10] que "se había registrado un avance significativo de la democracia" pero que no "había estado acompañado del fortalecimiento de las instituciones democráticas" y que existían "diversas visiones sobre la integración de la región".[11] Frente a "la falta de una visión medianamente compartida de la integración latinoamericana" y los "reacomodos geopolíticos por los que atraviesa América Latina y el Caribe", el gobierno mexicano reiteró la identidad latinoamericana[12] de México y planteó que buscaría jugar un

[10] Gerónimo Gutiérrez, "Consideraciones...", p. 9.

[11] SRE, *Primer informe...*, p. 82.

[12] En su discurso en la Reunión Anual de Cónsules y Embajadores el 9 de enero de 2007, el presidente Calderón apuntó "somos un país orgullosamente latinoamericano que al mismo tiempo se ubica en América del Norte" y que debe ser un "actor indispensable en los equilibrios regionales y en los procesos de integración que se desarrollan".

papel "que sirva de equilibrio en la región".[13] Así, inicialmente se planteó un enfoque de acercamiento diferenciado hacia la región: cooperación con los países de Centroamérica y el Caribe, diálogo político bilateral con los países del área sudamericana, particularmente con el denominado ABC (Argentina, Brasil y Chile) y alianza estratégica con Colombia como el enlace entre el Norte y el Sur del continente. Posteriormente, el gobierno de Calderón buscaría retomar los espacios propiamente latinoamericanos donde se percibía que México tendría ventajas comparativas y evitaría el riesgo de quedar excluido. En cualquier caso, se buscó privilegiar algunas relaciones bilaterales clave y ciertas subregiones (Centroamérica y el Pacífico latinoamericano) sobre otras (el Caribe, la región Andina y Sudamérica).

La descripción de América Latina como una región dividida cada vez más entre dos realidades subregionales distintas, América Latina del Norte y Sudamérica, resultó ser bastante realista pero sin dejar de ser una simplificación, al menos por tres razones. Primero, ignora que no están claras las fronteras entre una y otra subregión, pues hay países como Colombia que se ubican entre ambas o como Chile que buscan una inserción multiregional. Segundo, esta lectura sobreestima las convergencias en el interior de cada subregión, sobre todo en el caso de Sudamérica. Y, tercero, minimiza las similitudes y rasgos en común que dan a la región en su conjunto un perfil propio y diferente al de otras zonas del mundo del que es posible derivar áreas de convergencia e intereses compartidos. El reto residía en ver dónde las agendas se separan y dónde empalman. América Latina es hoy un circo de muchas pistas, lo que algunos analistas describen como una geometría variada. Para sacar ventaja de estas circunstancias históricas, era necesario que México modificara la forma tradicional de entender la región y adoptara un enfoque flexible y pragmático.

En la segunda mitad del primer decenio del siglo XXI, se observan varias tendencias en América Latina que plantearon a México un panorama regional de claroscuros. Por un lado, la región experimentó importantes avances en materia de crecimiento y estabilidad económica, de consolidación democrática y de desarrollo social,[14] lo que abrió nuevas oportunidades de inversión y comercio para México y amplió las posibilidades de diálogo y concertación política a nivel regional y bilateral. Estas condiciones y el gradual descenso relativo del poder internacional de Estados Unidos y el giro de la política de Obama hacia una agenda benigna y de

[13] *Ibid.*, p. 83.

[14] Luis Alberto Moreno, *La década de América Latina y el Caribe, una oportunidad real*, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2011.

cooperación en la región aumentaron la autonomía relativa de los países de la región y en la mayoría de ellos un sentimiento creciente de confianza y asertividad internacional.[15]

Sin embargo, del otro lado de la moneda, otras tendencias como la consolidación del liderazgo brasileño, global y regional, las diferencias entre la estrategia de inserción económica de México y Centroamérica con respecto a los modelos de desarrollo económico alternativos en la mayoría de los países de América del Sur, el aumento del proteccionismo comercial –en particular a raíz del estallido de la crisis financiera de 2008 y 2009–, la emergencia de la coalición bolivariana bajo el liderazgo competitivo de Venezuela, el ambiente de polarización político-ideológica entre las distintas fuerzas políticas latinoamericanas que llevaron a situaciones de crisis política y ruptura del orden democrático, el avance gradual del proceso de integración en América del Sur con la creación de la Unasur, el aumento del gasto militar y de defensa en la región y los focos de tensión en torno al conflicto armado en Colombia, plantearon a México serios retos y dilemas difíciles de resolver.

El difícil contexto nacional y el lugar de América Latina en la política exterior de la administración de Calderón

La llegada de Felipe Calderón a la presidencia en 2006 sucedió en un contexto interno altamente complicado en comparación con su antecesor Vicente Fox. Esa situación política trajo importantes cambios al vínculo exterior de México con América Latina durante la administración de Calderón. En primer lugar, el equilibrio de las fuerzas dentro del sistema político cambió de manera importante. Al principio de su administración, Fox había contado con una estabilidad política alta, con amplia cohesión social y con una economía estable. En contraste, Calderón había ganado la elección presidencial bajo un margen muy estrecho y la oposición alegó la existencia de un fraude electoral. Ello afectó la legitimidad democrática del nuevo presidente y polarizó a la sociedad mexicana. En segundo lugar, Fox había gozado, al principio de su administración, de un ambiente internacional favorable y contaba con un "bono democrático" que mejoró la imagen internacional del país. Cuando llegó al poder Calderón, el ambiente internacional era muy distinto. Primero, había un sis-

[15] Beatriz Leycegui, "América Latina: la integración tan buscada y no encontrada", en Beatriz Leycegui, *Reflexiones sobre la política comercial internacional de México 2006-2012*, México, Secretaría de Economía, ITAM, Miguel Ángel Porrúa, 2012, pp. 177-231.

tema dominado por una superpotencia cuyo principal objetivo era la lucha contra el terrorismo internacional. Segundo, a Calderón se le presenta una crisis internacional severa, lo que complicó la economía nacional. Tercero, México tenía una imagen negativa hacia afuera por la violencia desatada en el marco de la guerra contra el crimen organizado. Obviamente, esta nueva realidad interna y externa impactó en la política exterior de Calderón hacia América Latina.

El presidente Calderón heredó de su antecesor una agenda de problemas con América Latina[16] que lo enfrentaron a la necesidad de replantear, de inicio, el tono del discurso, los objetivos y las estrategias de México hacia la región a pesar de tratarse de un gobierno del mismo color partidista y orientación ideológica de centro derecha. Obligado por las circunstancias más que motivado por una reorientación de sus programas de gobierno, la segunda administración panista introdujo cambios en la diplomacia mexicana hacia América Latina, imprimiéndole un tono y un sesgo menos ideológico, más pragmático y centrado en la agenda económica y comercial. El propósito explícito fue recuperar la posición perdida en la región sobre todo a raíz de la reunión del Mar del Plata en 2005, del recrudecimiento de las tensiones diplomáticas con Venezuela y Cuba,[17] del ambiente de rivalidad con Brasil y del distanciamiento con Chile por la competencia por la candidatura a la Secretaría General de la OEA. Estos cambios se enmarcan en un contexto más amplio del proyecto general de política exterior del gobierno de Felipe Calderón.[18]

Dado lo estrecho del triunfo electoral (0.56 por ciento con respecto al candidato de izquierda Andrés Manuel López Obrador) y el enrarecido ambiente postelectoral por las impugnaciones a los resultados de la elección presidencial por parte de la coalición de partidos de izquierda a favor de Andrés Manuel López Obrador, la política exterior perdió centralidad para el nuevo gobierno. Se optó por una política exterior "responsable" y discreta bajo la conducción de diplomáticos profesionales. Se trataba también de evitar que los asuntos de política interna contaminaran las

[16] Para un análisis crítico y completo sobre la evolución y los resultados de la relación de México con América Latina durante el gobierno de Vicente Fox, véase Guillermo Guajardo Soto, "Viejos puentes y nuevos acervos: La relación de México con América Latina y el Caribe durante el sexenio de Vicente Fox", en Humberto Garza Elizondo (ed.), y Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez Flores (coords.), *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México 2000-2006*, México, El Colegio de México / CIDE, 2010, pp. 283-311.

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

[18] Rafael Velázquez Flores, "El proyecto de política exterior de Felipe Calderón: ¿golpe de timón?", *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 108, septiembre-diciembre de 2010, pp. 121-155.

relaciones exteriores y, a su vez, que las diferencias político-ideológicas con otros países polarizaran aún más la situación política interna y el conflicto con los partidos de izquierda. Al igual que su antecesor, el gobierno de Calderón por su orientación de centro-derecho continuó desfasado del escenario latinoamericano[19] predominantemente inclinado hacia la izquierda del espectro ideológico. Sin embargo, encontró un escenario regional relativamente menos polarizado y con mayor pluralismo político con la desaceleración de la llamada ola izquierdista. Los últimos dos años de la administración de Fox coincidieron con la ola de triunfos electorales de partidos de izquierda.[20] En un entorno regional marcado por la polarización y el enfrentamiento entre diferentes modelos económicos, un continente dividido entre la derecha y la izquierda y el activismo de Hugo Chávez, el reto de México era reconstruir los vínculos con todos los gobiernos de la región, no sólo con los afines ideológicamente como Colombia.

Las relaciones con los países de América Latina ocuparon un lugar importante, más no central, en la agenda de prioridades de la política exterior del presidente Calderón.[21] En los planteamientos oficiales gubernamentales aparece como la segunda región prioritaria, después de Estados Unidos. Desde un inicio, el gobierno de Calderón envió el mensaje de que otorgaría mayor prioridad a América Latina[22] y que dejaría atrás el excesivo énfasis de Fox en la relación con Estados Unidos. En su campaña electoral, el candidato panista planteó un reacercamiento a América Latina y el relanzamiento del Plan Puebla Panamá, como principales ejes hacia la región. Al igual que Vicente Fox, el candidato del PAN planteó su "vocación latinoamericanista" desde un principio. En varios documentos de campaña se leían las siguientes frases: construir "alianzas estratégicas" con Latinoamérica, reasumir el "liderazgo" natural en América Latina, entre otras.[23] Incluso, dos de las cien acciones para los primeros cien días

[19] Guillermo Guajardo señala acertadamente que la alternancia política en México en 2000 no sólo se encontraba desfasado del escenario de las transiciones hacia la democracia en América Latina, que "llevaban más de una década", sino que había elegido un gobierno de centro-derecha en un momento en el que la región daba un vuelco a favor de las opciones de centro izquierda y populismo radical, *op. cit.*, p. 293.

[20] Entre noviembre de 2005 y finales de 2006, tuvieron lugar once elecciones presidenciales en América Latina, además de en México: tres en Centroamérica (Costa Rica, Honduras y Nicaragua), cinco en la región andina (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) y dos en el Cono Sur (Brasil y Chile). De acuerdo con Daniel Zovatto, "Nunca antes en la región había habido un periodo tan intenso y simultáneo de elecciones", Latinobarómetro, 2006, p. 6.

[21] Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx

[22] Claudia Herrera, "Calderón dice que mirará al sur y declara su vocación latinoamericanista", *La Jornada*, 6 de octubre de 2006.

[23] Véase Rafael Velázquez, "El proyecto de política exterior de Felipe Calderón: ¿golpe de timón?".

de gobierno que el candidato prometió tenían una relación directa con la región: relanzamiento de la relación con América Central y reactivación de dialogo México-ABC (Argentina, Brasil, Chile).

Como presidente electo decidió realizar su primer viaje a nueve países de Centro (Guatemala, El Salvador, Honduras y Costa Rica) y Sudamérica[24] (Colombia, Perú, Chile, Argentina y Brasil) entre el 2 y 6 de octubre de 2006 en una visita de cortesía a sus contrapartes, a quienes además tenía el propósito de convocar a su ceremonia de toma de posesión (búsqueda de legitimidad externa). En palabras del coordinador de Relaciones Exteriores del equipo de transición, Arturo Sarukhán, el objetivo era mostrar la buena disposición del nuevo gobierno para fortalecer las relaciones bilaterales y multilaterales "sin hacer excepciones".

Una muestra de su disposición para reconstruir la relación con Cuba fue el envío de una carta a Fidel Castro para desearle una pronta recuperación cuando el presidente cubano cayó enfermo y Calderón era presidente electo. El presidente en funciones, Fox, ni siquiera realizó un gesto de cordialidad diplomática. Cuando tomó posesión de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Patricia Espinosa anunció que una prioridad en política exterior de la nueva administración sería "recuperar los espacios perdidos de interlocución con América Latina y el Caribe" y comunicó que ya se habían establecido los conductos oficiales para normalizar las relaciones con Venezuela y Cuba.[25]

El PND de Calderón estableció como una estrategia el "reforzar y extender los lazos políticos, económicos y culturales con América Latina y el Caribe", así como "enriquecer e impulsar la agenda mesoamericana en el marco del Plan Puebla-Panamá". Como se puede observar, al menos en el proyecto el gobierno de Calderón planteaba una reorientación a la política exterior de México frente a América Latina, buscando desenredar los entuertos ocasionados durante la administración de Vicente Fox.

Ya como presidente en funciones, volvió a repetir el gesto al realizar una nueva gira en América Latina,[26] donde al participar en la toma de posesión de Daniel Ortega como presidente de Nicaragua, declaró "Nuestra esencia, nuestra sustancia, historia, pasado y futuro está en América Latina".[27] Aunque en el discurso diplomático de la administración calde-

[24] John Bailey, "México: mirar hacia el sur", *El Universal*, 17 de octubre de 2006.

[25] Natalia Gómez, "Se busca normalizar relación con Cuba y Venezuela", *El Universal*, 9 de enero de 2007 y José Antonio Román "Contactos para restablecer lazos con Caracas", *La Jornada*, 9 de enero de 2007.

[26] El primer viaje al extranjero como presidente de México lo realizo en enero de 2007 a Europa (Davos, Londres, Berlín y Madrid), antes que a Estados Unidos. Con esta decisión continuó la tradición de sus tres predecesores. Véase "Calderón, en serio", *El País*, 31 de enero de 2007.

[27] "Nuestra esencia está en América Latina: Calderón", *Terra-México, Noticias*, 9 de abril de 2007.

ronista se otorgó una importancia simbólica a la región;[28] en la práctica, las principales preocupaciones diplomáticas de la política exterior del sexenio se centraron bien en la relación con Estados Unidos y en unos cuantos asuntos multilaterales como las negociaciones sobre cambio climático y las reformas al sistema financiero internacional en el marco del G20. De esta forma, no se diseñaron ni se pusieron en marcha iniciativas propias de envergadura hacia la región y se privilegió una política de bajo perfil. En lo general, la actitud de México fue más reactiva que proactiva, aunque no puede calificarse de pasiva pues el gobierno de Calderón buscó empujar una agenda de acercamiento comercial basada en la negociación de nuevos acuerdos de libre comercio y participar, sin ejercer un liderazgo activo, en las negociaciones para otorgar una nueva arquitectura multilateral en la región.[29]

LA AGENDA ECONÓMICA: AVANCES, DIFICULTADES Y RETROCESOS

Esta sección analiza la trayectoria y evolución de las relaciones económicas, en particular el comercio, la inversión y las negociaciones comerciales, entre México y los países latinoamericanos de 2007 a 2012. El propósito es identificar los patrones de cambio y continuidad, las fluctuaciones coyunturales y las tendencias de mediano y largo plazo en cuanto al tamaño absoluto e importancia relativa de los flujos de comercio e inversión, la relevancia de los mercados de destino y de origen, la distribución subregional y bilateral del comercio, la composición de las exportaciones y las importaciones, el saldo de la balanza comercial y la vulnerabilidad de los intercambios frente a crisis económicas e impactos externos. El enfoque analítico se centra en la caracterización y evaluación de la diplomacia económica, en particular del enfoque adoptado por el gobierno de Calderón en la negociación bilateral y multilateral de acuerdos de liberalización comercial (Tratados de Libre Comercio, Acuerdos de Complementación Económica, Acuerdos de Alcance Parcial y Acuerdos de Asociación Estratégica)[30] y de promoción y protección a la inversión (Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones, APPRI). Se trata de evaluar los avances, obstáculos y fracasos de la agenda econó-

[28] Véase el texto del primer subsecretario para América Latina de la administración Calderón: Gerónimo Gutiérrez, "Consideraciones sobre la política exterior hacia América Latina y el Caribe", *Bien Común*, año 13, núm. 152, agosto de 2007, pp. 9-12.

[29] Secretaría de Relaciones Exteriores, *Sexto informe de labores*, México, SRE, 2012.

[30] Secretaría de Relaciones Exteriores, *Memoria Documental. Acuerdos de Asociación Estratégica con países de América Latina*, México, SRE, Subsecretaría para América Latina y el Caribe, 31 de octubre de 2012.

mica mexicana en la región en términos no sólo del alcance de las distintas negociaciones emprendidas durante este periodo sino también del desempeño comercial y financiero de las empresas mexicanas con intereses en América Latina y el Caribe.

En este periodo, como muestra el cuadro V.1, el valor del comercio entre México y los países de América Latina y el Caribe creció de manera importante en términos absolutos y mostró mayor dinamismo que el intercambio con otros socios comerciales.[31] De 2007 a 2011, el valor del comercio total con la región creció de 35 470.9 a 46 024.9 millones de dólares, lo que representó un incremento de 29.8 por ciento, superior en 5.4 puntos porcentuales al crecimiento del intercambio comercial con Estados Unidos. La tendencia ascendente se aceleró en el primer semestre de 2012, con un incremento de 13.6 por ciento con respecto al primer semestre de 2011, lo que representa un ritmo de crecimiento dos veces más alto al que se registró con Estados Unidos (6 por ciento) en el mismo periodo. A pesar de este dinamismo comercial, en el primer semestre de 2012 hacia el final del sexenio la participación porcentual de América Latina y el Caribe en el comercio exterior de México se encontraba en el mismo nivel que en 2007 (6 por ciento), después de haber avanzado en forma sostenida en los primeros dos años hasta alcanzar un máximo de 6.7 por ciento en 2008 y de haberse recuperado rápidamente en 2010 (6.4 por ciento) y 2011 (6.6 por ciento) tras el fuerte impacto negativo de la crisis financiera internacional.

[31] Todas las estimaciones de esta sección se basan en los datos oficiales sobre comercio exterior publicados por la Secretaría de Economía en su página electrónica. Las cifras oficiales de 2012 sólo abarcan el primer semestre, por lo que no fue posible estimar la variación del intercambio comercial en los seis años de la administración de Felipe Calderón. Los datos se obtuvieron el 8 de diciembre de 2012 en http://www.economia. gob.mx/comunidad-negocios/comrcio-exterior/inormación-estditica-y-arancelaria.

CUADRO V.1
Comercio México-América Latina y el Caribe, 2006-2012 (valor en millones de dólares)

Países		*2006*	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*	*2011*	*2012***	*Acumulado 2007-2012*	*Variación 2007-2011*	*Variación 2011-2012****
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	Exp.	12 448.8	16 409.0	20 304.9	14 683.3	20 834.5	26 227.3	14 613.7	113 072.7	59.8	18.6
	% exp totales	*5.0*	*6.0*	*6.9*	*6.4*	*7.0*	*7.5*	*7.9*	*7.0*	---	---
	Imp.	17 785.0	19 061.9	19 895.4	14 032.5	17 556.2	19 797.6	7 288.3	97 631.9	3.9	4.8
	% imp totales	*6.9*	*6.7*	*6.4*	*6.0*	*5.8*	*5.6*	*4.0*	*5.9*	---	---
	Exp+Imp	30 233.8	35 470.9	40 200.3	28 715.8	38 390.7	46 024.9	21 902.0	210 704.6	29.8	13.6
	Balanza	-5 336.2	-2 652.9	409.5	650.8	3 278.3	6 429.7	7 325.4	15 440.8	---	---
	Participación	6.0	6.4	6.7	6.2	6.4	6.6	6.0	6.4	---	---
Aladi	Exp.	8 162.9	11 087.9	14 149.7	10 124.1	15 120.0	19 203.0	10 976.8	80 661.5	73.2	22.4
	% exp totales	*3.3*	*4.1*	*4.8*	*4.4*	*5.1*	*5.5*	*6.0*	*5.0*	---	---
	Imp.	12 439.2	12 482.9	12 121.9	8 133.1	9 621.4	10 086.1	4 435.1	56 880.5	-19.2	-12.2
	% imp totales	*4.9*	*4.4*	*3.9*	*3.5*	*3.2*	*2.9*	*2.5*	*3.4*	---	---
	Exp+Imp	20 602.1	23 570.8	26 271.6	18 257.2	24 741.4	29 289.1	15 411.9	137 542.0	24.3	9.9
	Balanza	-4 276.3	-1 395.0	2 027.8	1 991.0	5 498.6	9 116.9	6 541.7	23 781.0	---	---
	Participación	4.1	4.2	4.4	3.9	4.1	4.2	4.2	4.2	---	---
Argentina	Exp.	952.2	1 130.0	1 318.8	1 087.5	1 769.7	1 958.1	1 029.9	8 294.0	73.3	1.0
	Imp.	1 798.5	1 610.2	1 437.0	1 144.6	1 092.8	1 061.4	476.2	6 822.2	-34.1	-11.6
	Exp+Imp	2 750.7	2 740.2	2 755.8	2 232.1	2 862.5	3 019.5	1 506.1	15 116.2	10.2	-3.4
	Balanza	-846.3	-480.2	-118.2	-57.1	676.9	896.7	553.7	1 471.8	---	---
	Participación	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	0.5	---	---
Bolivia	Exp.	35.5	48.3	101.6	62.1	97.2	119.4	85.2	513.8	147.2	51.9
	Imp.	39.0	58.7	54.7	44.7	44.8	45.2	25.8	273.9	-23.0	-15.4
	Exp+Imp	74.5	107.0	156.3	106.8	142.0	164.6	111.0	787.7	53.8	28.2
	Balanza	-3.5	-10.4	46.9	17.4	52.4	74.2	59.4	239.9	---	---
	Participación	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	---	---
Brasil	Exp.	1 147.3	2 010.7	3 371.2	2 446.9	3 784.4	4 891.3	3 114.4	19 618.9	143.3	53.6
	Imp.	5 552.3	5 581.9	5 191.2	3 495.3	4 327.5	4 561.5	2 143.0	25 300.4	-18.3	-4.3
	Exp+Imp	6 699.6	7 592.6	8 562.4	5 942.2	8 111.9	9 452.8	5 257.4	44 919.3	24.5	23.2
	Balanza	-4 405.0	-3 571.2	-1 820.0	-1 048.4	-543.1	329.8	971.4	-5 681.5	---	---
	Participación	1.3	1.4	1.4	1.3	1.4	1.3	1.4	1.4	---	---
Chile	Exp.	904.9	1 170.4	1 588.6	1 053.3	1 865.3	2 072.0	1 093.1	8 842.7	77.0	9.1
	Imp.	2 469.8	2 594.0	2 592.5	1 650.6	1 952.3	2 101.4	759.7	11 650.5	-19.0	-29.8
	Exp+Imp	3 374.7	3 764.4	4 181.1	2 703.9	3 817.6	4 173.4	1 852.8	20 493.2	10.9	-11.1
	Balanza	-1 564.9	-1 423.6	-1 003.9	-597.3	-87.0	-29.4	333.4	-2 807.8	---	---
	Participación	0.7	0.7	0.7	0.6	0.6	0.6	0.5	0.6	---	---

	Exp.	2 132.1	2 943.4	3 036.7	2 500.9	3 760.4	5 632.6	2 989.0	20 863.0	91.4	12.7
	Imp.	744.2	764.8	1 071.7	619.1	795.3	824.5	420.8	4 496.2	7.8	6.5
Colombia	Exp+Imp	2 876.3	3 708.2	4 108.4	3 120.0	4 555.7	6 457.1	3 409.8	25 359.2	74.1	11.9
	Balanza	1 387.9	2 178.6	1 965.0	1 881.8	2 965.1	4 808.1	2 568.2	16 366.8	---	---
	Participación	0.6	0.7	0.7	0.7	0.8	0.9	0.9	0.8	---	---
	Exp.	194.4	190.5	309.4	250.9	307.3	356.7	190.3	1 605.1	87.2	0.5
	Imp.	43.4	15.7	53.4	13.1	17.8	17.1	7.6	124.7	8.9	9.5
Cuba*	Exp+Imp	237.8	206.2	362.8	264.0	325.1	373.8	197.9	1 729.8	81.3	0.8
	Balanza	151.0	174.8	256.0	237.8	289.5	339.6	182.7	1 480.4	---	---
	Participación	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	---	---
	Exp.	386.3	448.4	646.9	520.6	698.6	832.0	444.1	3 590.6	85.5	8.8
	Imp.	70.4	123.2	188.2	103.2	105.0	129.3	53.6	702.5	5.0	7.4
Ecuador	Exp+Imp	456.7	571.6	835.1	623.8	803.6	961.3	497.7	4 293.1	68.2	8.6
	Balanza	315.9	325.2	458.7	417.4	593.6	702.7	390.5	2 888.1	---	---
	Participación	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	---	---
	Exp.	27.1	46.7	112.1	92.5	90.6	122.2	54.2	518.3	161.7	-15.2
	Imp.	9.4	9.3	11.8	10.6	75.9	112.7	84.9	305.2	1 111.8	102.7
Paraguay	Exp+Imp	36.5	56.0	123.9	103.1	166.5	234.9	139.1	823.5	319.5	31.4
	Balanza	17.7	37.4	100.3	81.9	14.7	9.5	-30.7	213.1	---	---
	Participación	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	---	---
	Exp.	533.5	676.7	1 181.2	588.0	974.2	1 286.4	801.6	5 508.1	90.1	27.2
	Imp.	470.2	383.0	426.4	355.4	337.1	582.4	212.6	2 296.9	52.1	-20.5
Perú	Exp+Imp	1 003.7	1 059.7	1 607.6	943.4	1 311.3	1 868.8	1 014.2	7 805.0	76.4	13.0
	Balanza	63.3	293.7	754.8	232.6	637.1	704.0	589.0	3 211.2	---	---
	Participación	0.2	0.2	0.3	0.2	0.2	0.3	0.3	0.2	---	---
	Exp.	66.5	89.7	169.4	99.9	207.7	271.0	140.0	977.7	202.1	11.2
	Imp.	262.3	333.3	326.3	261.4	233.2	277.3	136.9	1 568.4	-16.8	-2.7
Uruguay	Exp+Imp	328.8	423.0	495.7	361.3	440.9	548.3	276.9	2 546.1	29.6	3.9
	Balanza	-195.8	-243.6	-156.9	-161.5	-25.5	-6.3	3.1	-590.7	---	---
	Participación	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	---	---
	Exp.	1 783.2	2 333.0	2 313.9	1 421.4	1 564.4	1 661.1	1 035.0	10 328.8	-28.8	30.8
	Imp.	979.8	1 009.0	768.7	435.1	639.6	373.3	114.0	3 339.7	-63.0	-56.2
Venezuela	Exp+Imp	2 763.0	3 342.0	3 082.6	1 856.5	2 204.0	2 034.4	1 149.0	13 668.5	-39.1	9.2
	Balanza	803.4	1 324.0	1 545.2	986.3	924.8	1 287.8	921.0	6 989.1	---	---
	Participación	0.5	0.6	0.5	0.4	0.4	0.3	0.3	0.4	---	---
	Exp.	3 415.6	4 300.8	4 900.0	3 777.6	4 637.7	5 482.8	2 954.6	26 053.5	27.5	12.8
	% exp totales	*1.4*	*1.6*	*1.7*	*1.6*	*1.6*	*1.6*	*1.6*	*1.6*	---	---
	Imp.	4 798.0	5 854.3	6 626.4	5 561.2	7 478.0	9 304.6	2 612.2	37 436.7	58.9	53.1
CENTROAMÉRICA	*% imp totales*	*1.9*	*2.1*	*2.1*	*2.4*	*2.5*	*2.7*	*1.4*	*2.3*	---	---
	Exp+Imp	8 213.6	10 155.1	11 526.4	9 338.8	12 115.7	14 787.4	5 566.8	63 490.2	45.6	28.7
	Balanza	-1 382.4	-1 553.5	-1 726.4	-1 783.6	-2 840.3	-3 821.8	342.4	-11 383.2	---	---
	Participación	1.6	1.8	1.9	2.0	2.0	2.1	1.5	1.9	---	---

	Exp.	86.9	102.1	121.7	96.1	92.2	101.2	55.5	568.8	-0.9	3.7
	Imp.	7.6	7.8	9.0	8.5	8.1	6.2	2.3	41.9	-20.5	-41.6
Belice	Exp+Imp	94.5	109.9	130.7	104.6	100.3	107.4	57.8	610.7	-2.3	0.6
	Balanza	79.3	94.3	112.7	87.6	84.1	95.0	53.2	526.9	---	---
	Participación	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	---	---
	Exp.	521.8	687.1	921.5	651.8	805.8	998.0	496.9	4 561.1	45.2	5.9
	Imp.	789.1	740.5	776.5	923.3	1 902.0	2 650.1	1 960.5	8 952.9	257.9	76.8
Costa Rica	Exp+Imp	1 310.9	1 427.6	1 698.0	1 575.1	2 707.8	3 648.1	2 457.4	13 514.0	155.5	55.7
	Balanza	-267.3	-53.4	145.0	-271.5	-1 096.2	-1 652.1	-1 463.6	-4 391.8	---	---
	Participación	0.3	0.3	0.3	0.3	0.5	0.5	0.7	0.4	---	---
	Exp.	496.9	516.7	772.3	463.4	657.7	667.1	293.3	3 370.5	29.1	-13.3
	Imp.	58.6	61.6	70.6	71.1	105.2	110.3	51.6	470.4	79.1	-4.1
El Salvador	Exp+Imp	555.5	578.3	842.9	534.5	762.9	777.4	344.9	3 840.9	34.4	-12.0
	Balanza	438.3	455.1	701.7	392.3	552.5	556.8	241.7	2 900.1	---	---
	Participación	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	---	---
	Exp.	935.4	1 151.8	1 388.3	1 194.7	1 467.0	1 787.3	905.7	7 894.8	55.2	7.6
	Imp.	355.6	457.3	501.3	499.5	488.4	543.3	304.9	2 794.7	18.8	21.4
Guatemala	Exp+Imp	1 291.0	1 609.1	1 889.6	1 694.2	1 955.4	2 330.6	1 210.6	10 689.5	44.8	10.8
	Balanza	579.8	694.5	887.0	695.2	978.6	1 244.0	600.8	5 100.1	---	---
	Participación	0.3	0.3	0.3	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	---	---
	Exp.	284.5	382.1	459.4	376.6	424.4	500.3	274.0	2 416.8	30.9	9.1
	Imp.	122.9	183.3	255.3	176.5	272.4	343.9	172.1	1 403.5	87.6	8.2
Honduras	Exp+Imp	407.4	565.4	714.7	553.1	696.8	844.2	446.1	3 820.3	49.3	8.7
	Balanza	161.6	198.8	204.1	200.1	152.0	156.4	101.9	1 013.3	---	---
	Participación	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	---	---
	Exp.	522.4	730.4	371.4	220.8	307.3	405.2	361.8	2 396.9	-44.5	96.4
	Imp.	78.1	91.2	119.4	106.3	124.1	148.5	85.3	674.8	62.8	23.1
Nicaragua	Exp+Imp	600.5	821.6	490.8	327.1	431.4	553.7	447.1	3 071.7	-32.6	76.4
	Balanza	444.3	639.2	252.0	114.5	183.2	256.7	276.5	1 722.1	---	---
	Participación	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	---	---
	Exp.	567.7	730.6	865.4	774.2	883.3	1 023.7	567.4	4 844.6	40.1	17.7
	Imp.	57.4	113.9	116.0	94.5	32.3	120.7	35.5	512.9	6.0	-41.6
Panamá	Exp+Imp	625.1	844.5	981.4	868.7	915.6	1 144.4	602.9	5 357.5	35.5	11.1
	Balanza	510.3	616.7	749.4	679.7	851.0	903.0	531.9	4 331.7	---	---
	Participación	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	---	---
	Exp.	870.3	1 020.3	1 255.2	781.6	1 076.8	1 541.5	682.3	6 357.7	51.1	-6.7
	% exp totales	*0.3*	*0.4*	*0.4*	*0.3*	*0.4*	*0.4*	*0.4*	*0.4*	---	---
	Imp.	547.8	724.7	1 147.1	338.2	456.8	406.9	241.0	3 314.7	-43.9	22.4
EL CARIBE	*% imp totales*	*0.2*	*0.3*	*0.4*	*0.1*	*0.2*	*0.1*	*0.1*	*0.2*	---	---
	Exp+Imp	1 418.1	1 745.0	2 402.3	1 119.8	1 533.6	1 948.4	923.3	9 672.4	11.7	-0.5
	Balanza	322.5	295.6	108.1	443.4	620.0	1 134.6	441.3	3 043.0	---	---
	Participación	0.3	0.3	0.4	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	---	---

Caricom	Exp.	307.4	339.8	523.3	360.3	344.6	660.4	259.8	2 488.2	94.3	-20.2
	Imp.	441.5	589.6	1 018.8	224.3	339.2	268.6	179.3	2 619.8	-54.4	37.2
	Exp+Imp	748.9	929.4	1 542.1	584.6	683.8	929.0	439.1	5 108.0	0.0	-3.8
	Balanza	-134.1	-249.8	-495.5	136.0	5.4	391.8	80.5	-131.6	---	---
	Participación	0.1	0.2	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	---	---
República Dominicana	Exp.	649.8	782.6	853.6	517.4	824.4	982.3	478.0	4 438.3	25.5	4.1
	Imp.	113.9	142.9	137.3	122.4	125.7	144.5	64.0	736.8	1.1	-8.8
	Exp+Imp	763.7	925.5	990.9	639.8	950.1	1 126.8	542.0	5 175.1	21.8	2.4
	Balanza	535.9	639.7	716.3	395.0	698.7	837.8	414.0	3 701.5	---	---
	Participación	0.2	0.2	0.2	0.1	0.2	0.2	0.1	0.2	---	---
Otros	Exp.	220.5	237.7	401.6	264.2	252.4	559.2	204.3	1 919.4	135.3	-24.9
	Imp.	433.9	581.8	1 009.8	215.8	331.1	262.4	177.0	2 577.9	-54.9	39.6
	Exp+Imp	654.4	819.5	1 411.4	480.0	583.5	821.6	381.3	4 497.3	0.3	-4.4
	Balanza	-213.4	-344.1	-608.2	48.4	-78.7	296.8	27.3	-658.5	---	---
	Participación	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	---	---
AMÉRICA DEL NORTE	Exp.	216 975.6	229 898.0	241 686.7	193 253.7	249 058.1	285 386.1	148 054.6	1 347 337.2	24.1	5.2
	% exp totales	*86.8*	*84.5*	*82.6*	*84.2*	*83.5*	*81.6*	*80.4*	*82.9*	---	---
	Imp.	137 687.2	148 545.2	162 065.6	119 737.6	153 614.8	184 015.2	95 760.4	863 738.8	23.9	6.8
	% imp totales	*53.8*	*52.4*	*52.3*	*51.1*	*51.0*	*52.4*	*53.0*	*52.0*	---	---
	Exp+Imp	354 662.8	378 443.2	403 752.3	312 991.3	402 672.9	469 401.4	243 815.0	2 211 076.1	24.0	5.8
	Balanza	79 288.4	81 352.8	79 621.1	73 516.1	95 443.2	101 370.9	52 294.2	483 598.4	---	---
	Participación	70.1	68.2	67.0	67.5	67.2	67.0	66.8	67.3	---	---
Estados Unidos	Exp.	211 799.4	223 403.6	234 557.1	184 878.5	238 357.5	274 712.4	142 662.5	1 298 571.5	23.0	5.3
	% exp totales	*84.7*	*82.1*	*80.2*	*80.5*	*79.9*	*78.6*	*77.5*	*79.9*	---	---
	Imp.	130 311.0	140 569.9	152 615.2	112 433.8	145 007.4	174 356.0	91 037.7	816 020.0	24.0	7.2
	Exp+Imp	342 110.4	363 973.5	387 172.3	297 312.3	383 364.8	449 068.4	233 700.2	2 114 591.5	23.4	6.0
	Balanza	81 488.4	82 833.7	81 941.9	72 444.7	93 350.1	100 356.3	51 624.8	482 551.5	---	---
	Participación	67.6	65.5	64.2	64.1	63.9	64.1	64.0	64.3	---	---
Canadá	Exp.	5 176.2	6 494.4	7 129.6	8 375.2	10 700.6	10 673.8	5 392.2	48 765.7	64.4	2.6
	Imp.	7 376.2	7 975.3	9 450.4	7 303.7	8 607.5	9 659.2	4 722.7	47 718.8	21.1	0.0
	Exp+Imp	12 552.4	14 469.7	16 580.0	15 678.9	19 308.1	20 333.0	10 114.9	96 484.5	40.5	1.4
	Balanza	-2 200.0	-1 481.0	-2 320.8	1 071.4	2 093.1	1 014.6	669.5	1 046.9	---	---
	Participación	2.5	2.6	2.8	3.4	3.2	2.9	2.8	2.9	---	---
MUNDO	Exp.	249 925.1	272 044.2	292 636.5	229 620.2	298 138.1	349 567.9	184 112.1	1 626 119.0	28.5	7.6
	Imp.	256 052.1	283 233.3	310 132.3	234 385.0	301 481.8	350 856.2	180 841.6	1 660 930.2	23.9	7.7
	Exp+Imp	505 977.2	555 277.5	602 768.8	464 005.2	599 619.9	700 424.1	364 953.7	3 287 049.2	26.1	7.6
	Balanza	-6 127.0	-11 189.1	-17 495.8	-4 764.8	-3 343.7	-1 288.3	3 270.5	-34 811.2	---	---
	Participación	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	---	---

Fuente: elaboración propia con datos de la Subsecretaría de Comercio Exterior, 2012, http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/comercio-exterior/informacion-estadistica-y-arancelaria.
Fecha de consulta: 8 de diciembre de 2012.
* Cuba es miembro de ALADI desde el 25 de agosto de 1999.
**Los datos corresponden al primer semestre del 2012 (enero-junio).
*** Variación entre el primer semestre del 2011 y 2012 (enero-junio).

Es importante destacar que las exportaciones de México a la región mostraron mucho mayor dinamismo (59.5 por ciento) que las importaciones (3.9 por ciento), de forma tal que se pasó de un déficit comercial de -5 336.2 millones de dólares en 2006 a una situación de superávit por 6 429.7 millones de dólares en 2011. Para el primer semestre de 2012, la balanza comercial de México con América Latina y el Caribe había acumulado un superávit de 7 325.4 millones de dólares, 14 por ciento superior al total del año anterior. Una manera de valorar el ritmo del avance de México en la penetración de los mercados latinoamericanos es comparándolo con el incremento de las exportaciones mexicanas hacia Estados Unidos: entre 2007 y 2011, las exportaciones a Estados Unidos crecieron 23 por ciento, casi 27 puntos porcentuales menos que las ventas a América Latina y el Caribe. La evidencia revela dos tendencias opuestas en materia comercial durante el sexenio de Calderón: por un lado, la región en su conjunto ganó importancia relativa como mercado para México pues su participación en el total de las exportaciones se incrementó de 5 por ciento en 2006 a 7.9 por ciento en 2012, en tanto que de manera simultánea fue perdiendo peso como proveedor y origen de las importaciones mexicanas, con una caída en su participación porcentual de 6.9 a 4 por ciento.

Otro aspecto peculiar de la estructura del comercio de México con América Latina y el Caribe es su distribución subregional. El grueso del intercambio intrarregional acumulado de 2007 a 2012 fue con los países de Sudamérica (64.5 por ciento), en segundo lugar con Centroamérica (30.1 por ciento) y, en un lejano tercer lugar, con el Caribe (5.4 por ciento). En todos los casos se observa una mejora en la posición comercial y el desempeño exportador de México, aunque con ciertos matices importantes. Mientras que el balance del comercio con Sudamérica pasó de ser deficitario (-4 125.3 millones de dólares en 2006) a francamente superavitario para México (8 934.2 millones de dólares en 2011), con Centroamérica se registró una tendencia en sentido opuesto con un aumento del déficit (de -1 328.4 a -3 821.8 millones de dólares), en tanto que con el Caribe la balanza comercial siguió siendo positiva.

Cuando se analizan los datos por país, se observan diferencias significativas de tamaño y estructura así como una relativa concentración del comercio con las economías más grandes de la región. En los años 2007-2012, los principales socios comerciales de México en Latinoamérica fueron, en orden de importancia: Brasil con 21.3 por ciento del comercio intrarregional mexicano, Colombia (12 por ciento), Chile (9.7 por ciento), Argentina (7.2 por ciento), Venezuela (6.5 por ciento), Costa Rica

(6.4 por ciento), Guatemala (3.7 por ciento), Perú (3.7 por ciento) y Panamá (2.5 por ciento). A pesar de la diferencia en el peso de Brasil y Colombia en términos del volumen total acumulado del comercio con México en el periodo 2007-2012, Colombia representó el principal mercado de las exportaciones mexicanas en América Latina y el Caribe (18.5 por ciento de las ventas a la región) seguido muy de cerca por Brasil (17.5 por ciento) y en un distante tercer lugar por Venezuela (9.1 por ciento). Estas diferencias en el perfil de relación comercial son aún más claras cuando se observa la evolución de la balanza comercial: mientras que con Colombia México acumuló el superávit más alto, con Brasil registró el mayor déficit acumulado a pesar de que su desempeño exportador en el mercado brasileño fue mejorando en forma sostenida a lo largo del periodo y, sobre todo, a partir de 2010.

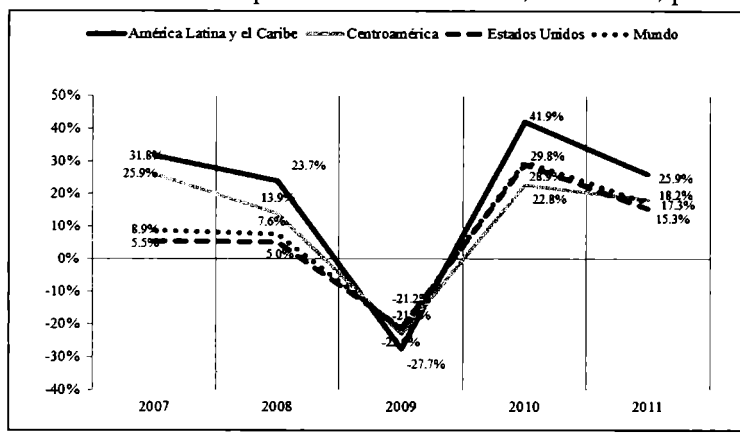
No obstante el buen desempeño de las exportaciones mexicanas en América Latina y el Caribe, si se mide el éxito comercial de México en función de su importancia real como socio comercial para sus contrapartes latinoamericanas, el grado de avance resulta menos significativo. De acuerdo con datos publicados por Cepal en su último informe estadístico sobre la región,[32] en 2011 México no fue el primer socio comercial latinoamericano de ningún otro país de la región, ni siquiera en Centroamérica como la subregión más cercana tanto en términos geográficos como de modelo de inserción económica internacional. La importancia de la relación comercial con México desde el punto de vista de los países de América Latina y el Caribe fue mayor para Chile y Costa Rica como su segundo socio comercial latinoamericano, que para Guatemala, El Salvador y Nicaragua (tercer socio comercial en la región), Brasil y Honduras (cuarto), Venezuela (quinto), Colombia (sexto) y Perú (séptimo). Esta situación refleja el hecho de que para la mayoría de los países latinoamericanos el mayor volumen de comercio intrarregional se da con sus vecinos inmediatos o en el marco del proceso de integración subregional del cual son parte. Resulta pues inútil tratar de pelearse con la geografía.

Un último elemento a considerar en la evolución del comercio de México con América Latina y el Caribe es el relativo a la estabilidad y variabilidad de los flujos comerciales, es decir, su vulnerabilidad frente a cambios en la situación económica internacional. Como se observa en la gráfica V.1, el margen de fluctuación de las exportaciones mexicanas hacia la región fue significativamente más amplio que el registrado con el resto del mundo y, en particular, con Estados Unidos. Así, mientras que el estallido

[32] Cepal, *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2012*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, diciembre de 2012, p. 113-114.

de la crisis financiera internacional en 2008 llevó a una caída de 51.4 puntos porcentuales en la tasa de crecimiento promedio anual de las exportaciones mexicanas hacia América Latina y el Caribe en 2009, el ritmo de las ventas a Estados Unidos cayó en 26.2 puntos porcentuales a pesar del enorme impacto de la crisis en la desaceleración de la economía estadounidense. De igual forma, el proceso de recuperación de las exportaciones mexicanas a partir de 2010 fue mucho más acelerado en América Latina (de un crecimiento negativo de -27.7 por ciento en 2009 a un rápido crecimiento de 41.9 por ciento en 2010) que en Estados Unidos (de -21.2 por ciento en 2009 a 29.9 por ciento en 2010). La mayor volatilidad de los intercambios comerciales se registró con el Caribe, en segundo lugar con los países de Sudamérica y, en menor medida, con Centroamérica.

GRÁFICA V.1
Variación anual de las exportaciones de México, 2007-2011, por región



Fuente: elaboración propia con datos de la Subsecretaría de Comercio Exterior, 2012.

Por su parte la inversión mexicana en América Latina y el Caribe, al igual que el comercio, creció en forma sostenida durante el sexenio de Felipe Calderón. Si bien no existen datos oficiales anuales que permitan analizar en forma precisa la evolución de los flujos de capital mexicano hacia la región de 2007 a 2011, de acuerdo con estimaciones de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) desde el año 2000 ha tenido lugar una acelerada expansión e internacionalización de algunas grandes empresas mexicanas en todo el mundo. Según el más reciente informe de la UNCTAD sobre inversiones, la inversión mexicana en el exterior alcanzó su máximo histórico en 2010 con un incremento de más de 104 por ciento respecto a 2009. En opinión de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), un rasgo

particular del auge de la inversión directa de empresas mexicanas en el exterior es que se ha desarrollado "hasta ahora en ausencia de una política de respaldo específica y decidida" por parte del gobierno mexicano.[33] Esto distingue el caso mexicano del de otros países latinoamericanos que también han emergido como nuevos y dinámicos inversionistas internacionales, en particular Brasil, Chile y Colombia. Así, mientras que México ha implementado políticas muy activas de promoción de exportaciones y atracción de inversión extranjera directa, se ha quedado corto en el diseño y puesta en marcha de medidas para apoyar la internacionalización de las empresas nacionales. Cabe, sin embargo, mencionar que el gobierno de Calderón comenzó a introducir algunas iniciativas al final de su administración a través de ProMéxico. Esta agencia gubernamental para el fomento de las exportaciones "inauguró en 2010 una línea de apoyo a la internacionalización de las empresas mexicanas"[34] que consistió principalmente en asesorías especializadas, asistencia para viajes de negocios, capacitación de recursos humanos. Hasta ahora, a diferencia de Brasil, no existe respaldo financiero ni esquemas de planeación que faciliten la identificación de sectores o países objetivos.

El cuadro 2 muestra la distribución subregional y por país de la inversión acumulada de México en América Latina y el Caribe en 2012. Como puede observarse, Sudamérica ha sido hasta ahora el principal destino de estas inversiones (80 por ciento), seguida de Centroamérica (con el 11.1 por ciento) y el Caribe (8.9 por ciento). El mercado más atractivo para las empresas mexicanas ha sido Brasil, donde se concentran 36.8 por ciento de las inversiones de México en la región, aunque también es muy destacable la importancia de Perú (17.2 por ciento) y Colombia (8.6 por ciento). Estos datos confirman lo que algunos estudios e investigaciones han apuntado en el sentido de que, contrario a la predicción de que la formalización del proceso de integración comercial entre México y el resto de América del Norte llevaría a una pérdida gradual de la relevancia de las relaciones económicas con los países latinoamericanos y sobre todo a un desinterés por el Mercosur, la evidencia muestra claramente que "se ha reactivado la vinculación entre el Mercosur y México". Ciertamente, esta tendencia no ha sido consecuencia de una política gubernamental deliberada sino el resultado de las estrategias empresariales de búsqueda de oportunidades de inversión por medio de procesos de fusión y compra de empresas en la región.[35]

[33] Cepal, *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2011*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, enero de 2013, p.47.

[34] *Ibid.*, p. 47.

[35] María Esther Morales Fajardo, "Inversión extranjera directa en América Latina. El caso de Mercosur y México", *Trayectorias*, vol. 11, núm. 29, julio-diciembre de 2009, p. 103.

CUADRO V.2
Inversión de México en América Latina y el Caribe 2012 (millones de dólares)

Posición regional	*Región/país*	*Monto* [1]	*%* [2]
	América Latina y el Caribe	**81 421.7**	**100.0**
	Sudamérica	**65 131.6**	**80.0**
1	Brasil	30 000.0	36.8
2	Perú	14 000.0	17.2
3	Colombia	7 000.0	8.6
5	Chile	4 465.5	5.5
6	Argentina	3 300.3	4.1
7	Venezuela	3 286.0	4.0
8	Ecuador	2 716.2	3.3
16	Uruguay	200.0	0.2
17	Paraguay	151.7	0.2
21	Bolivia	11.9	0.01
	Centroamérica	**9 016.3**	**11.1**
9	Guatemala	2 600.0	3.2
10	Panamá	2 324.5	2.9
11	Costa Rica	1 511.0	1.9
12	El Salvador	1 016.8	1.2
13	Honduras	875.3	1.1
15	Nicaragua	681.0	0.8
20	Belice	7.7	0.01
	Caribe	**7 273.7**	**8.9**
4	Rep. Dominicana	6 500.0	8.0
14	Cuba	730.0	0.9
18	Jamaica	30.0	0.04
19	Trinidad y Tobago	13.7	0.0169

1 Cifras acumuladas a diciembre de 2012.
2 Porcentaje de participación en la Inversión Total de México en América Latina y el Caribe.
Fuente: Elaborado por la DGREB con base en información de las Embajadas de México en países de la región.

El buen desempeño comercial y financiero de México en Latinoamérica coincidió con la decisión del gobierno de Calderón de impulsar nuevas negociaciones comerciales bilaterales y subregionales con varios países de América Latina. Esta decisión marca un cambio importante con respecto a la administración del presidente Fox, quien hizo suya la demanda de buena parte del sector privado mexicano de no continuar buscando negociar acuerdos de libre comercio para concentrarse en aprovechar la amplia red de Tratados de Libre Comercio construida por las dos administraciones priístas anteriores a raíz de la firma del TLCAN en 1994. La segunda administración panista retomó, en parte, la agenda priísta inconclusa de comercio internacional más que por afinidad ideológica por consideraciones de orden práctico. El gobierno de Calderón consideró que desde el inicio de la primera década del siglo XXI, México había venido perdiendo terreno y participación en el comercio mundial (de 2.6 por ciento en 2000 a 1.9 por ciento en 2011)[36] a consecuencia de la erosión de las preferencias comerciales en el mercado de América del Norte, la multiplicación de reglas comerciales por la proliferación de acuerdos,

[36] *Ibid.*, p. 110.

la multiplicación de la integración regional en Centro y Sudamérica y la creciente competencia de las economías emergentes como los BRIC's (cuya participación en el comercio mundial creció de 7 por ciento a 16.3 por ciento en la primera década del siglo XXI). Frente a esta situación, se plantearon tres objetivos: la profundización y optimización de los acuerdos existentes, la negociación de nuevos acuerdos y la integración a través de la acumulación de reglas de origen y convergencia de tratados.

Desde la perspectiva de la política de comercio exterior de la administración, América Latina debía desempeñar un papel prioritario por tratarse de un mercado natural para las exportaciones mexicanas y por el hecho de ser la segunda región más dinámica del mundo después de Asia. En palabras de la entonces subsecretaria de comercio exterior, Beatriz Leycegui, "ante la falta de consenso de algunos sectores sobre la apertura comercial" el gobierno de México se vio obligado a "priorizar la agenda de negociaciones comerciales y "eligió enfocarse en el continente americano, en particular en el centro y sur del hemisferio".[37]

De acuerdo con Beatriz Leycegui, cuatro fueron las principales razones que llevaron al gobierno de Calderón a centrar su agenda comercial internacional en Latinoamérica: ampliar las ventas de productos mexicanos a los mercados con mayor dinamismo que los socios comerciales tradicionales (Estados Unidos y Europa); diversificar los mercados y, a su vez, los riesgos en un contexto de crisis económica internacional y fuertes tendencias proteccionistas; incrementar la competitividad de México frente a otras regiones del mundo mediante una mayor presencia en los mercados latinoamericanos; y, por último, facilitar el comercio para un mayor número de empresas, sectores y regiones del país.[38]

Un aspecto adicional de la política comercial calderonista hacia América Latina, además de asignar a la región un lugar central, fue que en la mayoría de las negociaciones adoptó un enfoque pragmático, gradual y flexible encaminado a lograr aquellos acuerdos de liberalización comercial que, partiendo del reconocimiento de las diferencias de interés con las contrapartes, fueran viables y posibles aunque no necesariamente tuvieran el alcance o la profundidad que México hubiera preferido dado el grado mayor de apertura de su economía. De nuevo, ante las restricciones internas, la administración fijó objetivos acotados pero consistentes con la idea de continuar avanzando en extender y profundizar, en la medida de lo posible, la estrategia de liberalización comercial iniciada dos décadas atrás.

[37] Beatriz Leycegui (coord.), *Reflexiones sobre la política comercial internacional de México 2006-2012*, México, Secretaría de Economía, ITAM, Miguel Ángel Porrúa, 2012, p. 180.

[38] *Ibid.*, p. 181.

Así pues, México impulsó seis nuevas iniciativas comerciales en América Latina, tres de alcance regional (TLC Único con Centroamérica, el Arco del Pacífico Latinoamericano y la Alianza del Pacífico) y tres bilaterales (Colombia, Perú y Brasil). No todas estas iniciativas tuvieron éxito y algunas no lograron el alcance que se buscaba. El acercamiento más notable en materia comercial fue con Perú y Colombia. México se sumó con entusiasmo a la construcción de los mecanismos de integración comercial y cooperación económica del Pacífico latinoamericano, sin ser el principal promotor de estos procesos. La iniciativa más importante durante el sexenio en materia de política comercial fue la búsqueda de un acuerdo de libre comercio con Brasil, la cual fracasó debido a las resistencias del sector empresarial mexicano. La política de apertura comercial hacia la región encontró límites claros y, en los últimos años del sexenio, se observan francos retrocesos en la materia principalmente con Brasil y Argentina.

LA AGENDA POLÍTICA: EL MANEJO DE LOS PROBLEMAS DE DEBILIDAD DEMOCRÁTICA Y LA FALTA DE UNA AGENDA COMÚN EN EL ÁMBITO MULTILATERAL

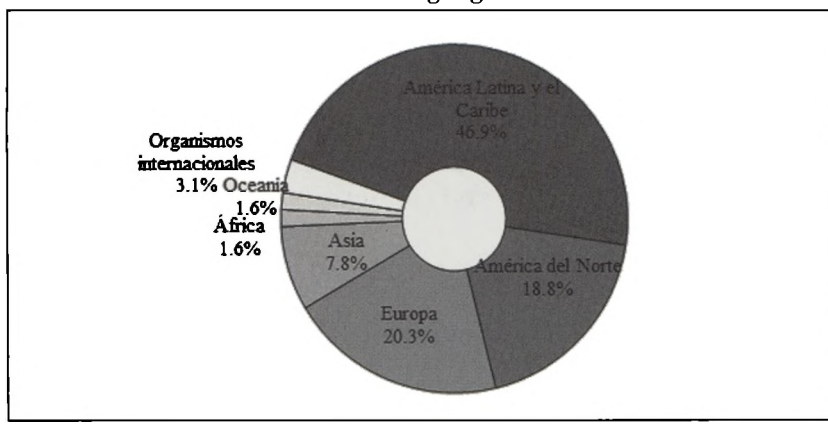
Durante su sexenio, el presidente Calderón desplegó una diplomacia presidencial activa en América Latina que se tradujo en numerosas visitas y encuentros con los líderes de la región en el marco de reuniones multilaterales y bilaterales.[39] Como lo muestra la gráfica V.2, 46.9 por ciento de las giras internacionales del presidente tuvieron como destino algún país de la región.[40] Asimismo, el cuadro 3 expone que Felipe Calderón tuvo 167 encuentros con presidentes latinoamericanos a lo largo de su sexenio. En cuanto a los tratados internacionales, México firmó el 37 por ciento de esos instrumentos jurídicos con países de la región (véase la gráfica V.3) en el periodo comprendido entre 2007 y 2012. Sin embrago, el activismo presidencial en América Latina fue de carácter esencialmente simbólico sin contenido material ni propuestas concretas significativas. La natu-

[39] Para ampliar la presencia política de México en América Latina, se recomienda: Patricia Espinosa Cantellano, "La política exterior del México democrático: análisis de la renovada presencia mexicana en América Latina y el Caribe", en Blanca Torres y Gustavo Vega (coords.), *Los grandes problemas de México. Relaciones Internacionales*, vol. 10, México, El Colegio de México, 2010, pp. 395-418.

[40] Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, *Viajes realizados al extranjero por el C. Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (1° de diciembre de 2006 al 31 de diciembre de 2011)*, LXI Legislatura, Cámara de Diputados, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, México, marzo de 2012.

raleza simbólica del latinoamericanismo de Calderón se demuestra por el hecho de no haber estado acompañado de objetivos estratégicos explícitos, ni de nombramientos de alto nivel ni de recursos financieros ni de esfuerzos de institucionalización de los mecanismos de diálogo.

GRÁFICA V.2
Viajes realizados al extranjero por el presidente Calderón, 2007-2012: distribución geográfica*



* Hasta agosto de 2012.
Fuente: elaboración propia con base el informe *Viajes realizados al extranjero por el C. Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos*, de la Dirección de servicios de investigación y análisis del Congreso de la Unión (marzo, 2012) e información de la Dirección General de Protocolo de la SRE.

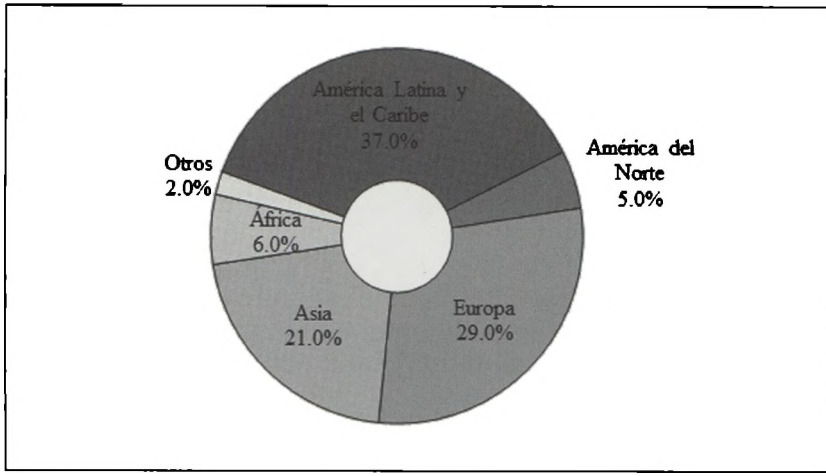
CUADRO V.3
Diálogos con presidentes de América Latina y el Caribe (diciembre de 2007-agosto de 2012)

País	*Jefe de gobierno o Estado*	*En visita de FCH*	*En visita a México*	*Reuniones bilaterales en foro, cumbre o en un tercer país*	*Total*
Colombia	Álvaro Uribe Vélez	3	6	4	24
	Juan Manuel Santos	2	5	4	
Guatemala	Óscar Berger Perdomo	---	2	1	21
	Álvaro Colom	4	6	5	
	Otto Pérez Molina	1	1	1	
Chile	Michelle Bachelet	1	2	5	15
	Sebastían Piñera	2	3	2	
El Salvador	Elías Antonio Saca González	3	6	---	13
	Mauricio Funes	1	2	1	

CUADRO V.3 (continuación)
Diálogos con presidentes de América Latina y el Caribe
(diciembre de 2007-agosto de 2012)

País	*Jefe de gobierno o Estado*	*En visita de FCH*	*En visita a México*	*Reuniones bilaterales en foro, cumbre o en un tercer país*	*Total*
Honduras	José Manuel Zelaya González	1	8	1	11
	Porfirio Lobo	---	1	---	
Brasil	Luiz Inácio Lula da Silva	2	1	6	10
	Dilma Rousseff	---	1	---	
Panamá	Martín Torrijos Espino	2	3	1	10
	Ricardo Martinelli	1	3	---	
Costa Rica	Óscar Arias	1	5	---	9
	Laura Chinchilla	1	2	---	
Argentina	Néstor Kirchner	---	1	---	8
	Cristina Fernández	2	2	3	
Perú	Alán García	3	---	2	7
	Ollanta Humala	---	1	1	
Nicaragua	Enrique Bolaños Geyer	---	1	---	6
	Daniel Ortega	1	3	1	
Belice	Said Musa	---	3	1	4
	Dean Barrow	---	1	1	
Ecuador	Rafael Correa	---	1	2	3
República Dominicana	Leonel Fernández Reyna	1	2	---	3
Trinidad y Tobago	Patrick Manning	1	2	---	3
Uruguay	Tabaré Vazquéz	1	1	---	3
	José Mujica		1	---	
Bolivia	Evo Morales	---	1	1	2
Cuba	Raul Castro	1	---	1	2
Jamaica	Bruce Holding	---	---	1	2
	Portia Simpson	---	---	1	
Paraguay	Fernando Lugo	1	1	---	2
Saint Kitts y Nevis	Denzil Douglas	---	1	1	2
Barbados	David Thompson	1	---	---	1
Granada	Tillman Thomas	---	1	---	1
Guyana	Bharrat Jagdeo	1	---	---	1
Haití	Michel Martelly	1	---	---	1
San Vicente y Granadinas	Ralph Gonsalves	---	1	---	1
Surinam	Desiré Bouterse	---	1	---	1
Venezuela	Hugo Chávez	1	---	---	1
	Total	15	25	16	167

GRÁFICA V.3
Tratados internacionales suscritos por México, 2007-2012: distribución geográfica*



* Hasta 30 de junio de 2012.
Fuente: elaboración propia con base en Informes de Labores de la SRE de 2007 a 2012.

En materia de relaciones políticas con América Latina, la agenda mexicana se centró en dos ejes: el bilateral y el multilateral. A nivel bilateral, el tema más urgente fue la búsqueda de esquemas de distensión de sus relaciones con Venezuela y Cuba. El caso de Venezuela estaba más complicado porque Hugo Chávez había retirado en 2005 a su embajador en México. El gobierno de Calderón estaba interesado en restablecer la relación a nivel embajada en parte por su política de acercamiento a la región y en parte para no causar más polarización interna con el tema. El proceso fue muy largo pero ambas partes mostraron disposición para reiniciar el vínculo diplomático al más alto nivel. Finalmente, en septiembre de 2007 ambos gobiernos anunciaron el regreso formal del embajador de Venezuela a México. Con esto, la relación política entre ambos países se normalizó, pero se mantuvo fría y distante. Chávez, incluso, invitó de manera abierta a Calderón a visitar Venezuela desde 2008.[41] La presencia de Calderón en Caracas se materializó hasta diciembre de 2011 en el marco de la III Cumbre de la CELAC, en una visita que no fue de Estado y casi al final del sexenio, lo que demuestra que a lo largo de su administración la relación se mantuvo distante.

[41] Sergio Jiménez, "Invita Hugo Chávez a Calderón a visitar Venezuela", *El Universal*, 16 de diciembre de 2008.

Con Cuba, el camino fue muy similar. Ambas partes presentaron plena disposición a dejar atrás las tensiones generadas en el sexenio de Fox. La relación se recompuso cuando Patricia Espinosa visitó la isla en marzo de 2008. Durante la reunión, hubo algunos acuerdos y avances en los principales temas de la agenda bilateral, como fueron deuda, migración, derechos humanos, entre otros. El gesto fue devuelto cuando Felipe Pérez Roque, ministro de Relaciones Exteriores de Cuba, visitó México en octubre del mismo año. En esa reunión, México y Cuba firmaron un memorándum de entendimiento en materia de migración, un tema importante para ambos por el incremento de migrantes cubanos que pasaban por México ilegalmente para llegar a Estados Unidos. Incluso, hubo planes para que Calderón visitara la isla en la siguiente oportunidad. La visita se concretó al final de su sexenio en abril de 2012, cuando el mandatario realizó una gira relámpago a la isla.[42]En este orden de ideas, México promovió activa y abiertamente el reingreso de Cuba a la OEA, pero no contó con una buena política de comunicación social que le permitiera acreditar esto; otros países como Brasil obtuvieron el crédito pues su actuación tuvo mayor visibilidad. Este proceso había llegado demasiado tarde. Así es que Cuba vio con desdén e indiferencia este gesto.[43]

Con Venezuela y Cuba, el gobierno de Calderón logró una normalización "fría" y "distante" que permitió la administración de las fuentes de tensión y conflicto que surgieron a lo largo del sexenio a consecuencia de los flujos migratorios y de la nacionalización de empresas mexicanas en Venezuela. El propósito explícito central con Venezuela y Cuba era recomponer y normalizar las relaciones. En ambos casos se logró el objetivo inmediato, pero fue difícil llevar la relación a niveles de cooperación y entendimiento similares a las que existieron en otros momentos.[44]

La segunda prioridad bilateral para México fue la relación con Brasil[45] con la finalidad de superar la dinámica de rivalidad tácita con ese país.[46]Ambos gobiernos buscaron un acercamiento en materia económica y abrir canales de diálogo político para lograr entendimientos a nivel

[42] Gerardo Arreola, "Calderón realiza visita relámpago a Cuba; se entrevistará con Raúl Castro", *La Jornada*, 11 de abril de 2012.

[43] Entrevista con Víctor Arriaga, coordinador de asesores de la subsecretaria para América Latina de la SRE.

[44] *Loc. cit.*

[45] Mario Ojeda Gómez, "México y Brasil: caminos opuestos", *Milenio Diario*, 17 de noviembre de 2009.

[46] Cassio Luiselli Fernández, "Brasil y México: el acercamiento necesario", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 90, octubre de 2010, pp. 9-50. Pedro Seabra, "Brazil and Mexico: Latin America in-between", *IPRIS Viewpoints*, mayo de 2012, pp.1-5. Véase también Juan Pablo Soriano, "Brasil en la política

regional y global.[47] La visita de Lula a México en agosto de 2007[48] sirvió, en primer lugar, para que Calderón obtuviera el reconocimiento de la izquierda internacional luego de que la izquierda nacional no reconociera su triunfo en las elecciones. En segundo lugar, la reunión entre ambos mandatarios ayudó también para acercar a ambos países para preparar el camino a una negociación de un tratado de libre comercio y para establecer una alianza política estratégica. Sin embargo, los resultados de la diplomacia mexicana hacia Brasil fueron magros y decepcionantes[49] puesto que no se logró el acuerdo comercial y al final los dos países no materializaron la anhelada alianza.

De acuerdo a funcionarios de la SRE,[50] hubo varias razones que llevaron al enfriamiento de la relación con Brasil. En cuanto al acuerdo comercial, las negociaciones estaban bien encaminadas; se avanzó, se formaron equipos y se sustituyó a un embajador de carrera con perfil político por otro especialista en comercio para negociar el acuerdo. Los problemas iniciaron en Brasil con cierta oposición empresarial. La negociación se complicó por el sector automotriz[51] y esto le dio alas a quienes en México se oponían. Al final del sexenio, las conversaciones comerciales se mantuvieron estancadas y esto abonó al distanciamiento.

Con Argentina, la relación marchó y avanzó al inicio de la administración. Hubo interés y voluntad en ambos lados de limar las asperezas de Mar del Plata y el presidente Néstor Kirchner visitó a Calderón en 2007. En 2012 todo lo ganado se derrumbó en forma acelerada. El detonador de las tensiones fue la nacionalización de Repsol frente a la cual el presidente Calderón tomó el lado de España y emitió declaraciones críticas que cayeron mal en Argentina. El proteccionismo argentino aprovechó la renegociación comercial entre México y Brasil para exigir un trato simi-

---

exterior de México: la búsqueda de una relación más dinámica", *Análisis del Real Instituto Elcano ARI*, núm. 94/2007, 12/09/2007.

[47] Michael Shifter y Cameron Combs, "Shifting Fortunes: Brazil and Mexico in a Transformed Region", *Current History*, febrero de 2013, pp. 49-55.

[48] Luiz Inácio Lula da Silva, "Brasil-México: una asociación necesaria", *El Universal*, 5 de agosto de 2007.

[49] Jorge Castañeda, "La rivalidad México-Brasil, *El País*, 2 de marzo de 2012; Rebeca Salazar, "México y Brasil: ¿modelos de desarrollo e integración a la economía mundial?", documento elaborado para Heinrich Böll Stiftung, México, Centroamérica y el Caribe, Washington, abril de 2012; Luis Rubio, "¿México vs. Brasil?", *Terra-México, Noticias*, 11 de marzo de 2012 y Juan Pablo Soriano, "Dilma y México: altibajos en una relación indispensable para América Latina", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 97-98, abril de 2012, pp. 135-149.

[50] Entrevista con Víctor Arriaga.

[51] Sobre la disputa comercial del sector automotriz, "Brazil, Mexico and Trade: Two Ways to Make a Car", *The Economist*, 10 de marzo de 2012; Rachel Glickhouse, "Brazil and Mexico Square off over Terms of Auto Pact", *Americas Society/Council of the Americas*, 16 de marzo de 2012.

lar, lo que derivó en la denuncia de los acuerdos y en una abierta disputa comercial en el sector automotriz.[52]

Con Chile, México buscó tomar ventaja de las coincidencias en el modelo de desarrollo y limar las asperezas derivadas de la candidatura de Derbez a la OEA. Al final del sexenio de Calderón, ambos países lograron un alto nivel de concertación económica y política. Con Colombia, Calderón buscó aprovechar las coincidencias ideológicas para servir de equilibrio en la región frente a la presencia de gobiernos de izquierda. Con Perú, ambos países lograron avanzar en la firma de un acuerdo de libre comercio al final del sexenio de Calderón. Las otras relaciones con países de América del Sur tuvieron un perfil menor para la política exterior de México. Las relaciones con los países inmediatos fueron atendidas desde una perspectiva multilateral básicamente.

En lo que respecta al segundo eje, el ámbito multilateral, los temas de la agenda fueron principalmente los problemas de ruptura democrática en varios países de la región y las crisis humanitarias ocasionadas por desastres naturales.[53] En todos los casos México actuó dentro de las instituciones multilaterales pero sin buscar construir coaliciones de países detrás de sus propuestas ni consultar o acordar posiciones conjuntas. En materia de cooperación y asistencia, México optó por actuar solo y no se sumó en forma activa a las principales iniciativas de intervención multilateral en la región. Fue un actor activo pero solitario en Haití. La ausencia de consultas regulares con contrapartes latinoamericanas también fue un rasgo característico de la conducción de la política multilateral de México en las negociaciones globales.

Con Centroamérica, Felipe Calderón buscó incrementar la presencia de México en la subregión. Para ello, el presidente convocó a una cumbre de alto nivel en abril de 2007 para relanzar el Plan Puebla Panamá, pero ahora con el nombre de Proyecto Mesoamérica e incluyendo Colombia. El objetivo de esta iniciativa era consolidar el proyecto de integración centroamericana, puesto que el PPP no había alcanzado los objetivos planteados. La intención de Calderón era acercar a México a la región y ocupar el papel de liderazgo que le corresponde frente a sus vecinos inmediatos. Sin embargo, el Proyecto Mesoamérica tuvo un final similar al Plan Pue-

[52] Entrevista con Víctor Arriaga.

[53] Para ampliar información sobre la política multilateral de México hacia América Latina, se recomienda: Ana Covarrubias, "México en el ámbito multilateral regional (1945-2010)", en Mercedes de Vega (coord.), *Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010, América del Sur*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General del Acervo Histórico Diplomático, 2011, pp. 357-387.

bla Panamá: no cuajó debido a la falta de interés y de recursos económicos.

A finales de junio de 2009, el golpe de Estado en Honduras presentó una oportunidad para México de reactivar una política multilateral de liderazgo en América Latina. Luego del golpe de Estado que forzó la salida del presidente constitucional Manuel Zelaya y el nombramiento de Roberto Micheletti como gobernante interino, México retiró a su embajador acreditado en Honduras y negó el reconocimiento al gobierno *de facto*, condenando en todo momento el golpe de Estado y sumándose con esto a la posición generalizada de los demás países en la región.

En el ámbito multilateral, la comunidad internacional dejó el asunto en manos de la OEA. México apoyó la mediación del presidente costarricense Óscar Arias y se involucró activamente en el conflicto en su papel de presidente del Grupo de Río. El 3 de agosto, Manuel Zelaya realizó una visita a México por invitación del presidente Calderón y fue recibido como Jefe de Estado, acción que contradecía a la Doctrina Estrada. En la visita, Zelaya hizo declaraciones a favor de Andrés Manuel López Obrador, lo que molestó a Calderón. El incidente fue un revés a la acción mediadora de México en el conflicto de Honduras. Con todo, México continuó en la búsqueda de un acuerdo entre las partes en conflicto, dando su respaldo al Acuerdo de San José Tegucigalpa como fórmula de solución. En diciembre, Manuel Zelaya visitó por invitación oficial a México en segunda ocasión, y fue recibido como "huésped distinguido" por el presidente Calderón. En esta ocasión México medió un salvoconducto para la salida segura del ex mandatario de territorio hondureño, pero se negó la posibilidad de recibirlo como exiliado.

Las acciones en el conflicto hondureño mostraron que México aún contaba con capacidad de interlocución en América Latina, pero no fueron suficientes para posicionarlo nuevamente en el papel de líder diplomático regional. Todas estas actividades de política exterior demostraban el interés de Calderón en acercar a México a la región, recuperar el liderazgo y dejar atrás los enfrentamientos que se suscitaron con Vicente Fox. El caso de Honduras también reflejaba el interés personal de Calderón de promover y defender la democracia fuera de las fronteras de México, lo cual había sido uno de sus ejes durante la campaña y, al mismo tiempo, daba continuidad al sexenio foxista en la materia. Pero, igualmente, la posición de Calderón en el episodio respondía a las condiciones internas del país. Calderón seguía buscando legitimidad interna, crear mayores consensos internos en la materia para reducir la polarización y satisfacer a los grupos tanto de derecha como de izquierda internos.

En su política hacia Honduras, Calderón dejó atrás la Doctrina Estrada, pero también sus acciones representaron un seguimiento a los compromisos democráticos que México había adquirido en diferentes foros, especialmente en la OEA. La cláusula democrática de esta organización obligaba a México a tomar acciones de defensa frente al rompimiento del orden constitucional. Calderón prefirió la carta democrática de la OEA que la política de aislamiento que había caracterizado al régimen priísta en ocasiones anteriores. Al final, Calderón decidió no tener una participación más activa en el asunto debido al tipo de alianzas que se estaban formando en torno al caso de Honduras. La alianza encabezada por Chávez implicó que el movimiento se ideologizara hacia la izquierda y Calderón prefirió ya no participar más de manera intensa.

Otro ejemplo de acercamiento a la región y la búsqueda de liderazgo de parte de México fue la XX Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política (Grupo de Río) celebrada en Santo Domingo, República Dominicana, en marzo del 2008. En esa reunión, México recibió la Secretaría Pro Témpore del mecanismo para el periodo 2008-2010. El logro fue considerado un importante avance de México en su política latinoamericanista.

La iniciativa mexicana en el ámbito multilateral regional fue la gestación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).[54] En febrero de 2010, México había sido sede de la Cumbre de la Unidad de América Latina y apoyó decididamente la creación de una nueva organización regional sin la presencia hegemónica de Estados Unidos, como había sido el caso de la OEA. El propósito de Calderón era mantener una presencia importante en la región para no perder oportunidades de concertación con América Latina. CELAC fue un mecanismo para retomar el nivel de interlocución en la región, además de desarrollar un vínculo de acercamiento con el Caribe. Desde el punto de vista de la administración era la marca mexicana y la mejor carta de presentación en su política hacia la región.[55]

[54] Secretaría de Relaciones Exteriores, *Papel de México en la integración de América Latina y el Caribe: creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Libro Blanco*, México, SRE, Subsecretaría para América Latina y el Caribe, 2012.

[55] Para ampliar la información sobre el papel de México en la CELAC, se recomienda: Natalia Saltalamacchia Ziccardi, "México y la CELAC: recuperando la idea de América Latina", en Francisco Rojas Aravena (ed.), *América Latina y el Caribe. Multilateralismo vs. soberanía: la construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*, Argentina, Teseo/Flacso, 2011, pp. 99-110.

Un factor determinante en el análisis de las relaciones de México con América Latina se refiere a las convergencias y divergencias político-ideológicas de la administración de Calderón con los gobiernos de la región. Algunos desencuentros entre México y varios países latinoamericanos tuvieron que ver no con diferencias de intereses sino con ideologías políticas divergentes. Si atendemos a la evolución del mapa político-electoral latinoamericano durante el sexenio de Felipe Calderón, encontramos tres momentos distintos en los cuales se produjo una alternancia de todas las élites latinoamericanas por vía electoral a lo largo y ancho del espectro político. La región se movió hacia un mayor pragmatismo y diversidad de opciones políticas tanto de izquierda como de derecha. Según Daniel Zovatto: un primer ciclo de intensa actividad electoral en 2006 en el que se consolidó el giro a la izquierda, un periodo de baja actividad o pausa electoral de 2007 a 2008, y un segundo "rally" electoral a partir de 2009 que se prolongó en 2012.

Otro de los retos que enfrentó Calderón en la región fueron algunas crisis de gobernabilidad y crisis presidenciales y los procesos refundacionales de países como Bolivia y Ecuador que lanzaron profundas revoluciones institucionales y reformas constitucionales en medio de movilización política y social. Estados Unidos mostró menos influencia en América Latina. Las crisis de la región, en su mayoría, fueron abordadas y resueltas sin la participación directa o el liderazgo abierto de Estados Unidos. La crisis de Bolivia fue encarada por Unasur en una región celebrada en Chile.

En cuanto al contexto regional, América Latina dio muestras inusuales de estabilidad económica, sustentabilidad democrática y progreso social. A partir de 2003 la región entró en un periodo continuo –sólo interrumpido por la crisis financiera internacional de 2008-2009–, de crecimiento económico sostenido y estabilidad macroeconómica. Se trata del ciclo más largo en la historia de la región. Después de la fuerte contracción económica regional de 2009 con una tasa negativa de crecimiento 2.1 por ciento, en 2010 América Latina creció un 5.9 por ciento que permitió la recuperación del PIB per cápita de 4.7 por ciento. La recuperación se sustentó en gran medida en el dinamismo del mercado interno y continuó en 2011, aunque en forma menos acelerada a medida que la economía internacional perdió dinamismo por la crisis de la deuda en Europa y la desaceleración de la economía de Estados Unidos. Un periodo de relativo optimismo con respecto al desarrollo de la región y a su emergencia como una zona estable, pacífica y próspera que ha ganado posición como actor respetable en el sistema internacional. De 2003 a 2013 se registró una

caída en los niveles de pobreza (73 millones de personas salieron de situación de pobreza) y una expansión de las clases medias.

En cuanto a las tendencias geopolíticas internacionales, se aceleraron las transformaciones en el peso relativo de los países: en tanto que la administración Fox enfrentó las secuelas del momento unilateral del poder de Estados Unidos después del ataque a las Torres Gemelas, Calderón encontró un entorno muy distinto de avance de la multipolaridad con el ascenso de China, la India y Brasil, la disminución ostensible del poder de Estados Unidos, el estancamiento de Europa.

En 2011 América Latina logró solucionar algunos de los problemas generados por crisis institucionales. Destaca sobre todo la solución del problema hondureño. En mayo de ese año la OEA admitió a Honduras, que había sido expulsada en 2009 debido al golpe de Estado contra el presidente Zelaya. En este proceso, México no desempeñó un papel central. Fueron los presidentes de Venezuela y Colombia quienes mediaron para acercar a Zelaya y al gobierno de Porfirio Lobo en el marco de la Unasur.

El 11 de septiembre de 2011 se conmemoró el décimo aniversario de la Carta Democrática Interamericana (CDI), suscrita en Lima, Perú, como un instrumento regional clave para la gobernabilidad democrática hemisférica (el mismo día del ataque a las torres).

Una segunda característica de la política exterior de Calderón hacia América Latina fue el distanciamiento y, en ocasiones, ruptura con los planteamientos de los sectores más conservadores del partido en el poder. Es posible distinguir la política del PAN, como partido, de la política del PAN, como gobierno. Este partido desplegó un activismo internacional sin precedentes de corte ideológico por medio de la participación de su presidente, Manuel Espino y del ex presidente Fox en organizaciones partidistas de derecha como la Organización Demócrata Cristiana (Ocda).

CONCLUSIONES

Históricamente, la relación de México con América Latina sirvió para propósitos de legitimidad interna y de independencia frente a Estados Unidos. El gobierno priísta buscaba proyectar una política exterior de cordialidad con sus vecinos del sur para satisfacer los intereses de los grupos más nacionalistas, quienes veían con buenos ojos un acercamiento a la región y una política de independencia con Estados Unidos. Esta política era necesaria para un mayor control interno puesto que las elecciones presidenciales no eran del todo democráticas. Es decir, el gobierno priísta buscaba en la relación con América Latina un elemento de legitimidad democrática que no obtenía en las urnas electorales. Sin embargo, la llegada de un gobierno no priísta a la presidencia en el año 2000 trajo cambios significativos a la política exterior. El PAN ya no necesitaba una política exterior que le diera legitimidad interna puesto que había ganada la elección presidencial de manera democrática.

A partir de la alternancia democrática en México en el 2000, la política exterior de los gobiernos panistas hacia América Latina ha tenido tres grandes ejes: la promoción de la democracia, la defensa de los derechos humanos y la integración regional a través de la liberalización comercial. Durante el sexenio de Fox, la promoción de la democracia y los derechos humanos trajo como consecuencia crisis diplomáticas con algunos países de la región. Felipe Calderón mantuvo el interés en estos dos temas, pero buscó no enfrentarse con los países con los que anteriormente tuvo diferendos Fox: Cuba y Venezuela principalmente. En cuanto a los temas económicos y de integración regional, la política exterior de Calderón hacia la región mantuvo patrones de continuidad debido a la permanencia del modelo de desarrollo económico instaurado en los años ochenta, aunque mostró un mayor interés que su predecesor por promover y avanzar esquemas de liberalización comercial a pesar de la oposición del sector privado nacional. En cuanto a la integración hubo avances limitados y parciales. Se avanzó en esquemas de liberalización comercial y financiera con el Pacífico latinoamericano, que incluso llevaron a la reducción de barreras a la movilidad de personas, pero se dieron importantes retrocesos en Sudamérica. La idea de una integración del continente sigue estando pendiente y si bien el menú de opciones distintas para impulsarla es amplio, no hay convergencia en el modelo a seguir y han vuelto a soplar con fuerza vientos proteccionistas en la región.

Pero a partir de la llegada de los gobiernos de la transición democrática en el año 2000, la política hacia la región tuvo cambios significativos

en la esfera política. Debido a los cambios de la correlación de las fuerzas políticas del sistema a partir del triunfo del PAN en 2000, el gobierno de Vicente Fox buscó enfatizar los temas de derechos humanos y democracia, lo cual se tradujo en desencuentros con algunos países de la región, especialmente con Cuba. Fox tuvo una mayor margen de negociación internacional y mayor legitimidad democrática, lo que le permitió proyectar una política exterior "proactiva" frente a la región. Sin embargo, la situación que recibió Felipe Calderón fue muy distinta, pues su administración contó con poca legitimidad democrática, lo que lo obligó a desplegar una política exterior frente a la región menos proactiva. Sus principales objetivos fueron recomponer las relaciones dañadas durante la administración de Fox para reducir el nivel de polarización interna y, al mismo tiempo, buscar legitimidad al acercarse a los gobiernos de izquierda latinoamericanos. Lo anterior demuestra que la política exterior de México frente al subcontinente depende en gran medida de los cambios del sistema político y del modelo de desarrollo económico.

Como el resultado de la elección presidencial de 2006 fue muy estrecho, Felipe Calderón buscó cambiar la política exterior de México hacia la región para evitar conflictos en el interior del país, especialmente con los grupos de oposición. Es decir, el presidente no quería que la política exterior fuera usada por la oposición como pretexto para criticarlo. Debido a la alta polarización de la sociedad después de la elección presidencial de 2006, Calderón usó la las relaciones hacia la región para buscar consensos internos, reducir dicha polarización, ganar legitimidad democrática y consolidarse en el poder.

En un balance general, la política hacia América Latina durante el sexenio de Calderón obtuvo resultados mixtos con respecto a los objetivos que se planteó: avances generales en lo económico con tensiones comerciales puntuales; incremento e institucionalización de las relaciones económicas con países afines del Pacífico latinoamericano y Centroamérica (Colombia, Costa Rica, Chile y, en menor medida, Perú) a través de la Alianza del Pacífico y el Tratado Único con Centroamérica, sin coordinación de políticas hacia la región ni en el ámbito multilateral; normalización de relaciones conflictivas pero emergencia de nuevas fricciones con Centroamérica por problemas de seguridad interna y con algunos países sudamericanos por cuestiones comerciales y financieras, incluso con algunos con los que se había buscado establecer una asociación estratégica como Argentina; intentos de acercamiento político y comercial con Brasil interrumpidos por desencuentros multilaterales y bilaterales sin lograr un entendimiento sólido con ese país; participación

activa en la construcción de una nueva arquitectura multilateral estrictamente latinoamericana a través de la CELAC sin una agenda clara ni una visión medianamente compartida sobre su papel, alcance y naturaleza y a costa de la desaparición del Grupo de Río, una instancia en la que México había invertido por décadas un enorme capital político y diplomático.

Después del 11 de septiembre de 2001, la presencia de Estados Unidos en la región ha disminuido notablemente. Desde luego, Washington tendría otras prioridades enfocadas a otras regiones, como son Medio Oriente, Europa y Asia, especialmente China. Igualmente, las prioridades de la agenda de Estados Unidos han cambiado. La lucha contra el terrorismo global se convirtió en el principal interés de Washington. Por ello, América Latina quedaría relegada a un área secundaria para el diseño de la política exterior estadounidense. Posteriormente, la llegada de Obama al poder dejó atrás el sesgo unilateral y monotemático de su antecesor republicano y significó una actitud de cierta indiferencia benigna hacia la región que le permitió ganar aún más autonomía. El desinterés benévolo y la creciente ausencia de Estados Unidos en América Latina desde mediados de la primera década del siglo XXI han representado una gran oportunidad para México de aumentar su presencia e influencia en la región. Sin embargo, la política interna se ha erigido en uno de los principales obstáculos que le han impedido, hasta ahora, aprovechar plenamente esa ventana de oportunidad.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

Covarrubias, Ana, "México en el ámbito multilateral regional (1945-2010)", en Mercedes de Vega (coord.), *Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010, América del Sur*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General del Acervo Histórico Diplomático, 2011.

Espinosa Cantellano, Patricia, "La política exterior del México democrático: análisis de la renovada presencia mexicana en América Latina y el Caribe", en Blanca Torres y Gustavo Vega (coords.), *Los grandes problemas de México, Relaciones Internacionales*, vol. 10, México, El Colegio de México, 2010.

Guajardo Soto, Guillermo, "Viejos puentes y nuevos acervos: La relación de México con América Latina y el Caribe durante el sexenio de Vicente Fox", en Humberto Garza Elizondo (ed.), y Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez Flores (coords.), *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México 2000-2006*, México, El Colegio de México/CIDE, 2010.

Leycegui, Beatriz, "América Latina: la integración tan buscada y no encontrada", en Beatriz Leycegui (coord.), *Reflexiones sobre la política comercial internacional de México 2006-2012*, México, Secretaría de Economía, ITAM, Miguel Ángel Porrúa, 2012.

Moreno, Luis Alberto, *La década de América Latina y el Caribe, una oportunidad real*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2011.

Ojeda, Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976.

Pellicer, Olga, *México y la Revolución cubana*, México, El Colegio de México, 1972.

Saltalamacchia Ziccardi, Natalia, "México y la CELAC: recuperando la idea de América Latina", en Francisco Rojas Aravena (ed.), *América Latina y el Caribe. Multilateralismo vs. soberanía: la construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*, Argentina, Teseo/Flacso, 2011.

Volpi, Jorge, *El insomnio de Bolívar. Cuatro consideraciones intempestivas sobre América latina en el siglo XXI*, México, Debate, 2010.

Revistas

"Brazil, Mexico and Trade: Two Ways to Make a Car", *The Economist*, 10 de marzo de 2012.

Gutiérrez, Gerónimo, "Consideraciones sobre la política exterior hacia América Latina y el Caribe", *Bien Común*, año 13, núm. 152, agosto de 2007.

Luiselli Fernández, Cassio, "Brasil y México: el acercamiento necesario", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 90, octubre de 2010.

Morales Fajardo, María Esther, "Inversión extranjera directa en América Latina. El caso de Mercosur y México", *Trayectorias*, vol. 11, núm. 29, julio-diciembre de 2009.

Seabra, Pedro, "Brazil and Mexico: Latin America in-between", *IPRIS Viewpoints*, mayo de 2012.

Shifter, Michael y Cameron Combs, "Shifting Fortunes: Brazil and Mexico in a Transformed Region", *Current History*, febrero de 2013.

Soriano, Juan Pablo, "Brasil en la política exterior de México: la búsqueda de una relación más dinámica", *Análisis del Real Instituto Elcano ARI*, núm. 94/2007, 12/09/2007.

_____, "Dilma y México: altibajos en una relación indispensable para América Latina", *Revista CIDOB d'afers internacionals*, núm. 97-98, abril de 2012.

Velázquez Flores, Rafael, "El proyecto de política exterior de Felipe Calderón: ¿golpe de timón?", *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 108, septiembre-diciembre de 2010.

_____ y Roberto Domínguez, "México contra todos: un análisis del proceso de toma de decisiones en las crisis diplomáticas con Cuba, Argentina y Venezuela", *Nueva Sociedad*, núm. 208, marzo-abril de 2007.

Zovatto, Daniel, "Nunca antes en la región había habido un periodo tan intenso y simultáneo de elecciones", *Latinobarómetro*, 2006.

Documentos oficiales

Cepal, *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2012*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, diciembre de 2012.

_____, *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2011*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, enero de 2013.

Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, *Viajes realizados al extranjero por el C. Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (1° de diciembre de 2006 al 31 de diciembre de 2011)*, LXI Legislatura, Cámara de Diputados, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, México, marzo de 2012.

Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx

Salazar, Rebeca, "México y Brasil: ¿modelos de desarrollo e integración a la economía mundial?", documento elaborado para Heinrich Böll Stiftung, México, Centroamérica y el Caribe, Washington, abril de 2012.

Secretaría de Relaciones Exteriores, *Memoria Documental. Acuerdos de Asociación Estratégica con países de América Latina*, México, SRE, Subsecretaría para América Latina y el Caribe, 31 de octubre de 2012.

_____, *Papel de México en la integración de América Latina y el Caribe: creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Libro Blanco*, México, SRE, Subsecretaría para América Latina y el Caribe, 2012.

_____, *Sexto informe de labores*, México, SRE, 2012.

Periódicos

Arreola, Gerardo, "Calderón realiza visita relámpago a Cuba; se entrevistará con Raúl Castro", *La Jornada*, 11 de abril de 2012.

Bailey, John, "México: mirar hacia el sur", *El Universal*, 17 de octubre de 2006.

"Brasil-México: una asociación necesaria", *El Universal*, 5 de agosto de 2007.

"Calderón, en serio", *El País*, 31 de enero de 2007.

Castañeda, Jorge, "La rivalidad México-Brasil", *El País*, 2 de marzo de 2012.

Glickhouse, Rachel, "Brazil and Mexico Square off over Terms of Auto Pact", *Americas Society/Council of the Americas*, 16 de marzo de 2012.

Gómez, Natalia, "Se busca normalizar relación con Cuba y Venezuela", *El Universal*, 9 de enero de 2007.

Herrera, Claudia, "Calderón dice que mirará al Sur y declara su vocación latinoamericanista", *La Jornada*, 6 de octubre de 2006.

Jiménez, Sergio, "Invita Hugo Chávez a Calderón a visitar Venezuela", *El Universal*, 16 de diciembre de 2008.

"Nuestra esencia está en América Latina: Calderón", *Terra-México, Noticias*, 9 de abril de 2007.

Ojeda Gómez, Mario, "México y Brasil: caminos opuestos", *Milenio Diario*, 17 de noviembre de 2009.

Román, José Antonio, "Contactos para restablecer lazos con Caracas", *La Jornada*, 9 de enero de 2007.

Rubio, Luis, "¿México vs. Brasil?", *Terra-México, Noticias*, 11 de marzo de 2012.

Entrevistas

Entrevista con Víctor Arriaga Weiss, quien se desempeñó como Director General Adjunto para América del Sur y Coordinador de Asesores de la Subsecretaría para América Latina de la SRE durante el periodo de análisis.

VI. INERCIA INSTITUCIONAL EN UN AMBIENTE DIFÍCIL: LAS RELACIONES DE MÉXICO CON EUROPA DURANTE LA ADMINISTRACIÓN DE FELIPE CALDERÓN (2006-2012)

LORENA RUANO

ESTE CAPÍTULO REVISA LAS RELACIONES DE MÉXICO con Europa durante el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012) y añade algunas reflexiones sobre las perspectivas a futuro dada la trayectoria actual. Argumenta que la inercia institucional proporcionada por el Acuerdo de Asociación entre la UE y México[1] ha permitido continuar y profundizar la relación, a pesar de un ambiente internacional adverso y de algunos temas que han tensado la relación, vinculados con la inseguridad en el país. En 2008, se estableció una "Asociación Estratégica" entre México y la UE que amplió el diálogo político pre-existente y convirtió a México en el país con el cual la Unión Europea (UE) tiene la relación bilateral más institucionalizada. El periodo cerró incluso con un repunte en los intercambios y un tono positivo, generado por la colaboración en el ámbito multilateral y por la percepción en Europa de que México es una potencia en ascenso con la que se deben privilegiar las relaciones.[2]

Con el fin de desarrollar estos argumentos, el trabajo se divide en tres secciones. En la primera, se describe el entorno internacional difícil en el cual tuvo que desenvolverse la relación con Europa, marcado primero por la preeminencia de los temas de seguridad y, después, por la crisis económica internacional. En este contexto, las autoridades de ambas partes estuvieron enfocadas en temas internos (regionales, en el caso europeo),

[1] El nombre completo de este tratado es "Acuerdo de Asociación Económica, Coordinación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea". Se le conoce como "Acuerdo Global" o "Acuerdo de Asociación".

[2] "México es una potencia emergente del mundo globalizado: Unión Europea", *Nota Informativa* (México, Presidencia de la República), 12 de mayo de 2008; "Vemos a México como un socio", *El Universal*, 15 de julio de 2008.

relegando la política exterior a un segundo plano. Sin embargo, las interacciones siguieron dándose en un número creciente de instancias multilaterales y bilaterales, debido a la institucionalización de la relación.

Por tanto, la segunda sección se avoca al análisis de las relaciones en el plano multilateral, que abarca desde lo global, en el contexto de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y el G20, hasta lo bi-regional en el marco de la Asociación UE-América Latina y el Caribe (UE-LAC). En esos ámbitos, el despliegue de una política multilateral efectiva por parte de México permitió un acercamiento importante, sobre todo en los temas de derechos humanos, cambio climático y la reforma del sistema financiero internacional. Como resultado, hoy se percibe a México como un socio fiable, propositivo, con interlocución en América Latina y con el que la UE comparte valores, como el multilateralismo y la democracia.

La tercera sección del artículo aborda la relación bilateral propiamente dicha. Analiza primero la profundización del vínculo con la UE, al establecerse en 2008 una "Asociación Estratégica" que reforzó la estructura de diálogo político que se tenía desde que entró en vigor el Acuerdo Global en el año 2000. Después se repasan de manera somera las relaciones oficiales bilaterales con los países del continente europeo que tradicionalmente han dominado la relación: España, Alemania, Gran Bretaña y Francia. La última parte de esta sección revisa los intercambios económicos, que constituyen el interés predominante de ambas partes en la relación. Tras un inicio espectacular que marcó niveles récord de comercio e inversiones en 2007, la crisis económica mundial afectó de forma severa los intercambios, que tardaron dos años en recuperar los niveles de 2008. A pesar de esto, el año 2012 cerró el sexenio con una expectativa bastante positiva acerca de la economía mexicana,[3] que no reflejaba el ánimo más bien sombrío que dominó durante la mayor parte del sexenio. Para finales de 2013, sin embargo, se han tenido que ajustar las expectativas de crecimiento de la economía mexicana, a pesar del ambicioso programa de reformas estructurales lanzado por la administración priísta de Enrique Peña Nieto.

CONTEXTO INTERNACIONAL: EL DETERIORO DEL ENTORNO

En el ámbito internacional, los temas de seguridad dominaron la política exterior de ambas partes durante los primeros tres años del sexenio, para ser reemplazados en 2009, por el tema de la crisis económica. Este dete-

[3] "Special Report: Mexico", *The Economist*, 22 de noviembre de 2012.

rioro del entorno no favoreció la relación de Europa con América Latina en general, pues los alejaba mutuamente de sus prioridades de política exterior.

Del lado europeo, entre 2006 y 2009, la misión de la OTAN en Afganistán fue el reto más inmediato que enfrentaban los países europeos, ya que, cotidianamente, ponía a prueba su lealtad para con Estados Unidos, a la vez que dejaba en evidencia la inferioridad de su capacidad militar.[4] La guerra continúa todavía, aunque ya se está instrumentando la retirada, que debe concluir en 2014. Otro tema que acaparó la atención de la política exterior de la UE y sus países miembros fue el manejo de su compleja relación con Rusia, tema controvertido que divide a la "vieja" Europa de la "nueva".[5] En 2008, dos contenciosos se sumaron para profundizar estas divisiones entre europeos: la guerra entre Rusia y Georgia (agosto 2008), y los problemas de abastecimiento de gas vía Ucrania, en el invierno de 2008-2009. Los temas de seguridad volvieron a tomar un lugar central en 2011 con las revoluciones en el Maghreb y la subsecuente intervención militar en Libia. El golpe de estado en Egipto y el estallido de una cruenta guerra civil en Siria han contribuido a mantener la atención europea en esa región durante 2013 y es probable que esta tendencia continúe en el mediano plazo. Todas estas tensiones en el entorno internacional han generado tensiones entre los estados miembros de la UE, lo cual ha minado su aspiración a formular una política exterior común.

Mientras estas preocupaciones de seguridad dominaban el horizonte internacional europeo, el tema de qué hacer tras el fracaso del Tratado Constitucional para reformar a la UE y adecuarla a su nuevo tamaño tras la ampliación de 2004-2007 acaparó gran parte de la atención de las cancillerías europeas y de las instituciones comunitarias hasta finales de 2009. Tras la llegada de Nicolas Sarkozy al Elíseo en mayo de 2007, el tándem franco-alemán se puso en marcha para impulsar un nuevo acuerdo, el Tratado de Lisboa. Después de difíciles negociaciones y dos referendos en Irlanda, finalmente entró en vigor en diciembre de 2009. A partir de ahí, su puesta en marcha, que no es cosa menor, también ha consumido

[4] En febrero de 2009, el presidente Obama anunció el envío de 17 mil soldados adicionales a Afganistán, exigiendo a sus aliados que lo acompañaran en el esfuerzo, antes de retirarse. "An Afghan Surge", *The Economist*, 18 de febrero de 2009.

[5] Mientras que los nuevos miembros de la UE y de la OTAN están ávidos de conseguir garantías de seguridad ante un posible resurgimiento de la hegemonía rusa, las tradicionales grandes potencias, como Francia y Alemania, prefieren mantener una relación más comprensiva con el Kremlin. En 2007, el proyecto estadunidense de colocar equipo antimisiles en Europa Central irritó a Moscú, hasta el punto de abrogar el tratado sobre Fuerzas Convencionales en Europa (FCE), que había simbolizado el fin de la Guerra Fría.

atención y capital político, especialmente en el ámbito de la política exterior, el cual sufrió modificaciones sustanciales en tres aspectos.

Primero, el puesto de Representante Permanente de la PESC (Política Exterior y de Seguridad Común), que ocupó el diplomático español Javier Solana durante diez años, se fusionó con el del Comisario para Relaciones Externas y se le dio la Vice-Presidencia de la Comisión Europea. La desconocida política británica Catherine Ashton fue nombrada para ocupar este puesto reforzado de representación externa. El segundo cambio importante fue la modificación del estatus jurídico internacional de la UE, de modo que la antigua delegación de la Comisión Europea en México (como en el resto del mundo) se convirtió en embajada de la UE y adquirió más funciones de coordinación ante las embajadas de los países miembros. Tercero, el Tratado de Lisboa estableció el nuevo Servicio de Acción Exterior, una especie de servicio diplomático de la UE cuya composición precisa y funciones han tenido que definirse después, sobre la marcha.

A partir de 2009, la agenda de la UE y sus países miembros ha estado dominada por la llamada "crisis del Euro". Las respuestas iniciales a los efectos de la crisis económica desatada por el estallido de una burbuja inmobiliaria en Estados Unidos estuvieron marcadas en Europa por su carácter nacionalista, incluso en contra de normativas Comunitarias, dejando claro que, en este nuevo contexto, la unidad europea se vería puesta a prueba.[6] El choque se dejó sentir de forma asimétrica en la UE, afectando en primera instancia a las economías más débiles de la zona Euro: en Grecia se presentó en forma de un problema de deuda soberana a principios de 2010; de ahí se "contagiaron" Irlanda y Portugal. El problema mayor fue que la arquitectura de la Unión Monetaria no había contemplado mecanismos para enfrentar este tipo de retos, de tal suerte que fue necesario ir improvisándolos, cumbre tras cumbre, con el consenso de los 27 Estados miembros. Esta lentitud en la toma de decisiones acentuaba el nerviosismo de los mercados financieros y ahondaba una crisis, que terminó afectando a España e Italia hacia mediados de 2011, y que en 2012, ha amenazado incluso a Francia. Si bien, en el momento de escribir este capítulo, los mecanismos básicos para atajar el problema ya están en marcha

[6] Por ejemplo, las ayudas francesas a la industria automotriz a finales de 2008 contravenían las reglas de competencia comunitarias, "Europe's Baleful Bail-outs", *The Economist*, 30 de octubre de 2008. Veáse también: "Beware of Breaking the Common Market", *The Economist*, 12 de marzo 2009. Más aún, en 2009, la UE se rehusó a rescatar a los países de Europa Central en problemas financieros, dejando la tarea a otras instituciones como el FMI (Fondo Monetario Internacional) y el Banco Mundial: "Ailing in the East", *The Economist*, 1 de marzo de 2009.

(el fondo de rescate, el tratado fiscal, las propuestas de unión bancaria, etc.), la situación sigue siendo delicada. Las economías más afectadas del sur siguen sin salir de la recesión, mientras que la alemana bajó su ritmo de crecimiento y los bonos del gobierno británico perdieron su clasificación triple A en los mercados financieros.

Los efectos políticos de la crisis han sido considerables, con un desgaste enorme por parte de los gobiernos avocados a aplicar medidas de austeridad que no se veían desde los años treinta. Un indicador elocuente de este desgaste es que, desde que inició la crisis y hasta la reelección de Angela Merkel en septiembre de 2013, sólo el primer ministro holandés fue capaz de reelegirse en 2012,[7] mientras que, en el caso extremo de Italia, el primer ministro Silvio Berlusconi fue reemplazado *in extremis* por un tecnócrata no electo, Mario Monti. La mala sangre también se ha dejado ver en las relaciones entre gobiernos, con desacuerdos profundos entre aquellos que pertenecen a la Unión Monetaria y los que no (como el Reino Unido y Polonia); entre los países acreedores (Alemania, Finlandia, Holanda) y los deudores (Grecia, España, Italia); y entre aquellos que defienden posturas ortodoxas (como Alemania) y quienes piensan que es necesario poner en marcha una política más heterodoxa (como Francia tras la elección de François Hollande en 2012). Así las cosas, no sorprende que la UE se haya vuelto aún más introvertida de lo que ya de por sí era, ni que la relación con América Latina haya languidecido, particularmente debido al espectacular debilitamiento de España, el país miembro más interesado en la región.

Este contexto internacional adverso también tuvo efectos en México, cuya situación interna tampoco fue favorable. Con la llegada de Felipe Calderón a la presidencia, la política exterior quedó en un segundo plano, primero porque el ambiente político crispado posterior a la elección dificultó cualquier acción de la nueva administración, y, segundo, porque la seguridad y la lucha contra el crimen organizado, temas esencialmente de política interior, se convirtieron en prioridad, por encima de todo lo demás. La política exterior dejó atrás la estridencia del sexenio anterior y, más bien, se dedicó a evitar que el ámbito externo se convirtiera en una complicación interna adicional. La preeminencia de los temas de seguridad durante los años 2006-2009 hizo que el empate de prioridades entre el gobierno de Calderón y Europa se volviera más lejano y difícil, debido a la repercusión de la política anti-crimen en los derechos humanos, tema

[7] Josep Colomer, "El fin de la democracia Estatal", *El País*, 2 de marzo de 2012. Además, se advierte un ascenso de los partidos con posiciones extremas, particularmente en la derecha: "The Far Right in Northern Europe: On the March", *The Economist*, 17 de marzo de 2011.

que había dominado el diálogo político durante el sexenio de Fox.[8] Si bien se logró que en la Estrategia de la UE para los años 2007-2013 el tema de derechos humanos no fuera el único en la agenda, los temas que la UE añadió en 2007 a sus objetivos de cooperación con México fueron la inclusión social y lucha contra la desigualdad, la protección del medio ambiente y el Estado de derecho, en una clara falta de sintonía con las prioridades del gobierno mexicano, pues en ninguna parte de este documento de 75 páginas se mencionaba la lucha contra el narcotráfico.[9] Paulatinamente, la escalada de violencia en México comenzó a alarmar al público y a la prensa europeos, hasta el punto de que el Parlamento Europeo (PE) adoptó una resolución en octubre de 2007 con respecto a los feminicidios en Ciudad Juárez y otra en marzo de 2010 con respecto a la escalada de violencia en el país.[10] En esta última, el PE solicitaba a la Comisión Europea que, en su revisión del Instrumento de Cooperación para el Desarrollo con México prevista para 2010, se incluyera el tema de la seguridad, del fortalecimiento a la gobernabilidad y las instituciones. También insistía en reforzar los mecanismos de apoyo para fortalecer la defensa de los derechos humanos.[11]

Aunque la situación de violencia e inseguridad está lejos de ser superada, desde finales de 2008 otros temas comenzaron a insertarse en el contexto mexicano. En particular, la crisis económica proveniente de Estados Unidos afectó a México más que a cualquier otro país de América Latina. La caída de la demanda en Estados Unidos y Europa frenó las exportaciones mexicanas, fuertemente concentradas en esos mercados y el PIB nacional cayó 6 por ciento en 2009. El carácter global de la crisis y su origen en el sistema bancario hicieron que foros de discusión de los temas económicos, como el G20, se sumaran a las instancias bilaterales México-UE como punto de enfoque de los esfuerzos de los gobiernos por coordinar sus políticas a nivel internacional. Por tanto, durante este sexenio, el G20 ha cobrado importancia como nuevo eje articulador de la relación México-Europa. En efecto, las giras del presidente Calderón a Europa

[8] Lorena Ruano, "De la exaltación al tedio: Las relaciones entre México y la Unión Europea durante el sexenio de Vicente Fox", *Foro Internacional*, vol. 48, 2008, núms. 1-2, pp. 297-329.

[9] European Commission (EC), *Mexico: Country Strategy Paper 2007-2013*, 22/5/2007, E/2007/1063, p. 10.

[10] Parlamento Europeo (PE), "Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de octubre de 2007, sobre los asesinatos de mujeres (feminicidios) en México y en América Central y el papel de la Unión Europea en la lucha contra este fenómeno", P6_TA(2007)0431; PE, "Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de marzo de 2010, sobre la escalada de violencia en México", P7_TA-PROV (2010) 0067.

[11] La Comisión Europea incorporó las nuevas prioridades en su documento de 2010 dentro de los temas focales ya existentes: Cohesión Social, Economía y Competitividad, Educación y Cultura. Véase: EC, *EC/Mexico Cooperation 2007-2013: Country Strategy Paper, Mid-term Review*, Annex, 2010, p. 1.

estuvieron dedicadas sobre todo a las reuniones del G5 con el G8, y después de la crisis, con el G20, así como al Foro Económico Mundial (tabla VI.1).

TABLA VI.1
Giras presidenciales de Felipe Calderón a Europa (2006-2012)

Fechas	*Países visitados*	*Motivo de la gira*
24 al 30 de enero de 2007	Alemania, Suiza, Reino Unido de la Gran Bretaña, España	Gira de Trabajo. Foro Económico Mundial.
2 al 10 de junio de 2007	Italia, Francia, Bélgica, Alemania, Dinamarca	Visita de Trabajo. Cumbre del G8+G5.
10 al 15 de junio de 2008	España	Visita de Estado. Inauguración y "Día de México" en la Exposición Internacional Zaragoza 2008. Visita oficial a la Comunidad Autónoma de Cataluña.
28 al 31 de enero de 2009	Suiza	Foro Económico Mundial.
29 de marzo al 1° de abril de 2009	Reino Unido	Visita de Estado Cumbre del G20.
8 de julio de 2009	Italia	Cumbre de líderes del G8 y G5.
30 de noviembre de 2009	Portugal	XIX Cumbre Iberoamericana. Reunión bilateral con el Primer Ministro de Noruega, Jens Stoltenberg.
14 de diciembre de 2009	Dinamarca	XV Conferencia Naciones Unidas sobre Cambio Climático.
30 de enero de 2010	Suiza	Foro Económico Mundial. Reunión de líderes sobre cambio climático.
3 de mayo de 2010	Alemania	Visita de Estado.
16 al 18 de mayo 2010	España	Gira de Trabajo. V Cumbre México-UE. VI Cumbre UE-LAC. Primer Foro del Consejo España -México.
27 al 28 de enero 2011	Suiza	Foro Económico Mundial. Reunión con el Primer Ministro de Suecia, Fredrik Reinfeldt. Reunión con el Primer Ministro de Noruega, Jens Stoltenberg. Reunión con el Primer Ministro Reino Unido, David Cameron. Reunión con el Presidente del Consejo de la Unión Europea, Herman van Rompuy. Reunión con el Primer Ministro de Dinamarca, Lars Lokke Rasmussen.
3 al 4 de noviembre de 2011	Francia	Cumbre del G20.
15 al 16 de noviembre 2012	España	XXII Cumbre Iberoamericana

Fuente: Senado de la República, Comisión Bicameral del Sistema de Bibliotecas, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis.

A esto vino a sumarse la crisis sanitaria asociada al virus H1N1, en la primavera de 2009, con graves consecuencias para la economía nacional, que quedó paralizada durante varias semanas. El sector turístico, que es uno de los vínculos económicos más importantes con Europa, especialmente con España, se vio muy afectado, al conocerse que uno de los primeros contagios entre personas fuera de México se dio justamente en ese país. Las agencias turísticas cancelaron ofertas y paquetes, en vísperas de

las vacaciones de Semana Santa.[12] Otro elemento que vino a complicar la ya de por sí difícil situación económica mundial fue el aumento en el precio de los alimentos, debido a un aumento considerable de la demanda en China y la India, así como al desvío de recursos agrícolas hacia la producción de etanol.

Así pues, el deterioro del ambiente internacional y la preocupación por los problemas propios y regionales volvió a enviar a la relación México-Europa al segundo plano que, salvo en contados episodios, siempre ha ocupado para ambas partes. A pesar de estas adversidades, en los últimos años, la relación con Europa ha prosperado, gracias a la inercia institucional, y se ha fortalecido, sobre todo, en el ámbito multilateral, donde la política exterior mexicana tuvo sus éxitos más visibles.

La interacción en el ámbito multilateral

Naciones Unidas

Quizá fue en el ámbito de Naciones Unidas donde se hizo más visible la colaboración entre México y Europa. Con motivo de la celebración del 50 aniversario del establecimiento de relaciones entre México y la Comunidad Europea, Catherine Ashton señaló: "The EU highly values the role Mexico plays in world affairs [...] notably in the context of the United Nations".[13] La actuación mexicana giró alrededor de tres asuntos centrales: la reforma del régimen multilateral de derechos humanos, la participación como miembro no-permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU) durante el bienio 2009-2010 y el cambio climático, con el éxito de la reunión de COP16 (Conferencia de las Partes sobre Cambio Climático) en Cancún en 2010.

México tuvo un papel activo y acorde con la propuesta europea en lo referente a la creación del nuevo Consejo de Derechos Humanos en el contexto de las discusiones acerca de la reforma de Naciones Unidas, Consejo cuya primera presidencia recayó sobre un diplomático mexicano, Luis Alfonso de Alba, a partir de junio de 2006.[14] Posteriormente, Mé-

[12] "España sufre el primer contagio entre humanos fuera de México", *El País*, 30 de abril de 2009. "Viajar a México, sí, pero más caro y bajo su responsabilidad", *El País*, 2 de mayo de 2009.

[13] "50th Anniversary of the Establishment of Relations with the United States of Mexico, on 30th November, 1960", *European Union Press Releases*, 30/11/2010, A 241/10.

[14] Emb. Juan Manuel Gómez-Robledo, "México y la reforma de Naciones Unidas", *Seminario de Política Exterior*, México, El Colegio de México, 5 de junio de 2007.

xico fue evaluado por este mecanismo en 2009, y resulta elocuente el hecho de que la publicación del propio informe haya sido co-financiada por la UE.[15] Es interesante que, a pesar de que en la UE se ve con ojos críticos la situación interna de México en materia de derechos humanos, y una parte importante de la relación bilateral se enfoca en ella, también se le aprecia como un socio comprometido con el fortalecimiento del régimen en el ámbito internacional.

Bajo la presidencia de Calderón, México volvió a participar en el CSNU durante el bienio 2009-2010 con mejores resultados que en el bienio anterior (2002-2003) en el sentido de que no se generó una polémica interna al respecto, debido a que esta vez no hubo temas tan divisivos como había sido la guerra de Irak en 2003.[16] De hecho, la participación de México en el CSNU tuvo una resonancia interna prácticamente nula.[17] Lejos de los reflectores, la cooperación con los países europeos fue importante para hacer avanzar algunos temas de la agenda que empujaba México, como el desarme (Tratado sobre Comercio de Armas)[18] y la protección humanitaria de niños en situaciones de conflicto. Aún así, la participación de México en el CSNU reavivó el debate interno entre las élites acerca de la conveniencia de participar en operaciones de mantenimiento de la paz. Por tanto, cuando el presidente de Francia, Nicolas Sarkozy (2007-2012) insistió durante su visita de 2009 en que México debía hacerlo para tener una presencia acorde con su peso en el sistema internacional,[19] estaba haciendo un señalamiento compartido por los demás países europeos y otras potencias mundiales. Sin embargo, este señalamiento generó tensión, pues ciertos sectores se sintieron agraviados por esta intervención abierta de un mandatario extranjero en una discusión interna tan delicada. A un año de inaugurado el gobierno de Peña Nieto no queda claro si la propuesta de convertir a México en un "actor con responsabilidad global" incluya participar en operaciones de mantenimiento de la paz.

[15] Secretaría de Relaciones Exteriores, *Primer Informe de México al Mecanismo de Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos de la ONU.* México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General de Derechos Humanos y Democracia, 2011.

[16] Sobre la actuación de México en el CSNU durante este bienio, véase: http://www.sre.gob.mx/csocial/csonu/cont/Bol/boletines.html

[17] Olga Pellicer, "La política multilateral de México: diagnóstico y propuestas", en Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez Flores (eds.), *La política exterior de México 2012-2018: diagnóstico y propuestas,* México, AMEI, 2012, pp. 95-100.

[18] CEU, "VI Joint Council EU-Mexico: Joint Communiqué", 8436/09, PRESSE 79, § 20.

[19] "El mundo espera más de México: Sarkozy", *El Universal,* 9 de marzo de 2009.

El éxito de la Conferencia de las Partes sobre Cambio Climático en Cancún a finales de 2010 (conocida como COP16) fue probablemente uno de los logros más visibles de la política exterior de México durante el sexenio de Felipe Calderón. En este rubro, la cooperación con los países europeos previa a la cumbre resultó fundamental para acercar posturas y preparar la reunión, pues la UE es el bloque de países que empuja con mayor entusiasmo el proceso. A pesar de ello, la reunión anterior en Copenhague no había concluido de manera satisfactoria, lo cual realzó aún más las cualidades de la actuación de México en 2010. Ésta se vio en Europa con muy buenos ojos, por hábil, responsable, equilibrada y propositiva en su intento de acercar las posturas de los países desarrollados y en vías de desarrollo con la idea de establecer un "fondo verde".[20] Esta cooperación entre Europa y México de cara a la COP16 tuvo lugar, como se verá más adelante, en el marco de la relación bilateral México-UE y se benefició del hecho de que ambas partes le acordaron un valor prioritario, tanto en el plano bilateral como en el multilateral. Sin embargo, al igual que en el tema de los derechos humanos, la UE percibe que México es un excelente socio a nivel internacional, pero que aún tiene mucho que hacer en la materia a nivel interno, y ha buscado enfocar su cooperación en ese ámbito.[21]

El reordenamiento del sistema económico mundial

La crisis financiera internacional ha dado pie a un reacomodo importante de las relaciones de poder y de los organismos donde se discuten estos temas. Mientras que el continente europeo en su conjunto se ve en declive, los llamados "países emergentes" ocupan un lugar cada vez más visible en el desarrollo de la economía mundial. Esta simple constatación fue la que impulsó al G8 (grupo de las economías industrializadas más grandes) a iniciar un diálogo con las economías emergentes en la discusión de temas globales de gran envergadura, conocido como G8+5. Para las cumbres de 2008 y 2009 en Washington, Londres y Pittsburgh, promovidas por la UE y Estados Unidos para lidiar con la situación económica internacional,

[20] "Van UE y México por pacto climático", *Reforma*, 16 de marzo de 2010. El Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Rafael Elvira, visitó Bruselas con el fin de lanzar el "Fondo Verde". "Quieren recursos del cambio climático", *Reforma*, 2 de abril de 2010.

[21] De hecho la Comisión Europea ya había señalado su preocupación por la situación medioambiental en México desde su documento de Estrategia de 2007 y había colocado este tema entre sus prioridades de cooperación con México. EC, *Mexico: Country Strategy Paper 2007-2013*. Ver también "Buscan un acuerdo climático UE-México", *El Universal*, 6 de febrero de 2011.

se decidió que el G20 reemplazaría las reuniones del G8+5. La preeminencia de este foro sobre los anteriores ha beneficiado a México, pues resulta más inclusivo de las posturas de los países emergentes y le ha dado una voz de la que antes carecía. La insistencia de España de ser incluido en el grupo revela justamente lo crucial que resulta tener voz y voto en la mesa en que se toman las decisiones que delinearán la futura arquitectura de la economía global.[22] Por tanto, la participación en este foro se ha vuelto prioritaria, y como se mencionó líneas arriba, los viajes a Europa del presidente Calderón tuvieron por objeto principal justamente asistir a las reuniones de estos grupos (véase la tabla VI.1) y ha dominado la interacción con Europa en los temas económicos. Al ser sede de la reunión del G20 en Los Cabos, Baja California, en 2012, México tuvo la oportunidad de hacer nuevamente una exhibición de su capacidad de interlocución en el ámbito multilateral y de insistir en los temas de desarrollo que siempre ha buscado promover. Este foro también resulta particularmente idóneo para discutir los temas relativos a la reforma del sistema financiero internacional con los principales países europeos, ya que existen importantes diferencias entre ellos y con las instancias Comunitarias. Esto dificulta el tratar estos temas en la agenda bilateral con la UE.

La relación bi-regional ALC-UE

Durante los primeros años del sexenio, la Cancillería se dedicó a reparar los daños que habían quedado de la administración pasada en la relación con América Latina, especialmente con Cuba y Venezuela. Recuperar la capacidad de interlocución con todos los actores de la región fue esencial para reencauzar la relación con Europa, pues, en el pasado, había constituido uno de los atractivos principales de México para actores extracontinentales, como los países europeos. Así pues, la CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños), una instancia creada con el impulso de México, se ha convertido en nueva la interlocutora en el diálogo bi-regional con la UE, con la intención de lograr una articulación más clara de las posiciones de este lado del Atlántico que enriquezcan la acción conjunta de ambas regiones.[23]

[22] Tras la crisis económica, el gobierno español ha insistido en asistir a las reuniones del G20, por tratarse de la octava economía del mundo. "España estará en la cumbre del G-20 en Washington", *El País*, 7 de noviembre de 2008.

[23] Consejo de la Unión Europea (CUE), "V Cumbre México-UE: Declaración conjunta", 9815/10 PRESSE 125, §15.

Por otra parte, en 2010, la UE concluyó la negociación de los Acuerdos de Asociación de la UE con Colombia, Perú y Centroamérica, durante la cumbre de Madrid UE-LAC.[24] Con esto la UE suma ya cinco acuerdos de Asociación con países o regiones de América Latina, mientras que la "Asociación Estratégica Bi-Regional" (con toda América Latina), impulsada por México y España en los años noventa, languidece y pierde relevancia para los países involucrados.[25] Un cierto agotamiento de este mecanismo llevó a posponer la cumbre que tocaba en 2012, para el año siguiente, en Santiago de Chile en enero de 2013. Tampoco salió nada interesante de dicha reunión, más allá de que precedió a la de Celac, cuya función era precisamente coordinar las posturas de América Latina ante la UE.

En este sentido, se advierte un cambio importante en la relación de la UE con América Latina durante estos últimos seis años, ya que Europa (tanto la UE, como sus Estados miembros) privilegia cada vez más las relaciones con países individuales por encima de los vínculos con la región en su conjunto. Este cambio de énfasis se debe a diversos factores que van desde la falta de resultados concretos del diálogo bi-regional, hasta la deriva de los procesos de integración regionales de América Latina (transformación del Mercosur, desintegración de la Comunidad Andina), pasando por los recortes presupuestales de los gobiernos europeos y el consecuente recorte de ayuda al desarrollo para la región y cierre de embajadas. Paradójicamente, esto ha beneficiado a México, pues se ve, junto con Brasil, como un socio prioritario en la región donde deben concentrarse los cada vez más escasos recursos y esfuerzos europeos dirigidos hacia América Latina.[26] De hecho, para el nuevo presupuesto 2014-2020, la Comisión Europea propuso retirar la ayuda bilateral para diez países de América Latina,[27] lo cual fue autorizado por el Consejo. En el último año se ha producido un cierto desencanto con la idea de centrar los recursos tanto en Brasil, debido al frenazo en su crecimiento económico y a una política exterior menos alineada con la visión de los países occidentales.[28] Esto podría concentrar más la atención en México y algún otro país como Chile o Colombia.

[24] CUE, "VI Cumbre UE-LAC: Declaración de Madrid", *EU Press Releases*, 15 de noviembre de 2010, (9931/2/10 REV 2, PRESSE 131), § 23.

[25] Stéphan Sbérro, "Existe-t-il une relation stratégique entre l'Amérique Latine et l'Europe? Bilan de Rio (1999) à Lima (2008)", *Problèmes de l'Amerique Latine*, núm. 67/67, 2008.

[26] Véanse los estudios de caso presentados en Lorena Ruano (ed.), *The Europeanization of National Foreign Policies towards Latin America*, Londres y Nueva York, Routledge, 2012.

[27] EC Development and Cooperation, "Multiannual Financial Framework 2014-2020: Streng thening Europe's Place in the World", http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/mff/financial_framework_news_en.htm

[28] Este tema se discutió ampliamente para el caso de la política de los Países Bajos hacia América

RELACIONES BILATERALES: INTERACCIÓN INSTITUCIONALIZADA

México y la Unión Europea: la profundización de una rutina

En el ámbito bilateral, la relación México-UE se desenvolvió en la dirección establecida por el Acuerdo Global y se profundizó con la firma en 2008 de una "Asociación Estratégica".[29] ¿En qué consiste? La UE ha establecido este tipo de "Asociaciones" con países que considera potencias globales o regionales, como por ejemplo, Estados Unidos, Japón, China, Brasil y Sudáfrica. Dichas Asociaciones Estratégicas contemplan el establecimiento de un "diálogo político" que, básicamente, consiste en un sistema de reuniones periódicas en varios niveles y con distintos actores para estructurar la discusión de temas de interés común. Ahora bien, en el caso de México, ya se contaba con dicha estructura, pues es uno de los tres pilares del llamado "Acuerdo Global" que entró en vigor en 2000. En contraste, ninguno de los otros "Socios Estratégicos" de la UE tiene un Acuerdo de Asociación como el que ya tenía con México. Por tanto, esta "Asociación Estratégica" vino simplemente a reforzar el "diálogo político" que ya se tenía con la UE desde 2000 y a convertir a México en el país con el cual la UE tiene la relación más institucionalizada. En términos prácticos, lo que hizo el establecimiento de la "Asociación Estratégica" fue añadir a este diálogo estructurado pre-existente nuevos temas en los que se busca converger de cara a negociaciones multilaterales. Los dos temas que se añadieron fueron medio ambiente y cambio climático (de cara a la COP16) y la reforma del sistema financiero internacional (de cara al G20). También se añadió el tema de la seguridad en el diálogo bilateral, con lo cual, el gobierno mexicano buscó compensar el lugar central que los derechos humanos habían ocupado en la agenda. Es posible que el intento del Peña Nieto por restarle importancia al tema de la seguridad en la agenda gubernamental deje nuevamente al tema de los derechos humanos en la agenda con la UE, pues los europeos no quitarán el dedo del renglón.

A nivel de jefes de Estado y de Gobierno, las cumbres tuvieron lugar sin mayor sobresalto y siempre en paralelo a otras cumbres multilaterales: cumbres UE-LAC de Lima en 2008 y Madrid 2010, y la del G20 de Los Cabos en 2012 (tabla VI.2). Las visitas de varios funcionarios europeos de alto

---

Latina en el Taller IOB Evaluación 'La política exterior de los Países Bajos en América Latina', Río de Janeiro, 2 y 3 de julio 2013 al que asistió la autora.

[29] PE, "Recomendación del Parlamento Europeo destinada al Consejo, de 12 de marzo de 2009, sobre una Asociación Estratégica UE-México", 2008/2289 (INI), P6_TA (2009) 0141; EC, "Hacia una Asociación Estratégica UE-México", 15 de julio de 2008, COM (2008) 0447.

nivel a México fueron muestra del interés europeo por mantener un vínculo político cercano con un país que se considera cada vez más una potencia regional y multilateral ineludible. En abril de 2007, vino Javier Solana, Alto Representante de la PESC; José Manuel Durão Barroso, presidente de la Comisión Europea, vino en 2008 para preparar el lanzamiento de la "Asociación Estratégica"; y Catherine Ashton, la nueva Alta Representante de la PESC, visitó México en 2012, poco antes de las elecciones. La visita de altos funcionarios de la UE ha continuado en 2013, con la gira de dos días en febrero de Martin Schultz, presidente del PE.

En el siguiente nivel, el ministerial, las reuniones del Consejo Conjunto fueron más frecuentes y numerosas, tal y como había venido ocurriendo desde que entró en vigor el Acuerdo de Asociación en el año 2000: prácticamente una por año. Los comunicados de estas reuniones[30] y las visitas de diversos funcionarios de ambas partes revelan una agenda cada vez más amplia, que se buscó extender a temas sociales, de empleo y educación, aunque los resultados fueron exigüos. En abril de 2008 visitó México el Comisario de Empleo y Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades, Vladimír Špidla, con la intención de ampliar la cooperación sobre el tema de la "cohesión social",[31] que la Comisión ya había identificado como una de las prioridades de la relación con México, desde su Plan Estratégico de 2007. Por su parte, el secretario de Educación Pública, Alonso Lujambio, visitó Bruselas para iniciar un diálogo sectorial de educación y cultura en 2009, mientras que Alejandro Poiré, secretario de Gobernación, visitó Bruselas para arrancar el diálogo sectorial sobre seguridad en 2011.[32] No se han dado todavía resultados concretos en ninguno de estos rubros, pero están en marcha las discusiones.

En el nivel inferior, las reuniones del Comité Conjunto, donde participan funcionarios a nivel más técnico, continuaron las reuniones de grupos de trabajo cada vez más específicos, que revisaron y discutieron temas para mejorar la operación del Acuerdo de Asociación, notablemente en su parte económica, que constituye el segundo pilar del Acuerdo Global.[33]Entre otros temas, se trabajó para completar un marco legal que die-

[30] Ver por ejemplo, CEU, "EU-Mexico Joint Council: Joint Communiqué", Santo Domingo, 19 de abril de 2007, 8671/07, PRESSE 87; CEU, "VI Joint Council EU-Mexico: Joint Communiqué", Prague, Czech Republic, 14 de mayo de 2009, 8436/09, PRESSE 79.

[31] "EU and Mexico Broaden Cooperation to Include Employment and Social Affairs", *EU Press Releases*, 17 de abril de 2008, IP/08/599.

[32] "European Commission and Government of Mexico Launch Policy Dialogue in Education and Culture", *EU Press Releases*, 11 de junio de 2009, IP/09/906; "Dialogan UE y México sobre temas de seguridad", *El Universal*, 16 de julio de 2011.

[33] Véase por ejemplo, CEU, "11th Joint Committee European Union-Mexico", 27 de octubre de 2011, §§37-53.

ra mayor seguridad a los inversionistas europeos en México, solventar problemas en las aduanas y agilizar procesos de certificación. Hacia delante, será en este nivel donde se negociarán los detalles de la "actualización" de la parte comercial del Acuerdo Global que anunciaron el gobierno de Peña Nieto y la UE a principios de sexenio. Aunque todavía no queda claro cuál será el contenido de dicha actualización, es evidente que, de concluirse exitosamente las negociaciones entre Estados Unidos y Europa de una Asociación de Libre Comercio e Inversiones (conocida como TTIP, por sus siglas en inglés), la relación con México deberá ser modificada y adecuada al nuevo contexto comercial.[34]

Los temas de cooperación, que constituyen el tercer pilar del Acuerdo Global, también acapararon gran cantidad de energía y tiempo, a pesar de lo limitado de los recursos que representaron (la UE tenía etiquetados 52 millones de Euros por año específicamente para México) y de los magros resultados concretos. Cabe resaltar, sin embargo, la buena marcha de los programas de cooperación en el rubro de Ciencia y Tecnología, que ya había arrancado con un acuerdo bilateral desde 2005. Con la visita de Janez Potočnik, Comisario de Ciencia en Investigación, en 2008 se lanzó un proyecto de veinte millones de euros para promover la participación de investigadores mexicanos en los proyectos financiados por la UE dentro del Programa Marco.[35] Las convocatorias conjuntas UE-Conacyt se fueron instrumentando puntualmente. Por ejemplo, en 2011, se autorizaron montos de hasta ochenta millones de pesos para financiar proyectos conjuntos de nanotecnología, llevados a cabo por consorcios que incluyen centros de investigación y empresas de ambas partes. Es importante señalar que, a esta cooperación, se suma la bilateral con España y Francia, por medio de algunas de sus agencias de investigación (CDTI, OSEO, ANR) en biotecnología y ciencias de la salud, por montos similares.[36]

Finalmente tuvieron lugar encuentros interparlamentarios y dos foros de la sociedad civil, que buscaron llevar la relación más allá de lo marcado por las pautas de la diplomacia tradicional. Así, la relación tomó un cariz cada vez más rutinario, pero también más descentralizado y complejo.

[34] "Modernización de Acuerdo EU [sic!]-México, Deutche Welle, 19 de septiembre de 2013, http://www.dw.de/modernizaci%C3%B3n-de-acuerdo-eu-m%C3%A9xico/a-17100180. Consultado el 22 de septiembre de 2013.

[35] "Science and Research Commissioner Janez Potočnik visits Mexico and US", *EU Press Releases*, 8 de febrero de 2008, IP/08/197.

[36] La información procede de varios documentos internos del Conacyt a los que tuve acceso cuando participé, como miembro académico, en el Consejo Técnico dentro de Conacyt que le da seguimiento al "Sub-programa Cooperación en Investigación, Desarrollo e Innovación Tecnológica Internacional" entre noviembre de 2009 y noviembre de 2012. Para mayor información sobre este programa, véase: http://2006-2012.conacyt.gob.mx/CooperacionTecnologicaBilateral/Paginas/default.aspx

TABLA VI. 2

Diálogo político México-Unión Europea, cumbres iberoamericanas y reuniones UE-LAC

Fecha/ nivel	*5.10.2006*	*3 y 4. 11.2006*	*19.4.2007*	*8, 9 y 10.11.2007*	*26. y 27.11.2007*	*16 y 17.05.2008*	*13 y 14.10.2008*	*29 , 30 y 31.10.2008*	*14.05.2009*
Jefes de Estado						IV Cumbre México-UE (Lima)			
Consejo Conjunto			V reunión del Consejo Conjunto UE - México (Santo Domingo)						VI reunión del Consejo Conjunto México-UE (Praga)
Comité Conjunto México-UE	VI reunión del Comité Conjunto México-UE (Ciudad de México)				VII reuniré del Comité Conjunto México-UE (Bruselas)		VIII reuniré del Comité Conjunto México-UE (Ciudad de México)		
Cumbres Iberoamericanas		XVI Cumbre Iberoamericana (Montevideo)		XVII Cumbre Iberoamericana (Santiago de Chile)				XVIII Cumbre Iberoamericana (El Salvador)	
Cumbres UE-LAC						Quinta Cumbre UE-LAC (Lima)			

TABLA VI. 2
Diálogo político México-Unión Europea, cumbres iberoamericanas y reuniones UE-LAC (continuación)

29 y 30.10.2009 y 01.11.2009	*26 y 27.11.2009*	*16.05.2010*	*27 y 28.10.2010*	*3 y 4.12.2010*	*26 y 27.10.2011*	*28 y 29 10.2011*	*18.05.2012*	*9.02.2012*	*13.06.2012*	*16 y 17.11.2012*
		V Cumbre México-UE (Comillas)							VI Cumbre México-UE (Los Cabos)	
								VII reunión del Consejo Conjunto México-UE (Ciudad de México)		
	IX reunión del Comité Conjunto México-UE (Bruselas)		X reunión del Comité Conjunto México-UE (Ciudad de México)		XI reunión del Comité Conjunto México-UE (Bruselas)					
XIX Cumbre Iberoamericana (Estoril)				XX Cumbre Iberoamericana (Mar de Plata)		XXI Cumbre Iberoamericana (Paraguay)				XXII Cumbre Iberoamericana (Cádiz)
							Sexta Cumbre UE-LAC (Madrid)			

Fuentes: European Union, European Press Releases RAPID, Secretaría General Iberoamericana, Subsecretaría de Comercio Exterior y Secretaría de Relaciones Exteriores.

Relaciones oficiales con las principales potencias europeas

En el ámbito de las relaciones con Estados individuales, es necesario señalar que México extendió su relación con la UE a dos nuevos miembros, Bulgaria y Rumania, que entraron a la Unión en 2007. Aunque los intercambios con esos países son mínimos, su acceso a la UE significó la adopción de todos los acuerdos con terceros países, incluido el Acuerdo Global, con todo y tratado de libre comercio. Esta nueva etapa en la relación quedó marcada por la visita del presidente de Bulgaria a México en 2008.[37] Con la entrada de Croacia en Julio de 2013, se amplían a los Balcanes Occidentales las relaciones comunitarias de México. Hacia delante, se vislumbra la entrada de Islandia a la UE, después de lo cual, lo más probable es que no se adhiera ningún nuevo estado en la próxima década.

Más allá de los efectos de las ampliaciones de la UE en reforzar relaciones bilaterales con ciertos países europeos, las coordenadas generales han cambiado poco con respecto al periodo anterior y los intereses económicos siguen predominando. España sigue teniendo el lugar más importante en términos políticos y también, a partir de 2004, como principal inversionista europeo en México, seguido de los Países Bajos (gráfica VI.1). Una vez superada la crisis post-electoral de 2006 en México, se pudieron celebrar en un ambiente emocionado los 30 años de reanudación de relaciones entre los dos países y los 70 años del exilio español con la visita a México de Rodríguez Zapatero.[38] Una muestra de la importancia política de este país es que fue el más visitado por el presidente Calderón en sus giras por Europa –después de Suiza a donde asistía a las reuniones del Foro Económico Mundial de Davos (tabla VI.1). Además, la relación de México con España es también central para las cumbres iberoamericanas, otro puente importante entre América Latina y la UE (tabla VI.2). Los vínculos oficiales bilaterales se han seguido multiplicando e institucionalizando en varios sectores, desde la cooperación anti-terrorista, hasta la discusión del tema migratorio, y en 2007 se anunció una "asociación estratégica" entre los dos países.[39] Esta mayor vinculación también ha

[37] "Darán México y Bulgaria un impulso renovado a la relación bilateral", *Nota Informativa*, México, Presidencia de la República, 13 de noviembre de 2008. "Exporta México poco a nuevos socios de la UE", *Reforma*, 30 de enero de 2007.

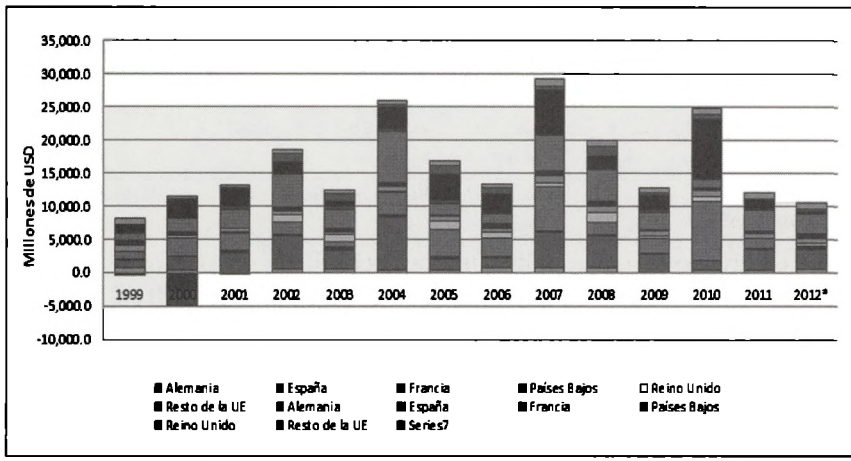
[38] SRE, *Informe de Labores, 2007*, pp. 43-44. "Gracias a México 70 años después: La visita de Zapatero evoca la acogida del país al exilio español" y "Zapatero y Calderón trazan un plan de acción para una 'nueva etapa", *El País*, 17 de julio de 2007.

[39] "Calderón promete a De la Vega estudiar el voto inmigrante", *El País*, 6 de agosto de 2008; "México extradita a España a seis presuntos colaboradores de ETA", *El País*, 19 de mayo de 2006; "Zapatero llega hoy a México para firmar una alianza estratégica", *El País*, 15 de julio de 2007.

producido algunos roces, relacionados con el tema de derechos humanos, la falta de seguridad, así como la arbitrariedad en la aplicación de la ley en México que afectan a ciudadanos españoles y las restricciones que impuso España a los mexicanos que viajaban a aquél país en 2008.[40] Ya con el nuevo gobierno, la violación de un grupo de españolas en Acapulco puso de relieve los graves problemas de seguridad en el país para los turistas.[41]

A partir de 2009, la variable económica resultó fundamental en determinar los intercambios entre ambos países, particularmente afectados por la crisis, con una caída estrepitosa de la inversión española (gráfica VI.1). Sin embargo, cabe anotar que algunas grandes empresas ibéricas, particularmente los bancos, han apuntalado su posición gracias a su presencia en América Latina, mientras que otras han elegido expandirse a México como refugio.[42]

GRÁFICA VI.1
Distribución por país de origen de la IED europea en México, 1999-2012



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Economía, Dirección General de Inversión.

[40] "Exteriores cree que la detenida en Cancún fue víctima de un montaje", *El País*, 13 de octubre de 2006; "Cuatro españoles detenidos en México denuncian maltrato policial", *El País*, 12 de octubre de 2007; "ETA usaba un grupo maderero en México para acoger a sus fugitivos", *El País*, 22 de octubre de 2008. "Calderón va a España; hay clima contra migración", *El Universal*, 9 de junio de 2008; "España: mejora el trato a mexicanos", *El Universal*, 9 de junio de 2008.

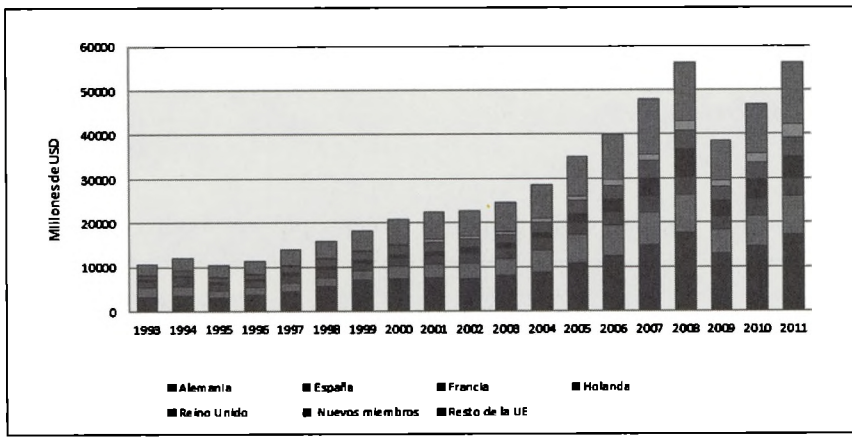
[41] "Violan a seis turistas españolas en Acapulco", El Universal, 5 de febrero 2013.

[42] "Grecia y la banca española en México", El Universal, 30 de mayo de 2012; "Empresas españolas eligen México como refugio", *El Universal*, 13 de agosto de 2012.

Alemania sigue siendo el socio comercial central, sobre todo como proveedor de las importaciones provenientes de Europa (gráfica VI.2). En 2007, los dos países hicieron una Declaración Conjunta México-Alemania, "Perspectivas comunes para una cooperación más intensa". Calderón visitó tres veces Alemania durante su administración. La última fue en 2010 con motivo de una reunión ministerial preparatoria de la COP16.

GRÁFICA VI.2

Comercio total de México con la Unión Europea por países, 1993-2011



Fuente: Elaboración propia. Información de la Secretaría de Economía con datos de Banco de México.

Con Gran Bretaña, la relación ha crecido en importancia. Primero, durante la visita del presidente Calderón en 2007 a Londres, se anunció una "asociación estratégica" entre los dos países, con el fin de dinamizar la relación. En 2009 con motivo de la reunión del G20, Calderón volvió a visitar Londres y a declarar con el primer ministro Gordon Brown su intención de aprovechar mejor las oportunidades de intercambio económico que ofrece el Acuerdo Global. Después, el nuevo gobierno de coalición conservador-liberal demócrata formado en 2010 ha decidido relanzar su relación bilateral con América Latina, en parte por la percepción de este gobierno euro-escéptico de que la UE se estaba apropiando demasiado los vínculos. Así, el Primer Ministro David Cameron fue el tercero en venir a México en la historia, tras su paso por la reunión del G20.[43] También vino el vice-primer ministro Nick Clegg en 2011 con propósitos similares y para promover los juegos olímpicos en su país.

[43] "México y Reino Unido impulsarán comercio e inversión", *Nota Informativa*, México, Presidencia de la República, 30 de marzo de 2009; "RU duplicará comercio con México", *El Universal*, 20 de junio de 2012.

Con Francia, la relación diplomática adquirió relevancia, como ya se mencionó, en función del papel más activo que las nuevas administraciones mexicanas decidieron desempeñar en el ámbito multilateral, no sólo en la ONU, sino también en la voluntad francesa de incluir a los países emergentes como México en la reconfiguración del orden económico mundial. El presidente Sarkozy visitó México en marzo de 2009, donde discutió con el presidente Calderón las posturas de ambos países de cara a la reunión del G20 en abril de 2009 e insistió en el papel que la democracia mexicana debe tener en el sistema internacional. Sin embargo, el estilo particular del presidente francés de tocar temas sensibles para México causó cierta irritación, en especial al insistir frente al Congreso en que México debe participar en operaciones de mantenimiento de la paz, y, particularmente, en la repatriación de una ciudadana francesa, Florence Cassez, acusada de secuestro, para que cumpliese su condena en Francia.[44] Este incidente escaló y tuvo como resultado la cancelación del "Año de México en Francia" que se había planeado para 2011. El tema continuó empantanando las relaciones bilaterales hasta que se dio un relevo en el Elíseo con la llegada de François Hollande en 2012. Poco después de la llegada de Peña Nieto al poder, en febrero de 2013, Cassez fue liberada tras el fallo de la Suprema Corte de Justicia a su favor. El fallo quitó de en medio este asunto tan venenoso para la relación México-Francia, pero dejó en ridículo el sistema de justicia mexicano ante la opinión internacional.

Como con España, los problemas de seguridad interna y aplicación de la ley en México se han tornado en un tema de la relación bilateral al involucrar a ciudadanos de otras nacionalidades. Amnistía Internacional criticó fuertemente al gobierno mexicano tras el asesinato de un observador de derechos humanos finlandés en Oaxaca en 2010.[45] A su vez, la delegación de la UE en México condenó las agresiones a activistas de derechos humanos en el país en 2011.[46]

[44] "El mundo espera más de México: Sarkozy", *El Universal*, 9 de marzo de 2009. "La visita de Sarkozy a México se centra en la francesa detenida y el G20", *Agence France Presse*, 10 de marzo de 2009. Se formó una comisión conjunta para estudiar el caso, la cual terminó su trabajo con la recomendación de que la señorita Cassez se quede en México por temor a que Francia reduzca su pena. "Pagará Florence Cassez su condena de 60 años de prisión en México", *Sala de Prensa del Gobierno Federal*, 22 de junio de 2009.

[45] "Padres de finlandés asesinado reclaman justicia", *El Universal*, 24 de agosto de 2010.

[46] "Condena la UE las agresiones contra activistas", *La Jornada*, 22 de diciembre de 2011.

Vínculos económicos: crecimiento frenado por la crisis

Al comenzar el sexenio, en 2006, las economías en ambos lados del Atlántico crecían; el comercio y las inversiones experimentaban un aumento espectacular, con cifras récord para los años 2007 y 2008 (gráficas VI.1 y VI.2). La economía europea iba bien, producto de la ampliación a Europa del Este y de un mejor desempeño de la economía alemana, factores que mejoraron mucho los intercambios;[47] a pesar de que la economía mexicana no se caracterizó por un crecimiento muy alto y fue perdiendo competitividad. En el rubro de la inversión, los europeos siguieron esperando que se materializaran las famosas reformas estructurales en los sectores de telecomunicaciones y energía.[48] La reforma energética que el nuevo gobierno planteó en verano de 2013 vuelve a despertar mucho interés entre los inversionistas europeos, aunque falta ver los detalles de la reforma aprobada y los contratos.

En términos de volumen, el comercio total (gráfica VI.2) y la inversión (gráfica VI.1) crecieron durante el sexenio. Sin embargo, en términos relativos, cayó marginalmente la parte que la UE ocupa en el comercio exterior mexicano (de 8.6 a 8 por ciento del total). Esto se debe sobre todo a que China ha desplazado a los países europeos como principales proveedores de México, y también a la crisis. El aumento en los volúmenes de comercio entre México y la UE se debió, sobre todo, a las importaciones de productos europeos (bienes de capital provenientes de Alemania), que crecieron de manera mucho más dinámica que las exportaciones mexicanas hacia la UE. Así pues, el déficit comercial de México con la UE continuó su tendencia histórica a crecer, más aún con el frenazo de la demanda en España, principal mercado para las exportaciones de México.

La relación económica de México continúa estando sumamente concentrada en ciertos Estados miembros: Alemania, España, Reino Unido, Italia, Francia y los Países Bajos. La relación comercial con Alemania, primera potencia exportadora mundial, es la que determina el curso de la relación comercial general con la UE, seguida cada vez más de cerca por España. Los datos indican que, a lo largo del tiempo, el origen de las importaciones provenientes de Europa es sumamente estable, con Alemania a la cabeza, seguida de España e Italia. En cambio, el destino de las exportaciones a Europa ha sido mucho más variable. Con el resto de Europa, el comercio ha venido creciendo, y es notable cómo se ha llegado a un

[47] "The European Union: The Quest for Prosperity", *The Economist*, 15 de marzo de 2007.
[48] EC, *Country Strategy Paper Mexico: 2007-2013*, E/2007/1063, p. 5.

nivel de intercambio con los países de Europa del Este nunca antes alcanzado en la historia. En el plano de las inversiones, los cinco grandes dominaron claramente, con España a la cabeza (gráfica VI.1) seguida de los Países Bajos. En 2007 y 2008 hubo un repunte importante, aunque los datos de 2009 mostraron una baja considerable, y no se ha logrado recuperar el nivel de 2008 desde entonces. España, primer socio inversionista está sumido en una crisis profunda y esto hace que la inversión de ese país escasee. No se vislumbra un cambio en este nuevo patrón post-crisis, aunque las exportaciones españolas han comenzado a repuntar.

En resumen, los efectos del tratado de libre comercio entre México y la UE parecen más positivos en este sexenio que el anterior, con todo y la crisis. También hay que decir que, debido al aumento en los precios del petróleo y al nivel de salarios en China, así como algunas reformas internas, México ha escalado posiciones en los índices de competitividad internacionales, haciéndose más atractivo. Hacia el futuro, el panorama que ha dejado la crisis económica internacional es poco alentador. La demanda europea se contrae sin parar y los productos mexicanos no serán la excepción.

El fracaso de la ronda de Doha de la OMC ha llevado a una nueva ola de acuerdos de libre comercio bilaterales por parte de algunos países, notablemente México, que firmó la Alianza del Pacífico y se ha insertado en el TPP. Como Estados Unidos, México intenta mirar al Pacífico. La negociación de la nueva arquitectura financiera internacional en el seno del G20 también cobrará un papel central en determinar el movimiento de los capitales. Sin embargo, el inicio de negociaciones entre Estados Unidos y la UE para el TTIP ha cambiado el panorama completamente en 2013. De concretarse, México y otros países de América Latina que tienen acuerdos de libre comercio tanto con Estados Unidos como con la UE deberán revisar su inserción en esos mercados así como el acceso que les permiten.

CONCLUSIÓN

Una variable fundamental que incidió en contra de la relación durante los primeros tres años fue que ambas partes mostraron una tendencia muy marcada a centrarse en los problemas internos y dejar sus relaciones externas en un segundo plano. En México, a partir de 2006, la prioridad otorgada por el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) al tema de la seguridad y de la guerra contra el crimen organizado produjo un desfase

entre las prioridades internacionales mexicanas y las de la UE, cuya política hacia América Latina se ha centrado en la defensa de los derechos humanos y la cohesión social. A pesar del apoyo oficial europeo inequívoco al gobierno mexicano en su lucha contra el crimen organizado, la espiral de violencia en México generó preocupación en Bruselas y otras capitales europeas, donde la imagen de México empeoró.

El año 2009 fue particularmente difícil. Primero, la crisis económica se dejó sentir de forma contundente en ambas orillas del Atlántico, afectando el comercio y las inversiones. Mientras que la economía mexicana se derrumbó ese año, en Europa se desató una debacle de deuda soberana en la zona Euro que aún no encuentra solución. Ese mismo año, la emergencia sanitaria provocada por el virus H1N1 afectó de manera importante los flujos turísticos hacia México. Por otra parte, la relación bilateral con Francia se vio contaminada por el caso Cassez, provocando la cancelación del Año de México en Francia, previsto para 2011.

En Europa, varios asuntos acapararon la atención de los gobiernos, restándole interés a una relación que, ya de por sí, es secundaria para esa región. Primero, la negociación y ratificación del Tratado de Lisboa –que reemplazó al fracasado Tratado Constitucional de 2004– mantuvo a los gobiernos europeos muy ocupados entre 2007 y finales de 2009. En 2008, una serie de dificultades con Rusia reforzó la tendencia europea a mirar al Este. A partir de 2009, la crisis financiera iniciada en Wall Street se extendió rápidamente a la economía real europea con efectos sumamente perniciosos en la zona Euro. Esta situación ha acaparado la atención de los países de la zona, así como de las instituciones comunitarias y ha modificado las coordenadas de poder internacionales. España, primer socio económico y político de México en Europa, ha sido particularmente afectada por la crisis, lo cual ha puesto en una situación precaria su capacidad para ser el articulador principal de las relaciones entre la UE y América Latina.

A pesar de estas adversidades, México y la UE aumentaron el nivel de sus vínculos políticos con el establecimiento de una "Asociación Estratégica" en 2008, lo cual multiplicó los temas del diálogo político entre las partes. De centrarse casi exclusivamente en el tema de derechos humanos durante el sexenio anterior, las discusiones se ampliaron para incluir temas como medio ambiente, notablemente cambio climático, seguridad y la reforma del sistema financiero internacional. La interacción en el ámbito multilateral cobró particular relevancia, entre otras razones, por la participación de México en el CSNU durante el bienio 2009-2010,

por el éxito de la cumbre sobre cambio climático en Cancún en 2010 y, también, por las discusiones sobre la reforma del orden económico mundial en el seno del G20, cuya última reunión tuvo lugar en Los Cabos, Baja California en 2012.

Finalmente, y de manera paradójica, los recortes presupuestales en los gobiernos europeos y el relativo estancamiento de las dinámicas biregionales (iberoamericana y UE-LAC) han hecho que, tanto los estados miembros de la UE como sus instituciones hayan reorganizado sus prioridades hacia la región. En este proceso, se ha dado un lugar privilegiado a México (y Brasil) mientras que las relaciones con América Latina en su conjunto parecen haber entrado en un declive relativo. Por otra parte, a pesar de los problemas de imagen que generó la situación de inseguridad, al finalizar el sexenio, México se veía en Europa como una potencia emergente ineludible, un socio multilateral confiable y una economía en ascenso. El frenazo en la economía mexicana en 2013 ha puesto en entredicho el optimismo que predominó durante el cambio de gobierno, pero las reformas anunciadas, especialmente la energética, generan interés en Europa.

Hacia delante, el cambio en el peso relativo de España que ha traído la crisis está dejando una UE cada vez más dominada por Alemania, y esto probablemente se reflejará en las prioridades de la relación: aún más dominada por los asuntos económicos y medio ambientales, y una menor importancia de los asuntos políticos. Es poco probable que la inseguridad disminuya y que mejore el estado de derecho, con lo cual, también es predecible que se seguirán suscitando incidentes rijosos que involucren a ciudadanos europeos.

FUENTES

Documentos oficiales

Consejo de la Unión Europea (CUE), "V Cumbre México-UE: Declaración conjunta", 9815/10, Presse 125.

CUE, "VI Cumbre UE-LAC: Declaración de Madrid", EU Press Releases, 15/11/2010, 9931/2/10 REV 2, Presse 131.

Council of the European Union (CEU), "VI Joint Council EU-Mexico: Joint Communiqué", 8436/09, PRESSE 79.

CEU, "EU-Mexico Joint Council: Joint Communiqué", Santo Domingo, 19 de abril, 2007, 8671/07, PRESSE 87.

CEU, "VI Joint Council EU-Mexico: Joint Communiqué", Praga, 14 de mayo de 2009, 8436/09, PRESSE 79.

CEU, "11th Joint Committee European Union-Mexico", 27 de octubre de 2011, §§37-53.

European Commission (EC), *Mexico: Country Strategy Paper 2007-2013*, 22/5/2007, E/2007/1063.

_____, *EC/Mexico Cooperation 2007-2013: Country Strategy Paper, Mid-term Review*, Annex, 2010.

_____, "Hacia una Asociación Estratégica UE-México", 15 de julio de 2008, COM (2008) 0447.

European Union Press Releases, 1/12/2007-1/12/2012.

México, Presidencia de la República, *Notas Informativas*, 1/12/2007-1/12/2012.

Parlamento Europeo (PE), "Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de octubre de 2007, sobre los asesinatos de mujeres (feminicidios) en México y en América Central y el papel de la Unión Europea en la lucha contra este fenómeno", P6_TA(2007)0431.

_____, "Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de marzo de 2010, sobre la escalada de violencia en México", P7_TA-PROV (2010) 0067.

_____, "Recomendación del Parlamento Europeo destinada al Consejo, de 12 de marzo de 2009, sobre una Asociación Estratégica UE-México", (2008/2289 (INI), P6_TA(2009)0141.

Secretaría de Relaciones Exteriores, *Primer Informe de México al Mecanismo de Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos de la ONU.* México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General de Derechos Humanos y Democracia, 2011.

_____, *Informe de Labores, 2007.*

Fuentes electrónicas

México en el Consejo de Seguridad: http://www.sre.gob.mx/csocial/csonu/cont/Bol/boletines.html

EC Development and Cooperation, "Multiannual Financial Framework 2014-2020: Strengthening Europe's Place in the World", http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/mff/financial_framework_news_en.htm.

Fuentes secundarias

Colomer, Josep, "El fin de la democracia Estatal", *El País*, 2 de marzo de 2012.

Pellicer, Olga, "La política multilateral de México: diagnóstico y propuestas", Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez Flores (eds.), *La política exterior de México 2012-2018: diagnóstico y propuestas*, México, AMEI, 2012.

Ruano, Lorena (ed.), *The Europeanization of National Foreign Policies towards Latin America*, Londres y Nueva York, Routledge, 2012.

Ruano, Lorena, "De la exaltación al tedio: las relaciones entre México y la UE durante el sexenio de Vicente Fox", *Foro Internacional*, vol. 48, 2008, núms. 1-2, pp. 297-329.

Sbérro, Stéphan, "Existe-t-il une relation stratégique entre l'Amérique Latine et l'Europe? Bilan de Rio (1999) à Lima (2008)", *Problèmes de l'Amerique Latine*, núm. 67/67, 2008.

Otras

Emb. Juan Manuel Gómez-Robledo, "México y la reforma de Naciones Unidas", *Seminario de Política Exterior*, México, El Colegio de México, 5 de junio de 2007.

Prensa

El Universal
The Economist
El País
Reforma
La Jornada
Agence France Presse

VII. LA RELACIÓN DE MÉXICO CON CHINA, DE LA POLÍTICA DEL DESCONCIERTO AL ACERCAMIENTO DIPLOMÁTICO

ROMER CORNEJO

EL ANÁLISIS AMPLIO DE LA RELACIÓN DE MÉXICO con China entre 2006 y 2012 confronta a los investigadores con el dilema de buscar un marco teórico que permita armar una narrativa racional, explicativa, de las acciones de gobierno y, consecuentemente, de otros factores que intervinieron desde México en esta relación. Desde la perspectiva de China, su aproximación a México se explica mediante las consideraciones de su interés nacional, innumerablemente repetidas, y las de recomposición de su imagen en la opinión pública del país, a través de una acción consistente en diversas universidades públicas y privadas por medio de los institutos Confucio y otras formas de intercambio académico o cultural. Como es natural estas acciones difunden la autorepresentación que el gobierno de China ha elaborado y que ya ha sido asumida por muchos académicos y observadores en el exterior. Por lo tanto, el interés nacional y el poder blando son puntos de referencia teóricos obligados para analizar la política de China hacia México. En el presente texto me propongo hacer un recuento de algunos hechos que conciernen a esta relación, que permita explicar en la medida de lo posible su actual estado. Símbolos y representaciones serán de utilidad para armar la narrativa. Primero haré una referencia a las bases de política exterior en el Plan Nacional de Desarrollo que se supone la guía de la política sexenal expuesta en el marco del asunto más importante en la relación: el aumento del comercio, el déficit comercial de México, las negociaciones de salvaguardas y la reacción de los sectores afectados en México. Seguidamente haré referencia a los intercambios y desencuentros diplomáticos, para luego exponer algunos elementos de las percepciones mutuas que pueden tener un efecto en el estado de la relación, y finalmente concluiré con algunas perspectivas sobre el futuro inmediato sobre la base del acercamiento de los nuevos presidentes de ambos países.

LAS BASES DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO Y LAS DISPUTAS COMERCIALES

Si partimos del documento fundamental del sexenio del presidente Felipe Calderón, el Plan Nacional de Desarrollo, éste propone llevar a cabo una política exterior responsable, donde se combinan conceptos con tono católico con formulaciones comunes en los organismos internacionales referentes al desarrollo sustentable y a la atracción de inversiones.

> El compromiso con el Bien Común y la dignidad de las personas debe reflejarse a su vez en una política exterior responsable, clara y activa, mediante la cual México sea un auténtico promotor del desarrollo humano de los pueblos en todos los órdenes de la vida social. La política exterior debe servir como palanca para promover el Desarrollo Humano Sustentable. Esto significa utilizar la política exterior para mejorar los niveles de vida de los mexicanos, tanto de los que viven en el territorio nacional como de los migrantes. De igual forma, la inserción de México en el concierto de las naciones requiere una acción resuelta que identifique nítidamente al país como una opción atractiva y segura para invertir, con la finalidad de generar los empleos que los mexicanos demandan para desarrollarse a plenitud.

A partir de esta y otras formulaciones, es claro que el PND 2007-2012 centra la política exterior en la defensa de los derechos humanos y la democracia, y en la protección de los mexicanos en el exterior. Lo cual no representa un cambio en relación con la administración anterior, como lo demuestran otros estudios académicos.[1] Si bien el Plan propone que la política exterior del país debe guiarse por la "defensa y promoción activa del interés nacional", define a éste en dos oportunidades de la manera más vaga posible: "el interés de todos los mexicanos" (pp. 38 y 293).

El documento reconoce la importancia de Asia Pacífico por su población, 57 por ciento de la población mundial, y por el creciente intercambio económico con el país. Específicamente afirma: "China es un nuevo poder económico con el que se mantiene una cada vez más sólida relación, basada en el diálogo político institucional y en un creciente intercambio comercial, lo que habrá de permitir el fortalecimiento de los vínculos bilaterales hacia el futuro".[2] Con lo cual queda aclarado que China es un elemento de cierta importancia para el país, en un párrafo donde se reparten unas líneas retóricas de manera equitativa entre China, Japón, la India y Corea.

[1] Véase Rafael Velázquez Flores, "El proyecto de política exterior de Felipe Calderón: ¿golpe de timón?", *Revista de Relaciones Internacionales UNAM*, núm. 108, septiembre-diciembre de 2010, donde se analizan los primeros tres años del gobierno de Felipe Calderón.

[2] Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo, 2007-2012*, http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf

En su relación con China, el gobierno de Calderón heredó de la administración anterior una reacción muy negativa en la prensa mexicana sobre el país asiático, fomentada por declaraciones del presidente y altos funcionarios públicos, y la agudización de los conflictos comerciales. China se había convertido en el segundo proveedor de importaciones y el intercambio comercial entre ambos creció de manera vertiginosa con una balanza comercial cada vez más deficitaria para México.

La relación económica continuó siendo cada vez más estrecha con un significativo crecimiento de las exportaciones chinas a México. La medición del intercambio real es muy difícil debido a la disparidad en los criterios de medición, al comercio a través de Hong Kong y otros intermediarios y al comercio ilegal. Las cifras que presentamos como referencia son sólo un indicativo de su estado y tendencia.

Cuadro VII.1
Balanza comercial de México con China (valores en miles de dólares)

Año	*Exportaciones*	*Importaciones*	*Comercio total*	*Balanza comercial*
1990	8 990	15 842	24 832	-6 852
1991	62 640	142 375	205 015	-79 735
1992	20 638	430 165	450 803	-409 527
1993	44 782	386 449	431 231	-341 667
1994	42 167	499 659	541 826	-457 492
1995	215 767	520 587	736 354	-304 820
1996	203 490	759 710	963 200	-556 220
1997	142 075	1 247 382	1 389 457	-1 105 307
1998	192 306	1 616 501	1 808 807	-1 424 195
1999	174 212	1 921 062	2 095 274	-1 746 850
2000	310 433	2 879 625	3 190 058	-2 569 192
2001	384 861	4 027 259	4 412 120	-3 642 398
2002	653 918	6 274 387	6 928 305	-5 620 469
2003	974 374	9 400 596	10 374 970	-8 426 222
2004	986 311	14 373 847	15 360 158	-13 387 536
2005	1 135 551	17 696 345	18 831 896	-16 560 794
2006	1 688 112	24 437 519	26 125 631	-22 749 407
[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
[redacted]	5 720 837	56 936 133	62 656 970	- 51 215 296
[redacted]	3 255 155	28,672 939	31,928 094	- 25 417 784

Fuente: Secretaría de Economía, Información Estadística y Arancelaria http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/comercio-exterior/informacion-estadistica-y-arancelaria. Algunas cifras pueden variar según el acopio de datos.

El aumento de este flujo de mercancías colocó a China como el segundo socio comercial de México, aunque con una abismal distancia con el primero, Estados Unidos. Es un hecho muy importante para México, pero, dado el tamaño de la economía de China, el país sólo aparece en las estadísticas relevantes de China como una de las más importantes fuentes de superávit comercial. Como se puede observar, los números brutos no coinciden, por lo que, como ya señalé, estas cifras son sólo indicativas para el estudio de la estructura de la relación. Lo interesante es que, mientras el excedente comercial de China en los últimos años en promedio ha disminuido,[3] el desbalance con México se mantiene de forma similar.

Cuadro VII.2
Las diez más importantes fuentes de excedente comercial para China en 2008
(Unidad: US$100 000 000)

Lugar	*País (región)*	*Ene.-oct. 2008*	*Mismo período en 2007*	*Aumento %*
1	Hong Kong	1 498.3	1 378.5	8.7
2	Estados Unidos	1 442.0	1 340.6	7.6
3	Holanda	338.7	289.0	17.2
4	Reino Unido	220.6	195.5	12.8
5	Emiratos Árabes Unidos	154.9	114.4	35.4
6	España	130.6	97.7	33.6
7	Italia	125.5	93.1	34.8
8	Singapur	96.7	96.9	-0.2
9	Vietnam	91.4	65.1	40.4
10	México	86.5	69.2	25.1

Nota: El excedente comercial con la Unión Europea fue de 134.02 mil millones de dólares, un aumento de 23.2 por ciento con respecto al año anterior.
Fuente: Datos del Ministerio de Comercio de la República Popular China, http://zhs2.mofcom.gov.cn /aarticle/ie/statistic/200901/20090105999723.html

En la competencia entre ambos países por el mercado de Estados Unidos se ha experimentado un aumento sustancial de las importaciones de ese país de mercancías chinas que anteriormente eran importadas desde México. En la maquila, uno de los sectores exportadores manufactureros más importantes de México se experimentó una disminución

[3] Information Office of the State Council of The People's Republic of China, *China's Foreign Trade*, Beijing, primera edición, 2011, http://news.xinhuanet.com/english/china/2011-12/07/c_131292687.htm

sustancial. Industrias tradicionales mexicanas como la del calzado, juguetes y textiles no han resistido la competencia de los productos chinos, algunos de los cuales, por ineficiencia y corrupción, entran de manera ilegal al país.[4]

> Si bien las exportaciones de México a China han tenido un aumento, esto se debe a que son cada vez más las materias primas que se exportan. Hasta 2003 más de 70 por ciento de las exportaciones mexicanas a ese país eran de sectores como electrónica y autopartes, pero en 2011 ya el 60 por ciento de las exportaciones eran de minerales de hierro, cobre y otras materias primas. Conforme al Protocolo de Adhesión de China a la Organización Mundial de Comercio, México debía retirar las medidas antidumping impuestas a muchos productos manufacturados chinos, por lo que se llevaron a cabo tensas negociaciones y en junio de 2008 se firmó el Acuerdo en Materia de Medidas de Remedio Comercial, donde México logró que se mantuvieran las medidas en 204 fracciones arancelarias por cuatro años más. En diciembre de 2011 se eliminaron las cuotas compensatorias aplicadas a esas 204 fracciones arancelarias. Por lo que los empresarios que se consideraron afectados por prácticas desleales debían recurrir a la OMC. México ya está entre los países que más ha interpuesto demandas contra China en la OMC. Uno de los mayores repuntes de fricción política es el pedido de China al gobierno de México de reconocimiento como economía de mercado. Hasta ahora México se ha negado a conceder este reconocimiento, pero en 2016 deberá hacerlo, como todos los miembros de la OMC.[5]

Esta controversia se mantuvo durante todo el sexenio. Los empresarios productores de calzado, textiles y juguetes no dejaron de manifestar sus peticiones ante el gobierno de México para que sus sectores contaran con ciertas medidas de protección ante las exportaciones de China. Por su parte, las más importantes empresas comercializadoras en México junto con empresas exportadoras chinas interpusieron demandas ante el gobierno mexicano que favorecían la eliminación de aranceles a productos chinos como el calzado, así Wal-Mart, Nike, Comercial Mexicana, Coppel, Sears, Reebok, Gigante, Woolworth y el Palacio de Hierro, se opusieron firmemente a la Cámara de la Industria del Calzado del estado de Guanajuato, la Cámara Nacional de la Industria del Calzado y la Cámara de la Industria del Calzado del estado de Jalisco, que representaban a 420 fabricantes.[6] Ante esta controversia, Hugo Pérez Cano, titular de la Unidad de

[4] Algunos empresarios calculan en 50 por ciento el consumo de productos de contrabando en vestido y calzado. Como es natural no hay cifras definitivas al respecto.

[5] Para una descripción más detallada, véase Beatriz Leycegui Gardoqui, *Reflexiones sobre la política comercial internacional de México 2006-2012*, México, ITAM / Secretaría de Economía, 2012, pp. 322-330.

[6] Myriam García, "Madrugan importadores de calzado", *Reforma*, Negocios, p. 3; y Roberto Morales, "Minoristas defienden el calzado chino", *El Economista*, 23 de septiembre de 2007.

Prácticas Comerciales de la Secretaría de Economía, expresó "Nosotros somos imparciales, no juzgamos a productores ni a importadores".[7]

Las tensas negociaciones estuvieron llenas de desencuentros políticos y reclamos de los industriales mexicanos. En general la Secretaría de Economía, a cargo de las negociaciones, mantuvo una postura ortodoxa de defensa del libre comercio y los acuerdos de la OMC, presentada por los funcionarios como imparcial, en ocasiones le advirtió a los empresarios sobre la década que habían tenido para adecuar sus condiciones ante la competencia de china y la ayuda económica de 1 600 millones de pesos para capacitación, tecnificación, investigación y desarrollo de sus empresas.[8] Todo ello sucedió en medio de duras críticas de los empresarios involucrados. En diciembre de 2011, al finalizar las medidas de transición impuestas a la importación de 204 productos chinos, la Secretaría de Economía intentó tranquilizar a los empresarios con las medidas de promover la aplicación de Salvaguardas de Transición, previstas en el protocolo de adhesión de China a la OMC, con efecto hasta el 11 de diciembre de 2013, con la advertencia de que las salvaguardas no pueden ser aplicadas en forma generalizada, sino producto por producto o por familias de productos. Las salvaguardas de transición se establecerán cuando las mercancías chinas se estén importando a territorio mexicano "en tal cantidad y condiciones tales que amenacen una desorganización del mercado". La desorganización de mercado se presenta cuando las importaciones aumenten rápidamente en términos absolutos o relativos, de modo que sean una causa de daño grave a la rama de producción nacional de las mercancías de que se trate. Las industrias nacionales solicitantes deberán probar que representan cuando menos 25 por ciento de la producción total de las mercancías similares o directamente competidoras.[9] Paralelamente, las empresas pueden solicitar el inicio de investigaciones por *dumping* o subsidios prohibidos contra prácticas desleales de China u otro país de la OMC.

A casi un año de finalizar el gobierno del presidente Calderón y ya finalizadas las salvaguardas y las medidas *antidumping* impuestas a muchos productos chinos previamente, un grupo de representante en la Cámara de Diputados, salió en defensa de los sectores afectados por

[7] Miriam García y Alejandro Ascencio, "Difieren en cuotas a China", *Reforma*, 20 de agosto de 2007.

[8] Eduardo Camacho, "Economía descarta un nuevo acuerdo", *El Universal*, 22 de noviembre de 2011, http://www.eluniversal.com.mx/finanzas/91197.html

[9] Tomado casi a la letra de Roberto Morales, "Dos años protegen de bienes chinos las salvaguardas", *El Economista*, 7 de septiembre de 2011, pp. 4 y 5 y portada.

la importación de productos de China. Ellos publicaron una inserción pagada de media página en varios diarios del país titulada *Pronunciamiento contra la voracidad de los países asiáticos,*[10] donde afirman:

> Ha aumentado, además, la precariedad del empleo y la pobreza vinculada al mercado laboral: más de 3 millones de trabajadores mexicanos no perciben remuneraciones, más de 6 millones reciben hasta un salario mínimo o menos, más de 30 millones no cuentan con acceso a la salud y más de 13 millones se ocupa en la economía informal...

Para la soluciones de estos problemas el comunicado pide que se

> impongan cuotas arancelarias hasta un 35% a todos los productos manufacturados que ingresen al país provenientes de aquellos países con los que no tenemos tratados comerciales, como una primera medida que establezca condiciones propicias para un diálogo entre los poderes políticos, sindicatos, académicos y organizaciones del sector privado, a partir del cual se diseñe una agenda para el desarrollo de la manufactura nacional.

Desde el punto de vista económico, en esas circunstancias terminó el gobierno de Felipe Calderón: creciente déficit comercial con China, primarización progresiva de las exportaciones y descontento del empresariado y de las organizaciones laborales de los sectores de calzado, textiles y juguetes.

LA RELACIÓN DIPLOMÁTICA

Los esfuerzos de las cancillerías mexicana y china para lograr el entendimiento entre ambos países fue patente a lo largo del sexenio del presidente Calderón. Se llevaron a cabo reuniones de alto nivel e intercambio de delegaciones para discutir temas diversos. Además del encuentro entre los presidentes de ambos países en diversas reuniones internacionales, el presidente Calderón visitó Beijing entre el 8 y el 12 de julio de 2008, visita durante la cual fue testigo de la firma de diversos documentos: Tratado de Extradición; Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones; Protocolo de Requerimientos de Inspección, Cuarentena, y Sanidad Veterinaria para la Importación y Exportación de Carne de Cerdo; el Acuerdo de Cooperación Técnica sobre Asistencia y

[10] *Reforma*, 20 de diciembre de 2011, p. 13.

Bienestar Social; el Programa de Cooperación 2008-2010 en materia de desarrollo social y el Acta de la Tercera Reunión de la Comisión Binacional Permanente México-China. Asimismo extendió al presidente Hu Jintao una invitación a visitar de nuevo el país, la cual Hu agradeció pero no llevó a cabo.

Durante el sexenio, a partir de la Comisión Binacional, establecida en 2004, como uno de los medios para poner en práctica la asociación estratégica, se adoptaron dos programas de acción conjunta (2006-2010 y 2011-2015) con el propósito de mejorar el estado de las relaciones en todos los ámbitos y hacerla más fluida.

El gobierno del presidente Calderón nombró en abril de 2007 a quien sería su embajador en China, Jorge Eugenio Guajardo González, hasta ese momento cónsul de México en Austin, Texas. En contraste, es necesario resaltar que en el lapso que estudiamos China tuvo dos embajadores en México, quienes tenían una amplia experiencia en la región, el embajador Yin Hengmin había cumplido previamente esa función en Perú y el embajador Zeng Gang, quien inició funciones en México en enero de 2011, lo había sido previamente en Argentina. Estos símbolos básicos deben ser considerados cuando se trata de explicar algunos desencuentros en la relación.

Más allá de las ácidas disputas comerciales, durante el sexenio hubo varios momentos de fricción diplomática en torno a Taiwán, al Dalai Lama y a las críticas del presidente de México a la falta de transparencia en China. A principios de enero de 2007, el presidente de Taiwán voló sobre territorio mexicano, con el correspondiente permiso, para asistir en Nicaragua a la toma de posesión del presidente Daniel Ortega; a su regreso a Los Ángeles, la cancillería mexicana accedió a una petición del gobierno de China y en pleno vuelo ordenó a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes que desviara el citado vuelo, lo cual demoró cuatro horas más el paso de Chen por Los Ángeles y la cancelación de compromisos previos. De igual manera, la cancillería china protestó por el viaje no oficial de un pequeño grupo de senadores a Taiwán en mayo del mismo año; el Senado de la República contestó que el viaje no era oficial. En enero de 2008, el ex presidente Vicente Fox, por petición del ejecutivo, debió cancelar un viaje privado a Taipéi para asistir al Primer Foro Global sobre Nuevas Democracias, también obedeciendo a presiones de la embajada de China. Esos incidentes fueron menores, pero sí se notó en el caso del gobierno de México una reacción más sumisa que la mostrada en otros países por hechos similares, pues China protestó por la estancia de Chen Shuibian en Los Ángeles, sin ninguna reacción notable del go-

bierno o la prensa de Estados Unidos. Asimismo a la reunión a la que se le impidió a Fox viajar asistieron otros ex presidentes como Lech Walesa o Kim Young-sam, ex presidente de Corea del Sur, sin que eso deteriorara las relaciones de Bejing con esos países. De igual manera el ex presidente William Clinton ha viajado en varias ocasiones a Taipéi. Probablemente las cesiones de México estaban relacionadas con el viaje del presidente Felipe Calderón a Beijing en julio de 2008 y las intensas negociaciones que se llevaban a cabo entre ambas partes para la firma del nuevo Acuerdo Comercial de Transición relativo a las cuotas compensatorias, por el vencimiento del acuerdo previo firmado en 2001. Las cuotas fueron revisadas y modificadas. México debió disminuir el número de productos chinos listados previamente. El acuerdo entró en vigencia en octubre de 2008 y concluyó en diciembre de 2011.[11] Sin embargo, también es posible explicar la situación a través de cómo perciben los funcionarios mexicanos a China y a las presiones que se imaginan que ese país pueda efectivamente ejercer. Tienen una percepción de grandeza del país asiático, lo que les impide asumir que China tiene pocos elementos de presión debido a que la relación comercial es extraordinariamente deficitaria para México.

Poco después de la visita del presidente Calderón a China, en septiembre de 2008, el Dalai Lama realizó una visita a México. La prensa fue muy activa en cubrir la visita que tuvo varios elementos importantes. El primero es que si bien la Presidencia de la República había negado en principio una entrevista del Dalai Lama con Felipe Calderón, ésta sí se llevó a cabo como una decisión de última hora, de igual manera el ex presidente Vicente Fox se entrevistó con el líder tibetano. Por su parte, el gobierno chino hizo las protestas del caso. También es un elemento para el análisis que en esta oportunidad ninguna universidad quiso aceptar la visita del Dalai Lama. En sus visitas previas el líder tibetano fue recibido en 1989 por la Universidad Autónoma Metropolitana y en 2004 lo recibió el rector de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Universidad Iberoamericana le concedió el doctorado *honoris causa*; en esa misma

[11] Véase http://www2.scjn.gob.mx/tratadosinternacionales/LstArts.asp?nIdLey=63573&nIdRef=1&cTitulo=DISPOSICIONES%20COMPLEMENTARIAS%20AL%20ACUERDO%20EN%20MATERIA%20DE%20MEDIDAS%20DE%20REMEDIO%20COMERCIAL%20(REPUBLICA%20POPULAR%20CHINA,%202008)&iEdo=0; Secretaría de Economía, "Firman México-China acuerdo comercial de transición en materia de cuotas compensatorias", http://www.economia.gob.mx/eventos-noticias/sala-de-prensa/comunicados/5943-firman-mexico-china-acuerdo-comercial-de-transicion-en-materia-de-cuotas-compensatorias; Marco Trade News, "Venció el acuerdo especial de transición firmado entre México y China", http://www.marcotradenews.com/diplomacia-comercial/17940/Vencio-el-acuerdo-especial-de-transicion-firmado-entre-Mexico-y-China

oportunidad también fue recibido en un salón de conferencias de la Cámara de Diputados. Los organizadores de la visita de 2011 tuvieron que recurrir al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y a su líder vitalicia, Elba Esther Gordillo, ahora en la cárcel acusada de corrupción y otros delitos, para que auspiciaran la visita, a pesar de la pésima imagen de ese sindicato y su liderazgo en la opinión pública.[12] En esta oportunidad fue un gran logro para el gobierno chino que las universidades públicas y privadas se negaran a recibir al Dalai Lama y que éste se haya reunido con uno de los personajes emblemáticos de la corrupción en el país, pero al mismo tiempo Beijing mostró la irritación previsible por la entrevista del líder tibetano con el Presidente de la República, quien sostuvo un encuentro de última hora por 45 minutos con el líder tibetano. ¿Cómo se puede explicar el rechazo en esa oportunidad de las universidades públicas y privadas a un señor al que previamente habían recibido y alabado? Si bien no tenemos hasta ahora una respuesta satisfactoria, es interesante vincular la actitud de las universidades con los crecientes intercambios académicos con Beijing. ¿Cómo se podría interpretar la actitud del presidente Calderón, en principio de rechazo a un encuentro y la decisión de última hora de entrevistarse con el tibetano? Es realmente muy difícil de imaginar. ¿Fue una decisión de Estado o una decisión personal para irritar al gobierno de Beijing?

Entre abril y mayo de 2009, ante el brote de influenza porcina AHINI en México, un grupo de mexicanos fueron sometidos a cuarentena en China. De la misma manera que 40 atletas chinos en 2003 habían sido puestos en cuarentena, por las autoridades sanitarias del país, en el Centro Ceremonial Otomí del estado de México. Esta situación fue exagerada por los medios de comunicación en México, que inmediatamente olvidaron el antecedente mencionado y la ayuda inmediata que el gobierno de China envió al mexicano para que hiciera frente al

[12] Natalia Gómez Quintero, "Rechazan actos con el Dalai por presiones", *El Universal*, http://www.eluniversal.com.mx/nacion/161646.html; CNN, "La reunión entre Felipe Calderón y el Dalái Lama molesta a China", http://mexico.cnn.com/nacional/2011/09/10/la-reunion-entre-felipe-calderon-y-el-dalai-lama-molesta-a-china; Agencia Xinhua, "China Opposes Mexican President's Meeting with Dalai Lama", http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-09/10/c_131131839.htm; Luis Hernández Navarro, "Elba Esther y el Dalai Lama", *La Jornada*, http://www.jornada.unam.mx/2011/09/06/opinion/019a1pol; Entrevista con Marco Antonio Karam, presidente de Casa Tibet-México, http://newsweek.mx/index.php/Mexico/la-proxima-visita-del-dalai-lama-la-vision-de-la-casa-tibet-en-mexico.html; Marta Durán de Huerta, "El Dalai Lama en México", *Proceso*, 2 septiembre 2011, http://www.proceso.com.mx/?p=280378; "Otorgará la UIA doctorado honoris causa al Dalai Lama", UIA, http://www.uia.mx/dalai_lama/comunicado.html; "Condecoran UNAM y UIA al Dalai Lama", *Universia*, 10 de noviembre de 2004, http://noticias.universia.net.mx/tiempo-libre/noticia/2004/11/10/116025/condecoran-unam-uia-dalai-lama.html

brote de influenza. La cobertura mediática exacerbó el sustrato de la percepción anti-china que existe en el país. En este contexto el presidente Calderón tuvo una reacción abrupta ante los medios de comunicación en una de sus giras de trabajo.

> El presidente Felipe Calderón dijo que México registra más padecimientos del virus de la influenza humana porque analiza cada sospecha y contrastó lo ocurrido con las epidemias registradas de SARS en China y de dengue en Argentina: "hemos sido muy transparentes, hemos reportado del primero hasta el último de los casos".
> Recordó que en China nunca se supo cuántas víctimas dejó el SARS, pues ahí se optó por "callar los casos y no decirle al mundo que había un problema, y eso, creo que agravó las cosas", y que el año pasado en Argentina hubo un fuerte brote de dengue que dejó miles de personas muertas.[13]

Para el gobierno chino resultó inaceptable esta declaración, que tocaba uno de sus puntos sensibles: la falta de transparencia, y que remitía a las críticas que en su momento se le hicieron en el manejo en su inicio de la epidemia del SARS. Para China lo más importante era el emisor de la crítica: un presidente. Sus reacciones incluyeron cerrar su consulado en México por dos semanas, la suspensión temporal del vuelo directo y retirarle al país las condiciones y el estatus de "país invitado" en el Salón Internacional de los Alimentos en China en 2009, donde, en seguimiento a un acuerdo previo, México presentaría precisamente su producción de carne porcina. De nuevo podemos preguntarnos sobre la racionalidad de tal declaración sin lograr más que el desconcierto. Las relaciones quedaron en el punto más bajo de su historia. Sin embargo, los canales diplomáticos en México continuaron con el proceso de acercamiento a Beijing, por lo que pudo llevarse a cabo la visita al país del entonces viceprimer ministro Xi Jinping (secretario general del Partido Comunista desde octubre de 2012 y actual Presidente de la República) en febrero de 2009;[14] donde probablemente se acordaron los términos de la relación económica hacia el futuro.

[13] "Calderón va contra China y Argentina", *Milenio Diario*, 7 de mayo de 2008, http://www.milenio.com/cdb/doc/impreso/8571450

[14] "Entrevista: experta destaca visita del vicepresidente chino a México", 15 de febrero de 2009, http://spanish.china.org.cn/international/txt/2009-02/15/content_17279001.htm; Cable sobre la relación comercial entre México y China, http://www.elpais.com/articulo/internacional/Cable/relacion/comercial/Mexico/China/elpepuint/20110102elpepuint_4/Tes; "Las relaciones económicas México-China se desarrollan a gran velocidad", http://spanish.china.org.cn/international/txt/2009-02/11/content_17259176.htm

Sobre estos incidentes es interesante revisar las opiniones de Yang Zhimin, uno de los investigadores principales del Instituto de América Latina de la Academia China de Ciencias Sociales. En una entrevista con Heriberto Araujo del diario *El País*, el profesor Yang advirtió que su país no desea que el próximo presidente de México se reúna con el Dalai Lama.[15] Además, escribe el periodista:

> Le he preguntado, entonces, *si China recuerda también que su país tiene como principio la "no intervención en los asuntos internos de otro países" (lo que incluye no presionar para determinar la agenda personal de un presidente extranjero). O si Pekín recordaba que –como me explicó el ex canciller costarricense Bruno Stagno– gracias a la mediación de México el gigante asiático logró en 2007 uno de los mayores hitos diplomáticos recientes: establecer lazos con Costa Rica y romper la hegemonía taiwanesa en América Central.* "China donó cinco millones de dólares a México para mitigar los efectos del virus H1N1", ha contestado, con sonrisa maliciosa de quien jamás olvida lo que otros le deben

LAS PERCEPCIONES MUTUAS

En la medida en que se han ampliado los ámbitos en los cuales se llevan a cabo las relaciones internacionales, es necesario considerar factores que van más allá de las relaciones diplomáticas y comerciales. Recientemente ha cobrado importancia en la discusión sobre relaciones internacionales el concepto de poder blando, acuñado por Joseph Nye, pero que desde hace mucho se estudia a partir de la consideración de los factores ideológicos en la relación entre los Estados. Hace ya varios años que el presidente Hu Jintao había incorporado este concepto en sus discursos, por ejemplo ante el XVII Congreso Nacional del Partido Comunista en octubre de 2007 el presidente Hu dijo: "La cultura se ha convertido en una fuente cada vez más importante de cohesión nacional y creatividad, y un factor de creciente significado para las competencias del poder nacional [...] Tenemos que incrementar los elementos culturales como parte del poder blando de nuestro país para garantizar mejor los derechos e intereses culturales básicos del pueblo"![16]

[15] Heriberto Araujo, "La larga memoria de China", en http://blogs.elpais.com/conquista-china/

[16] "Hu Jintao Calls for Enhancing 'Soft Power' of Chinese Culture", 15 de octubre de 2007, http://english.people.com.cn/90002/92169/92187/6283148.html

El tema del cambio de la imagen de amenaza china está presente en su política exterior en acciones conjuntas entre el Ministerio de Educación, las sociedades de amistad, el Partido Comunista, las universidades y muchas otras instituciones. En mayo de 2012 el tema fue abordado por el profesor Qu Xing, director del Instituto Nacional de Estudios Internacionales, en un artículo publicado en el *Diario del Pueblo* y difundido ampliamente por la agencia Xinhua. En este texto se discute la formación de una imagen de amenaza china y los mecanismos directos e indirectos que usa la prensa occidental.[17] Por lo anterior, es importante hacer una revisión somera del tema de la imagen o de la percepción mutua en el lapso estudiado, lo cual puede ayudar para explicar algunas de las acciones de los tomadores de decisiones.

En el caso de China, actualmente su gobierno muestra interés por México en consideración de sus recursos del subsuelo en el largo plazo, su cercanía con Estados Unidos y su mercado de bienes de consumo. Por lo tanto, lo que se trasluce de su percepción es una intención de acercar las relaciones y un reclamo por el reconocimiento de su economía como una de mercado. Dado que el país tiene un bajo perfil en las relaciones diplomáticas y económicas para China, a que la prensa está controlada por el Estado y a la sobriedad de los funcionarios chinos, no son frecuentes en los medios de comunicación expresiones divergentes que se salgan de lo antes dicho y que vayan más allá de la buena voluntad diplomática, del reclamo por la suspensión de las medidas *antidumping*, y del interés de la economía china por el mercado, los bienes primarios y la condición de puente para fabricar en México bienes para la exportación a Estados Unidos. ProMéxico solicitó a la empresa InterChina Consulting Group un estudio para conocer la percepción sobre la imagen de México en China, como parte de una investigación de mercado para la participación de México en la Expo Shanghái en 2010. El estudio se realizó a través de la aplicación de encuestas en las ciudades de Beijing y Shanghai y en ciudades de las provincias de Guangdong, Zhejiang, Jiangsu, Shandong, Hebei y Gansu, a líderes empresariales y de opinión, funcionarios, académicos y consumidores. Se indagó la percepción general sobre México en los ámbitos de negocios, como destino para inversiones y el turismo y en lo económico y cultural. En total se realizaron 81 entrevistas. La muestra se basó principalmente en la relevancia y representatividad, más que en el tamaño. El resultado de esta encuesta, en términos de la percepción general sobre

[17] Qu Xing, "Jiěmì xīfāng méitǐ rúhé sùzào mǒhēi zhōngguó xíngxiàng" [Descifrando cómo reconstruir la imagen negativa de China en los medios occidentales], http://news.xinhuanet.com/world/2012-05/23/c_123178934_2.htm

el país, fue que 38 por ciento de los encuestados se mostraron sin impresión específica y 62 por ciento dijo tener alguna impresión. Las principales impresiones están relacionadas con cultura (fútbol, pirámides, telenovelas, sombrero de palma, etc.), marcas o productos tradicionales (cerveza Corona, nopal, chile, tequila). La encuesta arrojó que existe poca información sobre temas como economía, política y finanzas. En resumen, 38 por ciento de los entrevistados no conocen México, el público en general no conoce México, que es confundido con Moscú debido al lejano parecido de la pronunciación de ambas palabras en chino. Existe muy poca información sobre México disponible, y para los consumidores chinos, México no está relacionado con "calidad, seriedad".

Asimismo, este estudio encontró un total de 990 noticias de diferentes temas sobre México en 30 distintos medios en China (periódicos, TV, radio, Internet, revistas) en el año 2008. De ellas, 28 por ciento estaban relacionadas con crimen, drogas, accidentes y desastres naturales; 18 por ciento con economía; 16 por ciento con cultura y el resto pertenece al rubro indeterminado de "otros". En la información disponible sobre este estudio no hay referencia a los juicios de valor o las opiniones expresadas en los rubros descritos, sólo a su existencia.[18]

Como una medida para difundir la enseñanza de la lengua y la cultura de México en China, el Centro de Estudios para Extranjeros de la Universidad Nacional Autónoma de México anunció que establecería a partir del 1 de abril de 2011 el Centro de Estudios Mexicanos en la Universidad de Estudios Extranjeros en Beijing.[19] En realidad parece que el Centro realmente se inauguró en noviembre de 2012.[20] En todo caso, lo interesante de este evento es que mientras el gobierno de China abrió un Instituto Confucio en la Universidad Nacional Autónoma de México, la más grande e importante del país y una de las más grandes del mundo, en China esa universidad estableció un Centro de Estudios Mexicanos

[18] ProMéxico, "Estudio sobre la imagen de México en China", http://www.sisi.org.mx/jspsi /documentos/2009/seguimiento/10110/1011000003809_065.pdf

[19] Gerardo Reza, "El principio de una fluida relación institucional", *NotiCEPE*, 8 de marzo de 2012, http://www.cepe.unam.mx/noticepe/leer_noticia.php?tema=me_gusta&view=article&id_nota=2182; "Nueva sede del CEPE-UNAM en Beijing China", *NotiCEPE*, 29 de marzo de 2012, http://www.cepe.unam.mx/noticepe/leer_noticia.php?option=com_content&view=article&id_nota=2223; Guillermo Pulido González, "Se reúnen empresarios, políticos y académicos para celebrar el 40 aniversario del establecimiento de las relaciones diplomáticas entre México y China", *NotiCEPE*, 20 de abril de 2012, http://www.cepe.unam.mx/noticepe/leer_noticia.php?option=com_content&view=article&id_nota=2238

[20] "La UNAM inaugura Centro de Estudios Mexicanos en Beijing", *El Informador*, 22 de noviembre de 2012, http://www.informador.com.mx/cultura/2012/419356/6/la-unam-inaugura-centro-de-estudios-mexicanos-en-beijing.htm

en una institución muy pequeña y de muy poco impacto en el país.[21] Esta es una muestra de la situación de desequilibrio en la relación entre ambos países, que México acepta por razones que no se pueden explicar más que por la autopercepción y la percepción sobre China de quienes toman estas decisiones.

Ciertamente, el gobierno de China le ha dado importancia a cómo su país es percibido por la sociedad mexicana, como parte de una reacción general ante la creación en la prensa occidental de la percepción del país asiático como una amenaza en diversos ámbitos. En un principio el gobierno de Beijing recurrió a la comunidad de origen chino en México como una manera de fortalecer sus actividades sociales y folklóricas de manera pública. Por ello el primer Instituto Confucio de América Latina fue establecido en México a inicios de 2006[22] precisamente en el Instituto Cultural Chino Huaxia, donde ya se enseñaba el idioma a los hijos de personas de origen chino en principio y a la comunidad más ampliamente. Según su directora, Lingyan Zhou Li, este Instituto es único debido a que no está en una universidad y está dedicado fundamentalmente a enseñar chino a niños.[23] El 12 de noviembre de 2008 se inauguró el Instituto Confucio dentro de la Universidad Nacional Autónoma de México y posteriormente se establecieron en las universidades autónomas de Yucatán, Chihuahua y Nuevo León, todas universidades públicas. En México hay más Institutos Confucio que en Brasil, el principal socio de China en la región, y localizados en universidades de mayor importancia. Esta presencia debe ser evaluada a la luz de las discusiones suscitadas en torno a algunas instituciones de educación de Europa y Estados Unidos, donde el financiamiento de China en algunas de ellas ha condicionado las líneas de investigación sobre temas de ese país a los intereses de Beijing.[24]

[21] La Universidad de Estudios Extranjeros de Beijing se fundó en 1994 a partir del tradicional Instituto de Lenguas Extranjeras de Beijing. Tiene registrados a más de siete mil estudiantes, de ellos cinco mil son estudiantes de licenciatura de tiempo complete, más de mil en posgrado y unos mil estudiantes extranjeros. Además tiene más de trescientos profesores y profesores asociados y más de doscientos asistentes de profesores. http://www.chinaglobalexchange.com/categories/esbfsu?locale=en, la información en el sitio en inglés difiere de la presentada en el sitio de la Universidad en español, http://www.chinaglobalexchange.com/categories/esbfsu

[22] "Chinese Official Grants Nameplate to the First Confucius Institute in Latin America", *People's Daily*, 16 de febrero de 2006, http://english.peopledaily.com.cn/200602/16/ eng20060216_243343.html

[23] Lingyan Zhou Li, "El idioma chino, la lengua del futuro. Instituto Confucio, el camino para llegar a él", en Enrique Dussel Peters (coord.), *40 años de la relación entre México y China. Acuerdos, desencuentros y futuro*, México, UNAM, 2012, p. 196.

[24] Melany Graysmith, "SFSU Part of Debate over Chinese-funded Institutes at American Universities", *Examiner*, 10 de enero de 2012, http://www.examiner.com/education-in-san-francisco/sfsu-part-of-debate-over-chinese-funded-institutes-at-american-universities; Alex Spillius, Peter Foster y Malcolm

Todavía es muy pronto para evaluar los resultados de los esfuerzos del gobierno de China para cambiar su imagen en México, pero ya se notan algunos cambios. En México, por una parte, existe una prensa formalmente independiente del Estado que refleja posiciones de diversos ámbitos, particularmente empresariales y políticos; y, por otra parte, los sectores productivos han sido seriamente afectados por la competencia de bienes chinos, tanto en sus exportaciones a Estados Unidos como en el mercado nacional. Durante el gobierno del presidente Calderón la prensa mexicana estuvo más enfocada hacia los asuntos de seguridad y la guerra contra los cárteles del narcotráfico emprendida por el gobierno. Por lo tanto disminuyó la atención al rezago económico y a la competencia comercial de China, sin que hubiera desaparecido totalmente.[25] En torno a China, los titulares de prensa se centraron en su extraordinario desarrollo, las consecuencias en términos de posicionamiento en el mercado de Estados Unidos y el aumento significativo de sus exportaciones a México. Son pocos los periodistas que hacen investigación. Sin embargo, podemos constatar un gran cambio en la prensa mexicana con respecto al sexenio anterior: disminuyó considerablemente el número de encabezados negativos sobre China, aumentó la información sobre las disputas comerciales con la participación de los empresarios de los ramos afectados en México y podemos considerar un cambio hacia una percepción positiva el hecho de que se haya generalizado en la prensa, y hasta en la academia, la referencia a ese país como "El Dragón" o el "Gigante Asiático", lo cual es una internalización de la manera como el gobierno de China desea que se perciba a su país: grande, poderoso y temible si se le molesta. Probablemente la internalización de esta percepción explique algunos rasgos de la política mexicana hacia ese país antes mencionados.

Por otro lado, los estudios de opinión realizados en México sobre la percepción de China y los chinos no son muy específicos, pues forman parte de estudios más amplios, que buscan la percepción general en la población; pocos indagan en cómo los ciudadanos se pueden sentir directamente afectados por el estado de las relaciones con China y ninguno evalúa la percepción sobre la presencia en el país de ciudadanos chinos.

Moore, "Mystery of Cambridge University's £3.7 million Chinese Benefactors", *The Telegraph*, 30 de enero de 2012, http://www.telegraph.co.uk/education/universityeducation/9050447/Mystery-of-Cambridge-Universitys-3.7-million-Chinese-benefactors.html; y Daniel Golden, "China Says No Talking Tibet as Confucius Funds U.S. Universities", *Bloomberg Business Week*, 8 de noviembre de 2011, http:// www.businessweek.com/news/2011-11-08/china-says-no-talking-tibet-as-confucius-funds-u-s-universities.html

[25] Puede verse *El Universal* y *Reforma*, como diarios representativos. Para este texto utilicé también *Milenio Diario*, *El Financiero*, *El Economista* y *La Jornada*.

Es notable que en la reacción negativa mostrada por una parte de la sociedad hacia el proyecto Dragon Mart en Cancún se insistiera, con el propósito de denostarlo, entre otras cosas, en que vendrían más de 2 000 familias chinas a establecerse allí.[26]

En una encuesta de Consulta Mitofsky de agosto de 2007, 46.1 por ciento de la población consideró que el país del mundo que tiene mayor amistad con México es Estados Unidos. En relación a la opinión positiva sobre los países, en primer lugar está España con 48.6 puntos, en segundo lugar Estados Unidos con 34.5 puntos y en tercer lugar China con 33.6 puntos, seguido de Belice con 23.2 puntos.[27] Es difícil interpretar la presencia de Belice en esta encuesta pues su presencia en los medios de comunicación y en otros ámbitos es escasa. Otra encuesta realizada por la misma empresa en mayo de 2008 sobre la imagen de 10 países, arrojó que la mejor imagen la tienen Francia y España, con opiniones positivas de 45 por ciento, y después de ellos se aprecia a China con 39.3 por ciento, Estados Unidos con 37.3 por ciento y Argentina con 33.5 por ciento. Los analistas de la encuesta atribuyen la imagen positiva de China a su propaganda en torno a las olimpíadas.[28]

Según un estudio de opinión, llevado a cabo por el CIDE en julio de 2006,[29] 47 por ciento de los encuestados percibían el surgimiento de China como potencia mundial como amenaza grave, esta percepción pasó a ser de 32 por ciento en 2008[30] según un estudio de la misma institución, lo que posiblemente también se explica por la propaganda de las olimpiadas. En la encuesta de 2010 de esa institución, el surgimiento de China como potencia global fue percibido de las amenazas menos graves, en el quinto lugar entre las que menos de 60 por ciento de la población considera amenaza grave, así fue considerada amenaza grave

[26] Jesús Vázquez, "Dragon Mart de Cancún estará operando en 2012", *El Economista*, 22 de marzo de 2011, http://eleconomista.com.mx/industrias/2011/03/23/dragon-mart-cancun-estara-operando-2012; Adriana Varillas, "China busca explotar recursos en Cancún: Expertos", *El Universal*, 30 de noviembre de 2012, http://www.eluniversal.com.mx/notas/886985.html; "¿El enemigo en casa? Chinos construyen en Cancún el mayor complejo de comercio fuera del Gigante Rojo: Dragon Mart", *Sin embargo*, 23 de octubre de 2012, http://www.sinembargo.mx/23-10-2012/406745.

[27] *México y el mundo; los países que más aprecia el mexicano. Encuesta nacional en viviendas, agosto de 2007*, http://www.consulta.com.mx.

[28] Roy Campos y Carlos Penna, "Así los vemos desde México. Imagen de 10 países", http://www.consulta.com.mx

[29] Guadalupe González y Susan Minushkin (eds.), *México y el mundo 2006. Opinión pública y política exterior en México*, México, CIDE, 2006, pp. 39, 45 y 51.

[30] Guadalupe González González, Ferrán Martínez i Coma y Jorge A. Schiavon, *México, las Américas y el mundo. Política exterior: opinión pública y líderes 2008*, México, CIDE, 2008, pp. 49, 64-65.

por 40 por ciento del público y por 19 por ciento de los líderes.[31] En 2006 el 39 por ciento de la población percibía como negativo que China llegara a ser una economía tan grande como la de Estados Unidos, mientras 33 por ciento lo veía como positivo. Siguiendo puntualmente la encuesta del CIDE en 2010, entre el público, después de Canadá, los países mejor valorados son: Estados Unidos (68 puntos promedio), España (64), Japón (64), Alemania (63), China (62), Brasil (61), Argentina (56) y Chile (54). Entre los líderes, China no está entre los cinco mejor valorados (p. 73). Al comparar 2010 con 2008, casi la totalidad de los países perdió puntaje entre el público; los casos más interesantes son Estados Unidos, que aumentó (aunque sólo 3 puntos) y subió de posición; China con 2 puntos más respecto a 2008, con lo cual empata en la séptima posición con Estados Unidos; y Brasil; que aumentó 3 puntos de valoración promedio y pasó de la sexta a la tercera posición en la valoración de los líderes (p. 75). La distancia entre las valoraciones y las prioridades es interesante para el caso de China, 14, 40 por ciento del público piensa que sería positivo para el mundo si la economía china creciera hasta ser más grande que la estadounidense, mientras que 37 por ciento opina que sería negativo. Por su parte, entre líderes la opinión positiva es mayoritaria (59 por ciento). Respecto a 2008, la opinión positiva disminuyó 6 puntos entre el público (antes era 46 por ciento) y la negativa aumentó 8 puntos (era de 29 por ciento). En los líderes, la positiva se mantuvo en el mismo porcentaje, pero la negativa aumentó 8 puntos –y hay una opinión mayoritaria (76 por ciento) de que los países asiáticos son una "oportunidad" más que un "riesgo" para México (p. 90).

En resumen, las relaciones de México con China durante el periodo 2006-2012 revelan varios elementos del comportamiento del gobierno mexicano en su relación con el exterior. Uno de esos elementos es que no se percibe que exista una política exterior definida y coherente con respecto a China. Por lo tanto se encuentran en el gobierno del presidente Felipe Calderón actitudes de sumisión y de reto al gobierno chino que son difíciles de enmarcar dentro de las teorías sobre las relaciones internacionales. El deseo del bien común y la dignidad de las personas como principio de las relaciones exteriores no fueron suficientes para lidiar con la segunda potencia del mundo, que a su vez es su segundo socio comercial y principal competidor en el mercado de exportación

[31] Guadalupe González González, Jorge A. Schiavon, David Crow y Gerardo Maldonado, *México, las Américas y el mundo 2010*, México, CIDE, 2010. Reporte de resultados de la cuarta encuesta nacional bienal a público y líderes en México sobre política exterior y relaciones internacionales, http://mexicoyelmundo.cide.edu

primordial; el gobierno no diseñó una política específica para relacionarse con un país que actúa en el plano internacional en forma cohrente, buscando materias primas, mercados para sus bienes manufacturados y posesionándose en la percepción del otro como potencia mundial respetable.

En este lapso, el gobierno chino frente a México respondió a su interés nacional, sin imperativos ideológicos o dogmas del liberalismo económico, mientras el gobierno de México en el ámbito de la negociación económica respondió dentro de los parámetros de la OMC, y en el ámbito político lo hizo de manera desconcertante y contradictoria, probablemente emocional. En ese marco, continuó el proceso diplomático de construir acercamientos y estructuras institucionales para una relación más fluida, mientras que China lleva a cabo una intensa política cultural tendiente a modificar su imagen en el país, con la colaboración de instituciones mexicanas.

PERSPECTIVAS

Los cambios de gobierno en China en la primavera de 2012 y en México en diciembre del mismo año fueron aprovechados por las cancillerías de ambos países para resanar las fisuras en las relaciones diplomáticas heredadas de los años anteriores. El presidente Enrique Peña Nieto nombró como su embajador en Beijing a Julián Ventura, funcionario con una excelente trayectoria que lo conecta con la región y con las prioridades de la política exterior mexicana, pues ha tenido, entre otras responsabilidades, el cargo de Director General para Asia-Pacífico y de Subsecretario para América del Norte en la Secretaría de Relaciones Exteriores, el área más importante para las relaciones exteriores de México. Desde el principio su intensa actividad lo vinculó con la participación del presidente mexicano en el Foro de Boao en abril de 2013, donde Peña Nieto insistió en un nuevo acercamiento con el país asiático durante su entrevista privada con el presidente Xi Jinping. Su agenda se perfiló desde ese momento en el ámbito de la atracción de inversiones chinas. El presidente chino correspondió con una visita de Estado a México dos meses después, la cual transcurrió en un ambiente de evidente cordialidad y fue ocasión para la firma de diversos acuerdos tendientes al mejoramiento de las relaciones. Además de los acuerdos de carácter comercial y de estrechamiento del diálogo político y económico, China se comprometió a conceder en tres años 300 becas para estudiantes mexicanos, lo que, mientras

favorece el conocimiento del país en México, abona en su interés en mejorar la percepción sobre el país asiático.

Uno de los elementos que llama la atención es que en la Declaración Conjunta, en donde usualmente todos los países que firman este tipo de documento se comprometen a respetar el principio de "una sola china", que ratifica la posición de que Taiwán forma parte del territorio inalienable de China, como se estatuye en el Preámbulo de la Constitución de la República Popular China, en este caso también se incluyó a Tíbet, lo cual no es usual, pues ningún país del mundo cuestiona la soberanía china sobre esa región. Esto puede interpretarse como una postura apresurada del país asiático a los desencuentros previos y a la visita del líder tibetano a México en octubre de 2013, y también es una muestra del carácter de la relación entre ambos países. Sin embargo, con ello Beijing coloca el asunto de Tíbet en un ámbito en el cual no estaba previamente.

A principios de septiembre de 2013, los presidentes de ambos países volvieron a encontrarse en privado en San Petersburgo, durante la reunión del G20, donde se acordaron varios proyectos de importantes inversiones de empresas chinas en el país.

Las visitas bilaterales de alto nivel han sido frecuentes en los primeros meses del gobierno del presidente Peña, así como la declarada intención de China de buscar una solución al extraordinario déficit comercial de México en la relación económica. El gobierno mexicano ha sido particularmente insistente en la atracción de inversiones chinas y Beijing ha sido muy receptivo al ofrecimiento. El país asiático sigue a la expectativa de las reformas que en México permitan inversiones en el sector petrolero, mientras han continuado las quejas del sector manufacturero mexicano por el aumento en 56 por ciento de las importaciones de calzado del país asiático en el primer semestre de 2013. Al mismo tiempo, los obstáculos para el establecimiento de la empresa Dragon Mart en Cancún comenzaron a destrabarse.

Las relaciones políticas y diplomáticas han dado un giro sustancialmente positivo, mientras los asuntos del déficit comercial de México pueden tener un cambio en el caso de que se aumente sensiblemente la exportación de materias primas al país asiático. Las relaciones pasaron claramente de estar en su peor momento histórico a un excelente momento, queda abierta la expectativa sobre las implicaciones económicas que pueden tener la concreción de las inversiones chinas prometidas.

BIBLIOGRAFÍA

Dussel Peters, Enrique (ed.), *40 años de la relación entre México y China. Acuerdos, desencuentros y futuro*, México, UNAM, 2011.

González Guadalupe y Susan Minushkin (eds.), *México y el mundo 2006. Opinión pública y política exterior en México*, México, CIDE, 2006.

González González, Guadalupe, Ferran Martínez i Coma y Jorge A. Schiavon, *México, las Américas y el mundo. Política exterior: opinión pública y líderes 2008*, México, CIDE, 2008.

González González, Guadalupe, Jorge A. Schiavon, David Crow y Gerardo Maldonado, *México, las Américas y el mundo 2010*, México, CIDE, 2010.

Leycegui Gardoqui, Beatriz, *Reflexiones sobre la política comercial internacional de México 2006-2012*, México, ITAM / Secretaría de Economía, 2012.

Velázquez Flores, Rafael, "El proyecto de política exterior de Felipe Calderón: ¿golpe de timón?", *Revista de Relaciones Internacionales UNAM*, núm. 108, septiembre-diciembre de 2010.

Fuentes hemerográficas y electrónicas

Agencia Xinhua, "China Opposes Mexican President's Meeting with Dalai Lama", http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-09/10/c_131131839.htm

Beijing Foreign Studies University, http://www.chinaglobalexchange.com/categories/esbfsu?locale=en

Cable sobre la relación comercial entre México y China, http://www.elpais.com/articulo/internacional/Cable/relacion/comercial/Mexico/China/elpepuint/20110102elpepuint_4/Tes

"Calderón va contra China y Argentina", *Milenio Diario*, 7 de mayo de 2008, http://www.milenio.com/cdb/doc/impreso/8571450

Camacho, Eduardo, "Economía descarta un nuevo acuerdo", *El Universal*, 22 de noviembre de 2011, http://www.eluniversal.com.mx/finanzas/91197.html

Campos, Roy y Carlos Penna, "Así los vemos desde México. Imagen de 10 países", www.consulta.com.mx

"Chinese Official Grants Nameplate to the First Confucius Institute in Latin America", *People's Daily*, 16 de febrero de 2006, http://english.peopledaily.com.cn/200602/16/eng20060216_243343.html

CNN, "La reunión entre Felipe Calderón y el Dalai Lama molesta a China", http://mexico.cnn.com/nacional/2011/09/10/la-reunion-entre-felipe-calderon-y-el-dalai-lama-molesta-a-china

"Condecoran UNAM y UIA al Dalai Lama", *Universia*, 10 de noviembre de 2004, http://noticias.universia.net.mx/tiempo-libre/noticia/2004/11/10/116025/condecoran-unam-uia-dalai-lama.html

Disposiciones complementarias al Acuerdo en Materia de Medidas de Remedio Comercial, República Popular China, http://www2. scjn.gob.mx/tratadosinternacionales/LstArts.asp?nIdLey=63573&nIdRef=1&cTitulo=DISPOSICIONES%20COMPLEMENTARIAS%20AL%20ACUERDO%20EN%20MATERIA%20DE%20MEDIDAS%20DE%20REMEDIO%20COMERCIAL%20(REPUBLICA%20POPULAR%20CHINA,%202008)&iEdo=0

Durán de Huerta, Martha, "El Dalái Lama en México", *Proceso*, 2 septiembre 2011, http://www.proceso.com.mx/?p=280378

"¿El enemigo en casa? Chinos construyen en Cancún el mayor complejo de comercio fuera del Gigante Rojo: Dragon Mart", *Sin embargo*, 23 octubre de 2012, http://www.sinembargo.mx/23-10-2012/406745

Entrevista con Marco Antonio Karam, presidente de Casa Tibet-México, http://newsweek.mx/index.php/Mexico/la-proxima-visita-del-dalai-lama-la-vision-de-la-casa-tibet-en-mexico.html

"Entrevista: experta destaca visita del vicepresidente chino a México", 15 de febrero de 2009, http://spanish.china.org.cn/international/txt / 2009-02/15/content_17279001.htm

García, Myriam, "Madrugan importadores de calzado", *Reforma*, 23 de septiembre 2007.

_____ y Alejandro Ascencio, "Difieren en cuotas a China", *Reforma*, 20 de agosto de 2007.

Golden, Daniel, "China Says No Talking Tibet as Confucius Funds U.S. Universities", *Bloomberg Business Week*, 8 de noviembre de 2011, http://www.businessweek.com/news/2011-11-08/china-says-no-talking-tibet-as-confucius-funds-u-s-universities.html

Gómez Quintero, Natalia, "Rechazan actos con el Dalai por presiones", *El Universal*, http://www.eluniversal.com.mx/nacion/161646.html

Graysmith, Melany, "SFSU Part of Debate over Chinese-funded Institutes at American Universities", *Examiner*, 10 de enero de 2012, http://www.examiner.com/education-in-san-francisco/sfsu-part-of-debate-over-chinese-funded-institutes-at-american-universities

Hernández Navarro, Luis, "Elba Esther y el Dalai Lama", *La Jornada*, http://www.jornada.unam.mx/2011/09/06/opinion/019a1pol

"Hu Jintao Calls for Enhancing 'Soft Power' of Chinese Culture", 15 de octubre de 2007, http://english.people.com.cn/90002/92169 /92187/6283148.html

Information Office of the State Council of The People's Republic of China, *China's Foreign Trade*, Beijing, primera edición, 2011, http://news.xinhuanet.com/english/china/2011-12/07/c_131292687.htm

"La UNAM inaugura Centro de Estudios Mexicanos en Beijing", *El Informa-dor*, 22 de noviembre de 2012, http://www.informador.com.mx/cultura/2012/419356/6/la-unam-inaugura-centro-de-estudios-mexicanos-en-beijing.htm

"Las relaciones económicas México-China se desarrollan a gran velocidad", http://spanish.china.org.cn/international/txt/2009-02/11/content_17259176.htm

Marco Trade News, "Venció el acuerdo especial de transición firmado entre México y China", http://www.marcotradenews.com/diplomacia-comercial/17940/Vencio-el-acuerdo-especial-de-transicion-firmado-entre-Mexico-y-China

México y el mundo; los países que más aprecia el mexicano. Encuesta nacional en viviendas, agosto de 2007, http://www.consulta.com.mx

Ministerio de Comercio de la República Popular China, http://zhs2.mofcom.gov.cn/aarticle/ie/statistic/200901/20090105999723.html

Morales, Roberto, "Minoristas defienden el calzado chino", *El Economista*, 23 de septiembre 2007.

_____, "Dos años protegen de bienes chinos las salvaguardas", *El Economista*, 7 de septiembre de 2011.

"Otorgará la UIA doctorado honoris causa al Dalai Lama", UIA, http://www.uia.mx/dalai_lama/comunicado.html

Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo, 2007-2012*, http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf

ProMéxico, "Estudio sobre la imagen de México en China", http://www.sisi.org.mx/jspsi/documentos/2009/seguimiento/10110/1011000003809_065.pdf

"Pronunciamiento contra la voracidad de los países asiáticos", *Reforma*, 20 de diciembre de 2011.

Pulido González, Guillermo, "Se reúnen empresarios, políticos y académicos para celebrar el 40 aniversario del establecimiento de las relaciones diplomáticas entre México y China", *NotiCEPE*, 20 de abril de 2012, http://www.cepe.unam.mx/noticepe/leer_noticia.php?option=com_content&view=article&id_nota=2238

Qu Xing, "Jiěmì xīfāng méitǐ rúhé sùzào mǒhēi zhōngguó xíngxiàng" (Descifrando cómo reconstruir la imagen negativa de China en los medios occidentales), http://news.xinhuanet.com/world/2012-05/23/c_123178934_2.htm

Reza, Gerardo, "Reunión con la embajadora Cecilia Jaber", http://www.cepe.unam.mx/noticepe/leer_noticia.php?tema=me_gusta&view=article&id_nota=2182

_____, "Nueva sede del CEPE-UNAM en Beijing China", *NotiCEPE*, 29 de marzo de 2012, http://www.cepe.unam.mx/noticepe/leer_ noticia.php?option=com_content&view=article&id_nota=2223

Secretaría de Economía, Información Estadística y Arancelaria http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/comercio-exterior/informacion-estadistica-y-arancelaria

_____, "Firman México-China acuerdo comercial de transición en materia de cuotas compensatorias", http://www.economia.gob.mx/eventos-noticias/sala-de-prensa/comunicados/5943-firman-mexico-china-acuerdo-comercial-de-transicion-en-materia-de-cuotas-compensatorias

Spillius, Alex, Peter Foster y Malcolm Moore, "Mystery of Cambridge University's £3.7 million Chinese Benefactors", *The Telegraph*, 30 de enero de 2012, http://www.telegraph.co.uk/education/ universityeducation/9050447/Mystery-of-Cambridge-Universitys-3.7-million-Chinese-benefactors.html

Universidad de Estudios Extranjeros de Beijing, http://www.chinaglobalexchange.com/categories/esbfsu?locale=es

Varillas, Adriana, "China busca explotar recursos en Cancún: Expertos", *El Universal*, 30 de noviembre de 2012, http://www.eluniversal.com.mx/notas/886985.html

Vázquez, Jesús, "Dragon Mart de Cancún estará operando en 2012", *El Economista*, 22 de marzo de 2011, http://eleconomista.com.mx/industrias/2011/03/23/dragon-mart-cancun-estara-operando-2012

VIII. MÉXICO ANTE MEDIO ORIENTE DURANTE EL GOBIERNO DE FELIPE CALDERÓN: ¿PRAGMATISMO O INDIFERENCIA?

MARTA TAWIL

INTRODUCCIÓN

EL PRESENTE TRABAJO EXAMINA LA POLÍTICA EXTERIOR de México hacia Medio Oriente durante la administración de Felipe Calderón (2006-2012) e identifica las principales fuentes internas y externas que la explican. Esto se hace a partir del recuento de acciones en los ámbitos comercial y de inversiones, en el político, en el de la cooperación cultural y en el de la agenda multilateral. Dado que como concepto y realidad geopolítica Medio Oriente puede abarcar países y zonas como Afganistán y Asia Central hasta el Cáucaso, para efectos del presente trabajo, y dadas las limitaciones de espacio, este análisis parte de la relación de México con las monarquías árabes del Golfo y con Irán, pues se trata de actores hacia los que la política exterior de México en el sexenio 2006-2012 registra más actividad. En cuanto a la zona al oriente del Mediterráneo, se analiza con detalle la posición de México ante el conflicto palestino-israelí; y de manera tangencial se consideran las relaciones con los demás actores de esa área.

Muchos países de Medio Oriente comparten con México diversos intereses y experiencias: defender principios y valores como el derecho a la autodeterminación de los pueblos y el respeto a la soberanía de los Estados; problemas similares relacionados con los procesos de liberalización política y económica; la regionalización informal por los flujos de fuerza laboral y redes sociales complejas; el factor religioso como marco de referencia para grupos y movimientos sociales y políticos; 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.

No obstante esas similitudes, Medio Oriente siguió ocupando una parte ínfima del rubro de política exterior, como consta en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012. No sólo era la sección más reducida de todas, sino que en ella se contempla también a África.[1] En general, la alusión a las regiones de Asia y África en el PND se inscribe en la idea de que la diversificación de las relaciones comerciales debe permitir a México ampliar su presencia en los mercados internacionales y, por ende, fortalecer la soberanía y respaldar la conducción independiente de la política exterior (estrategia 6.3). En el PND resulta claro que no se hace una diferenciación ni limitación de la región de Medio Oriente; su potencial tampoco se hace explícito. El interés manifiesto es el de contribuir a la diversificación de las exportaciones mexicanas y al intercambio de información económica, comercial y de inversión entre México y estas dos regiones del mundo.

En una primera parte de este artículo se presentan las principales iniciativas en el ámbito comercial. En la segunda se examinan las decisiones de México en temas de la agenda política como son el conflicto palestino-israelí y el programa nuclear de Irán. En la siguiente se presentan los principales avances en materia de cooperación multilateral (medio ambiente y derechos humanos), y en la esfera cultural y electoral. Por último, se presentan algunas consideraciones sumarias a modo de conclusión.

De ese examen se desprenden varias constataciones. La primera es que la política exterior de México hacia Medio Oriente durante este sexenio mostró cierto activismo, que se reflejó en la búsqueda de mayor acercamiento y de formalización de las relaciones bilaterales básicamente con los países árabes del Golfo. La segunda observación es que el activismo de la política de México –de nuevo, principalmente hacia los países árabes del Golfo– estuvo dominado por intereses económicos, los cuales convergieron con el tratamiento de asuntos políticos y del ámbito multilateral. Un tercer rasgo que se observa es que en todos los sectores las decisiones tomadas se explican por una combinación de factores internos (del sistema político y de la situación económica nacionales) con factores externos (la política de Estados Unidos y el contexto social, político y económico de los países de Medio Oriente). Sin embargo, en el tema del conflicto entre palestinos e israelíes, puede afirmarse que la relación con Estados Unidos es la variable con mayor peso explicativo del posicionamiento diplomático

[1] Así, se lee que "el creciente potencial económico de las naciones de África y Medio Oriente, el fortalecimiento de los mecanismos de concertación multilateral en el marco del sistema de Naciones Unidas y la abundancia de recursos naturales no renovables debe ser motivo de un renovado interés de México por participar en la evolución de estas importantes regiones".

de México. Esto no es algo novedoso, y por lo que respecta a las políticas concretas que México tomó (tales como los votos en foros multilaterales en el tema palestino) puede hablarse de una cierta continuidad con respecto al pasado de la política exterior mexicana. En cambio, si se mira el discurso de principios de política exterior, con el que los funcionarios mexicanos explican y justifican las posturas adoptadas, difícilmente puede encontrarse una continuidad contundente. En cuarto lugar, desde un ángulo general, destaca la ausencia de una estrategia global y coherente hacia Medio Oriente que se asocie a una compatibilidad de intereses y principios a largo plazo. Por un lado México aceptó el *statu quo* definido por los múltiples ejes de conflicto que aquejan a la región de Medio Oriente y a los Estados con los que busca un acercamiento; por otro lado, no mostró voluntad política de usar los principios, la posición y el prestigio nacionales para hacer propuestas y proyectar influencia en esa zona del mundo.

Antes de proseguir, cabe señalar que las principales fuentes de este estudio son referencias hemerográficas y bibliográficas; reportes de la Cámara Árabe Mexicana de Industria y Comercio, y de la Secretaría de Economía; declaraciones oficiales, comunicados y notas de prensa, discursos del Presidente de la República, de funcionarios de la Subsecretaría de Relaciones Exteriores y su Dirección para África y Medio Oriente, y del representante de México ante la Organización de las Naciones Unidas. También se llevaron a cabo algunas entrevistas, entre febrero y junio de 2012, en la Subsecretaría de Relaciones Exteriores y la Dirección para África y Medio Oriente; se entrevistó por vía electrónica y telefónica a algunos representantes diplomáticos de México en Medio Oriente, y se conversó con embajadores de países árabes en México. Las entrevistas fueron útiles para confirmar o complementar la información recabada de las fuentes primarias, pero también para tomar nota de las percepciones que los funcionarios y diplomáticos mexicanos tienen sobre los actores, las fuerzas y los problemas del Medio Oriente y entender lo que los encargados de la política exterior consideran que debe y puede ser el papel de México hacia esa región.

Diplomacia económica y comercial México-Medio Oriente

Con el gobierno de Felipe Calderón, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) planteó una diplomacia comercial más firme hacia los países del Golfo. Las motivaciones principales detrás de este empuje, particular-

mente visible a partir de 2008, son diversas. Para algunos funcionarios entrevistados, la motivación determinante de ese activismo fue el objetivo de disminuir nuestra dependencia respecto a Norteamérica; otros, en cambio, explican esa diversificación como resultado de la evolución de la presencia de mexicanos en esa región y de los intercambios comerciales, así como del mayor interés que mostraron las monarquías del Golfo en México; otros más opinan que el renovado activismo respondió ante todo al objetivo de la presidencia de Felipe Calderón de desempeñar un papel de liderazgo internacional. Más allá de la importancia que atribuyen a uno u otro factor, casi todos nuestros interlocutores coinciden en identificar a la crisis financiera mundial de 2008 como la variable que confirmó la urgencia de diversificar las relaciones económicas, comerciales y políticas con la zona del Golfo Pérsico.[2]

De acuerdo con miembros de la Cámara Árabe-Mexicana de Industria y Comercio (CAMIC), el sector privado mexicano empezó a interesarse más en los países del Golfo porque el mercado europeo y el estadounidense se encuentran ya saturados.[3] En el ámbito de promoción comercial, destacan las visitas anuales de delegaciones comerciales organizadas por la CAMIC. Estas visitas, iniciadas desde 2005, han contado con el apoyo de la SRE, del Consulado General de México en Dubái (a partir de enero 2012, éste se cerró y se abrió la Embajada de México en Abu Dabi) y de la Embajada de México en Líbano.

Hacia el final del sexenio, los principales destinos de las exportaciones de México, en orden de importancia, eran Emiratos Árabes Unidos (EAU), Argelia, Arabia Saudita, Egipto, Marruecos, Iraq y Qatar, mientras que México importaba de Arabia Saudita, Qatar, Egipto, Marruecos, Emiratos, Túnez.[4] Según datos de la Secretaría de Economía, de 2006 a 2011 los siguientes países árabes encabezaron, en orden de importancia, la lista de intercambios comerciales con México: Arabia Saudita, Emiratos

[2] Enrique Duarte, "México debe voltear al Medio Oriente", *CNN Expansión*, 27 de noviembre de 2008 http://www.cnnexpansion.com/economia/2008/11/27/medio-oriente-en-vez-de-eu-expertos.

[3] Esta asociación civil se creó en 1997 para fortalecer y promover las relaciones comerciales y económicas entre México y los 22 países miembros de la Liga Árabe. Para que empresarios árabes y mexicanos amplíen sus mercados más allá de las fronteras nacionales, la CAMIC ofrece asesoría, eventos promocionales y de capacitación así como traducción. Incluso, la Cámara ha concedido hasta 50% de apoyos en viáticos a los empresarios que viajan a las ferias o exposiciones comerciales en algún país árabe, que el Banco de Comercio Exterior les bonifica.

[4] Datos de la Secretaría de Economía, noviembre de 2011. En 2009, el comercio total de México con los países de Medio Oriente alcanzó 1 505.3 millones de dólares. En ese año Arabia Saudita se ubicó como el primer socio comercial de México, los Emiratos Árabes Unidos el número tres y Qatar como el cuarto socio comercial. "Concluye gira de trabajo de la Canciller Patricia Espinosa por la Península Arábiga", SRE, comunicado #165, 2 de junio de 2009.

Árabes Unidos, Egipto, Qatar y Marruecos. Si bien el crecimiento de nuestro intercambio comercial con los países árabes está lejos de ser exponencial, y si bien muchas de las cifras relativas al intercambio comercial y al flujo de inversiones con los países del Medio Oriente y África son imprecisas, debido principalmente a que la mayor parte pasa por terceros países, las tendencias apuntan a que fue en aumento.

Aunque no se firmó un acuerdo de libre comercio con ningún país árabe, el comercio se acompañó de varios acuerdos firmados con los países del Golfo. Por ejemplo, el que se finalizó con Bahréin y Kuwait para evitar la doble imposición y la evasión fiscal, y uno que siguió en negociación con Arabia Saudita en el mismo rubro; un acuerdo firmado con Bahréin y dos en negociación con Arabia Saudita y Kuwait para la protección recíproca de inversiones; un memorándum de consultas políticas en materias de interés mutuo firmado con Arabia Saudita y listo para su firma con Omán.

Emiratos Árabes Unidos abrió su embajada en México en 2008,[5] mientras que México correspondió tres años después, en enero de 2012, cuando el consulado mexicano en la ciudad de Dubái, abierto en abril de 2008, se elevó a rango de embajada. No obstante este desfase importante, puede decirse que EAU se convirtió en un pivote de la política y la presencia mexicanas en el Golfo Pérsico. Emiratos Árabes Unidos mostró interés en ampliar el intercambio comercial y en aumentar las inversiones en el sector energético, manufacturero y agrícola.[6] Esto es importante para México si se toma en cuenta que ese país del Golfo fue el principal importador de la zona del Medio Oriente y el Norte de África entre 2004 y 2008, y que sus principales estados, Abu Dabi y Dubái, se han mostrado determinados a diversificar sus economías para reducir la dependencia de las rentas petroleras.

[5] El titular de ambas oficinas ha sido el diplomático Francisco Alonso Escobar. Antes del gobierno de Felipe Calderón, solamente se contaba con una representación en Arabia Saudita. El resto de los países del Golfo se cubría mediante y desde la representación de México en Líbano, lo cual limitaba las posibilidades de conocimiento, circulación de información y mayores intercambios. Es por ello que se decidió abrir el consulado general en Dubái en 2008, con el propósito de promover la presencia comercial y ofrecer apoyo a la comunidad mexicana que ahí residía (especialmente los alrededor de trescientos mexicanos ingenieros empleados en el sector petrolero, pilotos de aviones comerciales, bancarios y hombres de negocios que residen en esos países. "México abrirá embajada en Qatar", *Gulf News*, 20 abril 2011, http://gulfnews.com/news/gulf/qatar/mexico-to-open-embassy-in-qatar-1.796441).

[6] Emiratos Árabes Unidos ha evaluado la posibilidad de invertir en proyectos de energía o manufactura. En la comarca lagunera mostró interés en productos agrícolas como el tomate y vio oportunidades de negocio en granjas hidropónicas y exportación de minerales. Claudia Landeros, "Interesa a los árabes industria lagunera", *El Siglo de Torreón*, 30 de marzo de 2012, http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/724424.interesa-a-los-arabes-industria-lagunera.html

Arabia Saudita destaca como otro de los principales socios comerciales de México en Medio Oriente, como lo ha sido en sexenios anteriores. De acuerdo con la Unidad de Inteligencia de Negocios de ProMéxico, en 2010 Arabia Saudita fue el socio comercial número 47 de México a escala mundial (39 como abastecedor y 56 como comprador), aunque las cifras muestran que el intercambio está aún por debajo de su potencial. Dadas las características de los potenciales inversionistas sauditas, los funcionarios mexicanos ven mayor oportunidad en los sectores de hotelería, automotriz, eléctrico-electrónico, metal-mecánico, materiales de construcción, alimentos procesados, químicos, farmacéutico, minero, salud y belleza, y plásticos.[7] A decir del representante de México ante el reino saudita, el Embajador José Arturo Trejo Nava: "Cuando presentamos a México, se pone de relieve su pertenencia al TLCAN y la multitud de acuerdos comerciales que tenemos, lo cual incrementa la eficiencia productiva y abre oportunidades en todos los sectores".

El turismo ha sido también un área de interés mutuo con varios países del Golfo durante el sexenio. Específicamente, se buscó fomentar la inversión en megaproyectos a través del Fonatur y de la empresa emiratí Mubadala. El potencial turístico buscó también aprovecharse con la discusión del proyecto de crear vuelos directos entre el aeropuerto de Cancún, Emiratos Árabes Unidos y Qatar. Al respecto, sin embargo, algunos funcionarios mexicanos y también diplomáticos árabes aludieron al proteccionismo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y de la Secretaría del Trabajo. También algunos mencionaron la falta de constancia en la diligencia de ProMéxico y de la Secretaría de Hacienda,[8] y la manera como los cambios continuos de secretarios en la Secretaría de Economía a lo largo del sexenio afectaron negativamente la coherencia de políticas, la coordinación y el empuje de ese proyecto.

En el terreno comercial, las relaciones de México con los países del Golfo fueron, pues, las más prolíficas. Las razones que pueden aducirse para explicarlo son la relativa estabilidad política que prevalece en esa

[7] Datos proporcionados por el Embajador José Arturo Trejo con base en información del Centro de Comercio Internacional (CCI) de la UNCTAD/OMC. Arabia Saudita opera una planta petroquímica en Tamaulipas que usa gas para la producción y que exporta a América Latina y a Europa, se trata de una de las principales inversiones sauditas en territorio mexicano. Saudi Basic Industries Corporation (Sabic) es uno de los líderes de manufacturas del mundo especialmente de químicos, fertilizantes y metales, tiene 4 ramas, 3 oficinas comerciales y sedes en ciudad de México, 5 en Argentina y 1 en Chile. Reporte de la CAMIC de abril de 2012 con datos del Banco de México, elaborado con datos de junio de 2011 de la Secretaría de Economía y del Banco Central.

[8] Mencionaron que lo que argumenta la Secretaría de Hacienda para no empujar más los acuerdos e inversiones con los países árabes del Golfo es que "no son prioritarios para México, pues nuestros intercambios con ellos son incipientes".

sub-región (a diferencia de lo que ocurre en la zona del Levante), así como a las facilidades que sus países miembros otorgan al comercio y las inversiones. En general, las monarquías en la región (incluidas 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.[9] Sin embargo, algunos consideran que tanto el Estado como los empresarios mexicanos siguen soslayando el mercado árabe;[10] ofrecen como ejemplo contrastante los grandes avances en el intercambio comercial, en inversiones y diálogo político que tienen los países del Cono Sur de América Latina, encabezados por Brasil, con los países árabes. En efecto, una amplia red de contactos gubernamentales y empresariales entre América del Sur y los países árabes se ha creado con el favor de las cumbres anuales de Jefes de Estado y de Gobierno de América del Sur-Países Árabes (ASPA).[11] Varios funcionarios así como miembros de la CAMIC señalan que, en cambio, los empresarios e industriales mexicanos aún siguen viendo a Medio Oriente como una región lejana, poco familiar, y no conocen aún el rango amplio de sectores en los que podrían invertir con éxito. Una explicación secundaria también puede encontrarse del lado árabe: 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 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, como Dubái.[12]

Por lo que a los países del Cercano Oriente respecta, hubo misiones comerciales de empresas mexicanas a Jordania, Egipto y Líbano, y a Marruecos por lo que toca al norte de África. La Subsecretaria de Relaciones Exteriores de México realizó una visita de trabajo a Egipto y Siria (22 y 25 de octubre de 2009). Líbano sobresale como uno de los socios comer-

[9] Sin embargo, no debe olvidarse que las monarquías también son vulnerables en el plano político y dependen, como muchos otros regímenes en la región, de sus fuerzas militares y policiacas, para mantener la estabilidad y conservarse en el poder.

[10] Nydia Egremy, "Liga Árabe, Miopía diplomática afecta comercio", *Revista Fortuna*, año II, núm. 29, junio 2005. http://revistafortuna.com.mx/opciones/archivo/2005/junio/index.php

[11] ASPA es un mecanismo birregional para la cooperación y la coordinación política, que reúne a los 22 miembros de la Liga de Estados Árabes y los 12 países de América del Sur. El foro fue creado a iniciativa del presidente brasileño Luiz Inácio Lula da Silva. La primera cumbre ASPA se llevó a cabo en Brasilia en 2005, la segunda en 2009 en Doha, la tercera en octubre de 2012 en Lima. Brasil se ubica en el liderazgo con el 80% del comercio exterior con sus socios árabes.

[12] Clement Moore Henry y Robert Springborg, *Globalization and the Politics of Development in the Middle East*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, pp. 231; 237-239; 258.

ciales importantes de México entre los países árabes del Cercano Oriente. Durante este sexenio, además, el país recibió la visita oficial del presidente libanés Michel Sleimán, la primera de un presidente libanés a nuestro país. En cambio, con Siria, país con el que México no tiene representación diplomática a nivel de consulado ni de embajada, el interés fue tardío. En octubre de 2009, un año después de que Líbano y Siria establecieron relaciones diplomáticas formales (a nivel de embajadas), la embajadora Lourdes Aranda realizó una visita de trabajo a Siria para explorar posibilidades de mayor acercamiento. El inicio del levantamiento popular en marzo de 2011 cerró la posibilidad de que se avanzara en el último tramo del gobierno calderonista, aunque incluso antes de la crisis en Siria ninguno de los dos países realmente buscó elevar las relaciones de manera concreta y expedita. La estrategia diplomática del presidente sirio Bashar al-Asad hacia los países de América Latina entre 2004 y 2010, además, no tomó en cuenta a México.

AGENDA POLÍTICA

En este rubro se examinan las posiciones que México adoptó ante la operación militar israelí "Plomo Fundido" contra la Franja de Gaza (invierno 2008-2009), ante la petición de la Autoridad Nacional Palestina (ANP) de que se reconociera a Palestina como Estado ante la ONU y, después, la UNESCO (septiembre de 2011), y ante la resolución que aprobaba nuevas sanciones contra Irán por su programa nuclear (2010). En el tema palestino-israelí, México se aferró a una posición de equidistancia entre las partes, lo cual se explica en buena medida por las relaciones de México con Estados Unidos y la articulación de grupos de interés en ambos lados de la frontera. En el tema de Irán, que representó un momento álgido de la presidencia mexicana del Consejo de Seguridad, el gobierno mexicano optó por refrendar la política de sanciones, como la más pragmática y congruente con su prestigio en el tema del desarme nuclear.

a) Conflicto palestino-israelí: la ofensiva militar israelí contra Gaza y la admisión de Palestina como Estado en la ONU y en la UNESCO

México ingresó al Consejo de Seguridad en plena crisis en la región, cuando el 27 de diciembre de 2008 el entonces primer ministro de Israel Ehud Olmert ordenó una ofensiva militar contra la Franja de Gaza (terri-

torio palestino de 360 km^2 donde viven un millón y medio de civiles), para terminar con el movimiento de resistencia islámica Hamas que en enero de 2006 había obtenido la victoria por la vía democrática en las elecciones legislativas. Cuando Israel inició "Plomo Fundido", el gobierno de Hamas se tambaleaba en Gaza y las condiciones de vida se encontraban muy deterioradas debido al embargo draconiano impuesto por Israel, Estados Unidos, la Unión Europea y Egipto (actores que temían abiertamente que el éxito de la tregua entre Israel y Hamas firmada en el verano de 2008 pudiese significar una legitimación tácita del diálogo político con los islamistas).[13] En efecto, desde el 2006 no habían podido realizarse operaciones de comercio exterior desde o hacia Gaza, e Israel ha restringido los flujos de ayuda humanitaria hasta reducir a la población de la Franja a la inanición, como consta en reportes del Banco Mundial y de las Naciones Unidas.

Como consecuencia de los 23 días de la ofensiva, Israel perdió diez soldados y cuatro civiles; por su parte, las bajas palestinas ascendieron a alrededor de 1 400 personas, la gran mayoría de las cuales eran civiles y no combatientes, y aproximadamente 300 niños.[14] Durante las reuniones del Consejo de Seguridad de enero de 2009, México, en voz de su representante Claude Heller, expresó su condena del uso indiscriminado de la fuerza por parte de Israel –cuyo ejército bombardeó un hospital, así como la sede del Organismo de Obras Públicas y Asistencia a los Refugiados Palestinos de las Naciones Unidas (UNRWA) y el edificio en que se ubican varias agencias de medios internacionales– e identificó el deterioro de la situación humanitaria y el sentimiento de frustración e injusticia de la población palestina como factores que favorecen el extremismo y la violencia; declaró también que solamente con el mejoramiento de las condiciones de vida de la población palestina podrá avanzarse seriamente hacia la paz y la seguridad regional.[15] Asimismo, México insistió en establecer un mecanismo de monitoreo internacional que garantizara un cese al fuego

[13] Augustus R. Norton, "The Gaza War: Antecedents and Consequences", Real Instituto Elcano, 3 de febrero de 2009, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_eng/Content?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/mediterranean+arab+world/ari21-2009. "Middle East Briefing: Ending the War in Gaza" del International Crisis Group, 5 de enero de 2009, http://www.crisisgroup.org/en/regions/middle-east-north-africa/israel-palestine/B026-ending-the-war-in-gaza.aspx

[14] International Crisis Group, "Middle East Report: Gaza's Unfinished Business", núm. 85, 23 de abril de 2009, http://www.crisisgroup.org/en/regions/middle-east-north-africa/israel-palestine/85-gazas-unfinished-business.aspx

[15] "Reunión del Consejo de Seguridad sobre la situación en Medio Oriente", SRE, comunicado #004, 6 de enero de 2009; "México condena los bombardeos de Israel a un hospital e inmuebles que albergaban refugiados y corresponsales de prensa en Gaza", SRE, comunicado #009, 15 de enero de 2009.

duradero, la apertura de los cruces fronterizos y el control del tráfico ilícito de armas, en el marco de de las resoluciones 1850 (2008) y 1860 (2009)[16] En sus intervenciones como miembro no permanente del Consejo de Seguridad, México también llamó la atención sobre el incumplimiento de los compromisos establecidos en la Hoja de Ruta relativos a la política de colonización y asentamientos, así como a la práctica de demoliciones de casas y expropiaciones en Jerusalén oriental, y llamó a acatar la decisión de la Corte Internacional de Justicia respecto a la construcción del muro en el territorio palestino ocupado, que es contrario al Derecho Internacional.[17] Meses después de la guerra en la Franja de Gaza, se publicó un informe encabezado por el juez Richard Goldstone que denunciaba fuertemente la actuación del ejército israelí en Gaza frente a la población civil, sin dejar de acusar también a Hamas por sus ataques indiscriminados.[18] En este tema, la preocupación principal para México fue que el asunto "no se politizara innecesariamente y que se respetara la competencia establecida para los órganos de Naciones Unidas"; es decir que para México el foro idóneo debía ser en primera instancia el Consejo de Derechos Humanos, antes de llevar el tema a la Asamblea General.

[16] El Consejo de Seguridad adoptó la resolución 1860 (2009) con 14 votos a favor (México incluido) y una abstención (Estados Unidos). Se trató de la única resolución que dicho órgano adoptó en relación directa con la crisis. En términos generales, la resolución hace un llamado para un cese al fuego inmediato, la reapertura de los cruces fronterizos, el acceso de asistencia humanitaria a Franja de Gaza y la condena de los actos de violencia contra civiles. Al mismo tiempo, en la 9ª sesión especial "Las graves violaciones de derechos humanos en los territorios palestinos ocupados, incluyendo la reciente agresión en Gaza" (9 al 12 de enero de 2009), México votó a favor de la resolución emanada de tal periodo, que fue adoptada por 33 votos a favor, 1 en contra y 13 abstenciones. tercer informe de labores cancillería, p. 143.

[17] "Intervención del Embajador Claude Heller, representante permanente de México ante Las Naciones Unidas, en el debate abierto del Consejo de Seguridad sobre la Situación en el Medio Oriente, incluyendo la cuestión palestina", 27 de julio de 2009, http://portal.sre.gob.mx/onu/pdf/ Discurso_Mexico_CS_090727.pdf La Hoja de Ruta es un documento elaborado por el "Cuarteto" y oficialmente adoptado en diciembre de 2002 y hecho público en abril de 2003 (después del nombramiento de Mahmud Abbás como primer ministro) planteaba el objetivo de alcanzar, en tres etapas, un arreglo definitivo basado en el principio de la coexistencia de dos Estados. La Hoja de Ruta incluyó las observaciones contenidas en el reporte elaborado en 2001 por el senador estadounidense George Mitchell, sobre la necesidad de que Israel "congele toda actividad de asentamientos, incluyendo el 'crecimiento natural' de los asentamientos existentes". Esa petición fue, a su vez, la base de la conferencia de Annapolis de noviembre de 2007 auspiciada por el gobierno estadounidense, destinada a relanzar, una vez más y sin éxito, las negociaciones entre la Autoridad Palestina y el gobierno israelí, con participación de países vecinos. El "muro de seguridad" es una barrera, aún no finalizada, construida por el gobierno de Israel, que se extiende hasta territorio cisjordano, adentrándose en el mismo hasta 22 kilómetros en algunas zonas, con el fin de incluir asentamientos ilegales de colonos. En 2004, la Corte Internacional de Justicia declaró su construcción contraria al derecho internacional.

[18] La misión encabezada por el juez Goldstone publicó su reporte de 574 páginas en septiembre de 2009. El reporte llamaba a ambas partes, Hamas e Israel, a investigar sus acciones y las acusó de utilizar deliberadamente a los civiles como blanco de sus ataques. Israel se negó a cooperar con la misión y prohibió a Goldstone y su equipo entrar a Gaza desde Israel. Goldstone sufrió el boicot de varias comunidades judías del mundo.

Por otra parte, durante la ofensiva del ejército israelí contra Gaza y Hamás, México nunca criticó o cuestionó que Israel pudiera legalmente lanzar una operación militar de gran escala contra un territorio y una población que ocupa desde 1967.[19] Israel arguye que ya no ocupa Gaza desde 2005 para justificar el uso de la fuerza a gran escala contra la población de ese territorio. En los hechos, sin embargo, el retiro unilateral de 2005 no se tradujo en el reconocimiento de Gaza, por parte de Israel, como territorio independiente gobernado legítimamente, y menos como un territorio con derecho a la autodefensa.

Otro momento delicado del conflicto entre israelíes y palestinos en el que México tuvo que pronunciarse (aunque ya no ocupaba un asiento en el Consejo de Seguridad) fue cuando el 23 de septiembre de 2011 el presidente palestino Mahmoud Abbas presentó al secretario general de la ONU, Ban Ki-Moon, la solicitud para que Palestina fuera miembro de pleno derecho del organismo mundial.[20] La Autoridad Nacional Palestina (ANP) había explicado que su solicitud era un intento de mantener vigente la solución de dos Estados, que no buscaba sustituir a las negociaciones, que no se trataba de una acción unilateral dado que el derecho a la libre determinación de los pueblos no es un derecho negociable, y que con ella no buscaba aislar a Israel sino deslegitimar su ocupación.[21] De aprobarse, la solicitud sería enviada a la Asamblea General, donde tendría que ser aprobada a su vez por dos tercios de los Estados miembros.

[19] Funcionarios israelíes argumentan que desde el retiro de los colonos judíos de Gaza, en el verano de 2005, la Franja ya no puede considerarse territorio bajo ocupación. Sin embargo, Israel continúa ejerciendo un "control efectivo". Como el Reporte Goldstone lo dice claramente: "además de controlar las fronteras, costas y espacio aéreo, Israel siguió controlando las telecomunicaciones, agua, electricidad y alcantarillado de Gaza, así como el registro de su población y el flujo de personas y bienes hacia el territorio y fuera de éste, mientras que los habitantes de Gaza siguieron dependiendo de la moneda israelí. A esto se agrega la capacidad y voluntad sostenida de Israel de imponer un sitio en Gaza y de mandar sus efectivos a detener a sospechosos, transferirlos a alguna parte y enjuiciarlos ante las cortes militares que están en operación desde 1967 (p. 49 del reporte). El texto completo del Reporte Goldstone: "Human Rights In Palestine And Other Occupied Arab Territories Report of the United Nations. Fact-Finding Mission on the Gaza Conflict", General Assembly, Human Rights Council, A/HRC/12/48, 25 de septiembre de 2009, http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/specialsession/9/factfindingmission.htm Marc Levine y Lisa Hajjar, "International Law, the Gaza War, and Palestine's State of Exception", *Al-Jazeera*, 21 de noviembre de 2012, http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2012/11/20121121103831534612.html

[20] Esta solicitud era parte del plan del primer ministro de la ANP, Salam Fayyad, de crear un Estado soberano para 2011 con Jerusalén Oriental como su capital, con la consolidación de instituciones palestinas y con el fin de terminar con la ocupación israelí. Más de 120 gobiernos han reconocido el Estado palestino. Sin embargo, sólo tiene la categoría de entidad observadora en la Asamblea General de la ONU, donde está representada por la Organización para la Liberación de Palestina (OLP).

[21] El Secretario General llevará la solicitud al Consejo de Seguridad de la organización. Para que éste la apruebe tendrían que votar a favor al menos nueve de sus 15 miembros, y los cinco miembros permanentes con derecho a veto tendrían que votar a favor o abstenerse. La Asamblea General no puede aprobar una solicitud para ingresar en la ONU como miembro de pleno derecho sin una recomendación favorable del Consejo de Seguridad. Sin embargo, si se le presenta la cuestión, tendría varias opciones.

Tres meses antes de la votación en la ONU, el ministro de Asuntos Exteriores de la ANP llamó a México a que respaldara la propuesta.[22] En palabras de la Embajadora de la ANP en México, Randa al-Nabulsi:[23] "Solicitamos a México que votara a nuestro favor como había hecho en el pasado al reconocer a la República Saharaui (en septiembre de 1979) como Estado independiente, a pesar de no ser observador en la ONU como sí lo es la Organización para la Liberación de Palestina desde 1974, o al reconocer al Estado de la Ciudad del Vaticano como miembro observador permanente ante la ONU". Por su parte, el ministro de Exteriores de la Autoridad Palestina, Riad al-Malki, sostuvo un encuentro con integrantes de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados, ante quienes reiteró que el apoyo de México en la ONU era primordial, porque varios países centroamericanos esperaban su decisión para fijar su postura sobre el tema.

En la Asamblea General de la ONU se discutió el cambio de estatus de participación de los palestinos en la ONU. Se habló (pero finalmente no se hizo) de elaborar una iniciativa por la que se cambiara el estatus de participación de Palestina de "Entidad Observadora" a "Estado observador no Miembro". Algunos funcionarios mexicanos opinaron que en ese voto México muy probablemente hubiese votado a favor.[24] Pero en el Consejo de Seguridad la solicitud de Palestina no logró obtener los nueve votos requeridos para que éste "recomendara" la solicitud y la Asamblea la votara. Estados Unidos, uno de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, se opuso a cualquier ascenso de categoría de Palestina en la ONU y lo vetó. Fue entonces que Mahmud Abbas decidió presentar la misma solicitud ante la UNESCO, donde tuvo éxito. El 31 de octubre de 2011 la Conferencia General de la UNESCO aprobó la admisión

---

Podría recomendar que se concediera a Palestina la categoría de Estado observador no miembro, que es la categoría que tiene actualmente el Vaticano. Esto no exigiría la aprobación del Consejo de Seguridad y sólo haría falta una mayoría simple de la Asamblea. No obstante, los derechos y privilegios de esta categoría no están definidos, por lo que no están claras cuáles serían las implicaciones prácticas de su obtención. Desde que la OLP recibió la categoría de observador en la ONU en 1974, la Asamblea General ha ido aumentando progresivamente sus derechos de participación, que actualmente son casi idénticos a los de un Estado observador no miembro.

[22] "Los palestinos piden a México votar en la ONU por la creación de su Estado", CNN México, 9 de agosto de 2011.

[23] Randa al-Nabulsi llegó en octubre de 2010. Es la primera embajadora de Palestina que presentó credenciales al presidente de la República y no al Secretario de Relaciones Exteriores.

[24] En efecto, el 29 de noviembre de 2012, México se contó entre los 138 Estados que votaron por la solicitud del presidente de la Autoridad Palestina, Abbás, de elevar el estatus de Palestina a Estado observador no miembro de la organización mundial. Nueve Estados votaron en contra, entre ellos Estados Unidos, Canadá e Israel. Colombia, que se había abstenido en el voto ante la Unesco, en noviembre de 2012 volvió a hacerlo.

de Palestina como Estado miembro por 107 a favor, 14 votos en contra y 52 abstenciones. México fue parte de los que tomaron la decisión de abstenerse.

En un comunicado, la Cancillería explicó la abstención de México así: "México apoya la visión de dos Estados, Israel y Palestina, que convivan dentro de fronteras seguras e internacionales reconocidas, de conformidad con las resoluciones de Naciones Unidas". Sin embargo, "la UNESCO no es el foro competente para alcanzar la solución duradera e integral a la que todos aspiramos. Más aún, México considera que la decisión adoptada [hoy] podría perturbar las otras iniciativas en curso, que serán determinantes para resolver de una vez por todas este largo conflicto". Los funcionarios mexicanos explican que la abstención de México fue el resultado de múltiples e intensas consultas con sus contrapartes en varios países y en distintos foros.

La casi totalidad de los países árabes, africanos y latinoamericanos se pronunciaron a favor de la adhesión de los palestinos a la UNESCO, lo mismo que Francia, país que había manifestado sus reticencias ante la manera de proceder de los palestinos desde que presentaron su solicitud ante la ONU. Estados Unidos, Alemania y Canadá votaron en contra, mientras que entre los europeos, Italia y el Reino Unido se abstuvieron. México y Colombia fueron los únicos dos países latinoamericanos que se abstuvieron; todos los demás votaron a favor, salvo Panamá que votó en contra.[25]

Puede decirse que México se mostró congruente al recordar que existen resoluciones de Naciones Unidas que no se han cumplido; desde esa perspectiva, se puede argumentar que el recurso a la ONU por parte de los palestinos a corto plazo no iba a cambiar ni la ocupación ni la vida cotidiana en Cisjordania y la Franja de Gaza. El Estado palestino que se proclamaría sería un Estado *de jure* más no *de facto*, debido a la atomización del territorio cisjordano por la presencia de asentamientos ilegales y la construcción del muro de separación, principalmente. Eso lo recordó el presidente Felipe Calderón durante su discurso en el debate de la 66ª sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas (13 de septiembre de 2011), cuando dijo que laONU tiene la responsabilidad de poner fin a prácticas contrarias al derecho internacional para contribuir a una solución entre israelitas (*sic*) y palestinos que sea políticamente viable.[26]

[25] México aún no reconoce a los territorios palestinos como un Estado soberano, como ya lo hacen varios países de América Latina. Entre ellos están Brasil, Argentina, Bolivia, Ecuador, Cuba, Venezuela, Nicaragua, Costa Rica y Paraguay. Hasta ahora, alrededor de 120 países miembros de la ONU han reconocido al Estado palestino reivindicado por la Declaración de Argel de 1988.

[26] "¿Qué dijo Calderón en la ONU?", *Animal político*, 21 de septiembre de 2011, http://www.animalpolitico.com/2011/09/%C2%BFque-dijo-calderon-ante-la-onu-textual/

Pero este recordatorio pertinente contrasta con la posición que México mantuvo sobre la guerra en Gaza durante su participación como miembro electo del Consejo de Seguridad y que posteriormente sus portavoces y diplomáticos refrendaron; a saber, una posición que plantea las acciones de Israel como "reacciones" o "respuestas" (se deduce, legítimas) a los ataques de los palestinos. Así, por ejemplo, en entrevistas en la Subsecretaría de Relaciones Exteriores, nuestros interlocutores se refieren a la ofensiva israelí como la "respuesta al continuo lanzamiento de cohetes desde Gaza al territorio israelí". Lo mismo se lee en los comunicados oficiales.[27] En palabras del representante de México ante la ONU, Claude Heller, "las fuerzas de defensa de Israel intervinieron en la franja de Gaza, al iniciar una ofensiva militar en represalia a los ataques sufridos por el lanzamiento de múltiples cohetes desde este territorio contra la población del sur de Israel, con lo que se violó el cese al fuego aprobado por un periodo de seis meses".[28] México, pues, endosa el derecho de Israel a la legítima defensa. La cuestión es que, al alegar que Israel está ejerciendo ese derecho, México reduce la historia del conflicto al lanzamiento de cohetes provenientes de Gaza y olvida que esa violencia es un síntoma de la ocupación y colonización de territorios palestinos por parte de Israel.[29]

[27] En palabras de Claude Heller, "Debemos recordar aquí que sólo mediante la implantación de un mecanismo de monitoreo podrá alcanzarse un cese al fuego duradero, y poner *un término al tráfico ilícito de armas hacia la Franja de Gaza, que fue uno de los elementos centrales que originaron la reciente crisis*". "Intervención del Embajador Claude Heller, Representante Permanente de México ante las Naciones Unidas, en el debate abierto del Consejo de Seguridad sobre la situación en el Medio Oriente", 25 de marzo de 2009, http://portal.sre.gob.mx/onu/pdf/Discurso_Mexico_CS_090325.pdf

[28] Claude Heller, "Una contribución por un mundo mejor: las presidencias de México en el Consejo de Seguridad de la ONU (2009-2010)", en Roberto Dondisch (coord.), *México en el Consejo de Seguridad de la ONU. La historia tras bambalinas*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores-Debate, 2012, p. 32. En otra ocasión, el mismo funcionario pareciera contradecir la posición tradicional de México a favor del respeto de las resoluciones de Naciones Unidas, al hablar de la esperanza de México "de que los encuentros de alto nivel previstos en el marco del Debate General de Naciones Unidas pudiesen conducirnos a la reanudación, *sin precondiciones*, de las pláticas de paz entre Israel y la Autoridad Nacional Palestina" ("Intervención del Embajador Claude Heller, Representante Permanente de México ante las Naciones Unidas, en el debate abierto del Consejo de Seguridad sobre la situación en el Medio Oriente, incluyendo la cuestión palestina", Nueva York, 14 de octubre de 2009, http://portal.sre.gob.mx/onu/pdf/Discurso_Mexico_CS_091014.pdf).

[29] Durante el año 2008 las incursiones israelíes en el otro territorio palestino ocupado, Cisjordania, provocaron la muerte de medio centenar de palestinos, sin que el territorio israelí recibiera el ataque de un solo cohete. En Gaza, durante todo 2008 las acciones israelíes habían provocado la muerte de unos 500 palestinos, sin que los cohetes de Hamas produjeran durante el mismo periodo víctimas mortales en territorio israelí. La única violación al acuerdo de cese al fuego en 2008 que produjo víctimas mortales fue un ataque israelí el 4 de noviembre de ese año, el cual produjo la muerte de seis palestinos. Por no mencionar las alrededor de cinco mil muertes palestinas (casi la mitad de ellas civiles) que de 2000 a 2008 causadas por las acciones israelíes en territorio palestino (en esos ocho años, solamente se contaron 17 civiles israelíes).

Asimismo, para los funcionarios de la Cancillería con los que la autora conversó, la solicitud de los palestinos ante la ONU y la UNESCO fue "un error de cálculo", "imprudente" y "demasiado audaz". Afirman sentir empatía con la frustración del pueblo palestino, pero opinan que el Consejo de Derechos Humanos "no puede volverse un foro para pegarle a Israel". Si bien en la SRE varios funcionarios de alto rango admiten que el gobierno encabezado por Benjamin Netanyahu y en particular su ministro de Asuntos Exteriores, Avigdor Lieberman, "no suelen ser constructivos" y tienen una marcada tendencia a "politizar, presionar y protestar por todo", prácticamente todos lamentaron que los palestinos se hubiesen rehusado a aprovechar la propuesta que se les hizo de ser Estado observador, como la Ciudad del Vaticano lo es, ante la ONU. De acuerdo con un funcionario de la SRE, los palestinos "querían *the whole enchilada*, y no sólo elevar su categoría un grado adicional".

México, pues, evitó discutir el asunto en sus términos políticos y buscó refugio en una posición basada en un argumento de tipo procesal. De acuerdo con un funcionario entrevistado, en la SRE se estaba a favor del reconocimiento en la Unesco desde una perspectiva política; en cambio, desde una lectura jurídica, se estaba consciente de que la Unesco no era la instancia estrictamente correcta para reconocer al Estado palestino. Al parecer, la Dirección General para África y Medio Oriente de la SRE propuso votar a favor, "pero la decisión final, como sucede con muchas otras de la esfera de la alta política, provino de los acuerdos directos entre la secretaria Espinosa y Presidencia, o de Presidencia exclusivamente".

Diplomáticos mexicanos en la región así como funcionarios de Cancillería admiten implícita o explícitamente que la dependencia económica hacia Estados Unidos reduce el margen de maniobra de México y le impide ser autónomo en el tema palestino. Algunos coincidieron en señalar ante la autora que, en el tema palestino-israelí, "todo pasa por la oficina de Presidencia y todo se discute con la Embajada de México en Washington". Todos, también, se refirieron a las presiones de grupos de interés. En opinión de un representante diplomático de México en Medio Oriente, "desde hace dos generaciones que esos intereses se articulan así en México. Y lo vimos en el contexto del voto ante la UNESCO. El gobierno de Calderón ha sido muy sensible al *lobby judío*. Los mexicanos de origen israelí o de profesión judía cabildean para que México vote a su favor o por lo menos no en su contra".

La lectura de nuestros interlocutores puede completarse con el documento fechado en 2006 que la organización mediática internacional Wikileaks filtró en agosto de 2011. Allí se revelan las creencias y preferencias del Presidente de la República acerca del problema palestino y árabe-israelí, además de que pone en evidencia los intereses asociados a su relación con la comunidad judía en México.[30] En ese cable se lee lo siguiente:

> La cálida bienvenida que se dio a Calderón –sus palabras fueron interrumpidas en varias ocasiones por ovaciones de pie– demostró que claramente había superado cualquier recelo persistente por parte de la comunidad judía ante la percepción de la relación pasada del PAN con elementos conservadores en la Iglesia católica. [...] El acto de presencia de Calderón en la escuela judía Monte Sinaí fue la primera aparición de un candidato presidencial ante miembros de la comunidad mexicana judía ese año. En respuesta a una pregunta de la audiencia acerca de las relaciones de México con Israel, Calderón dijo que la política mexicana hacia Medio Oriente ha sido "terriblemente deficiente", ilustrada por la historia de los gobiernos de México de apoyar de manera irreflexiva resoluciones anti-israelíes en foros internacionales. Dijo que si fuera electo presidente, el gobierno de México ya no tendría una posición a priori en las resoluciones para el Medio Oriente, y que consideraría cada una por separado. Condenó fuertemente la decisión del presidente Luis Echeverría (1970-76) de promover en Naciones Unidas la resolución infame "el sionismo es una forma de racismo", un acto que llamó "anti-semita".

En febrero de 2007 la subsecretaria de Relaciones Exteriores de México se entrevistó con el viceprimer ministro y ministro de Industria y Comercio de Israel, Eliyahu Yishai, en la ciudad de México. Durante la visita, los funcionarios intercambiaron opiniones sobre la posición de México en las Naciones Unidas. El 26 de septiembre de ese mismo año, en Nueva York, la subsecretaria se reunió con miembros del Comité Judío Americano y de la Organización B'nai B'rith. La embajadora Aranda manifestó el interés del gobierno de México por continuar el diálogo establecido con las comunidades judías en México y Estados Unidos.[31] Dos años después de esas reuniones, y tres años después de haber llegado a la presidencia, Felipe Calderón acudió en junio 2009 a un desayuno con el Comité Central de la Comunidad Judía en México. Luego de aclarar que el Comité Central de la Comunidad Judía de México es el representante único y oficial para la relación con las autoridades de todos los niveles: partidos políticos, grupos intelectuales, académicos, religiosos y sociales, su presidente, Oscar Gorodzinsky, dijo que:

[30] Wikileaks, 06MEXICO3069, creado en 2006-06-05 22:50, publicado en 2011-08-30.

[31] Secretaría de Relaciones Exteriores, Informe de Labores, p. 76.

> Temas como la migración mexicana a los Estados Unidos, la aprobación de la Iniciativa Mérida y el control estricto para evitar el contrabando de armas de alto calibre a México, han sido expuestos por nuestros representantes y en conjunto con directivos de instituciones judías de Estados Unidos, a miembros claves del Congreso norteamericano, así como a funcionarios del Departamento de Estado. Como se hizo hace apenas cinco semanas en que aprovechamos nuestra presencia en Washington para una reunión con el American Jewish Committee para manifestarle a funcionarios y congresistas norteamericanos, la importancia que representa para México la cooperación real e inmediata de los Estados Unidos en estos momentos [...] Es lamentablemente, también, una región en medio de un conflicto que parece no terminar. Entre la única y verdadera democracia del Medio Oriente, que es Israel, y un grupo de vecinos que aún se niegan a reconocer su existencia. [...] A finales del 2008 y principios del 2009 se vivió un nuevo capítulo de este conflicto cuando las tropas de Israel tuvieron que enfrentar a los *grupos terroristas* de Hamas que dominan la Franja de Gaza, para defender a sus ciudadanos de los constantes ataques con misiles provenientes de esa zona. Queremos aprovechar este momento para felicitar y agradecer a su gobierno, quien por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores y su representante en el Consejo de Seguridad de la ONU, hicieron pronunciamientos firmes, pero objetivos, en una contienda que todos anhelamos pueda ser resuelta por la vía de la negociación.[32]

Un miembro del servicio exterior mexicano adscrito al Instituto Matías Romero opina que durante las administraciones panistas de Vicente Fox y de Felipe Calderón hubo un cambio de visión:

> Desde el gobierno de Vicente Fox percibo claramente que a palestinos e israelíes, ocupados y ocupantes, se les pone en un nivel de igualdad, lo cual es un error. México trata de dejar contentos a unos y otros. Más que *realpolitik*, ello tiene que ver con una falta de visión de Estado, del papel que México quiere desempeñar en el largo plazo. Sí es cierto que el factor estructural (Estados Unidos) es muy grande e ineludible, pero tampoco se miran otras alternativas que nos permitirían esquivar esas presiones. Los presidentes Fox y Calderón incluso han actuado a veces en contra de lo que les sugiere la Cancillería.

Otro funcionario adscrito al servicio exterior mexicano nos explica que "México considera como ocupación (y la denuncia) lo que ocurre en Jerusalén oriental y nunca ha dicho que Jerusalén sea o deba ser la capital de Israel, pero tampoco ha dicho de manera explícita que deba ser una parte de Palestina. Esta ambivalencia resulta de la determinación de México de ser imparcial en uno de los temas más espinosos y candentes del conflicto". Para otro funcionario, "las amenazas y presiones más concre-

32 Diversas intervenciones en la comida con los miembros de la comunidad judía de México; Sala de Prensa del Gobierno Federal, http://www.presidencia.gob.mx/prensa/

tas provienen del Congreso estadounidense. No se andan con medias tintas".

La llegada del candidato demócrata Barack Obama a la Casa Blanca pudo significar un aumento de los márgenes de maniobra del Estado mexicano ante el tema palestino-israelí, dadas las tensiones y desacuerdos entre Obama y el primer ministro Benjamin Netanyahu, y las esperanzas que generó el discurso que Obama pronunció en El Cairo en junio de 2009. Sin embargo, la situación económica de México era precaria; 2009 fue un año de crisis económica mundial que afectó al país por la vía de menores importaciones de productos mexicanos, la disminución relativa del flujo de remesas y de las inversiones que el país recibe del exterior, la disminución en los precios internacionales del petróleo, entre otros factores. En esas circunstancias, podría pensarse que se corría el riesgo de tensar las relaciones con el sector económico israelí-judío-estadounidense, que afectase las inversiones y el turismo nacionales, pero también la Iniciativa Mérida y la ayuda en el combate al narcotráfico, que fue la prioridad en la agenda de Felipe Calderón.[33] Prácticamente todos los funcionarios mexicanos adscritos al servicio exterior o a Cancillería expresaron el temor de que ocurriese algo similar a lo que sucedió durante el gobierno de Luis Echeverría (1976-1982), cuando la comunidad judía instigó un boicot económico y turístico contra México, provocando fuertes estragos a la economía mexicana en 1975-1976.[34] Ese precedente, dicen, obliga a México "a hacer malabarismos". Además, a diferencia de lo que ocurrió en los años 1932-1949,[35] en esta ocasión no hubo un grupo de presión árabe o palestino que contrapesara al pro-israelí.

Entre enero de 1999 y marzo de 2008, las empresas con capital israelí realizaron inversiones por 14.1 millones de dólares. Con ello, Israel ocupó la primera posición entre los países del Medio Oriente que en ese lapso materializaron inversiones en México (esta cifra no incluye las

[33] Rafael Velázquez, *La política exterior de Estados Unidos hacia México bajo la administración de Barack Obama: cambios y continuidades*, México, CIDE, documento de trabajo núm. 220, noviembre de 2011, pp. 9-11.

[34] Este boicot fue una respuesta al voto de México en las Naciones Unidas a favor de una declaración que calificaba al sionismo como una forma de racismo.

[35] Arturo Magaña Duplancher, "Presiones y decisiones en política exterior: dos momentos de México ante el conflicto árabe-israelí", *Relaciones Internacionales*, núm. 17, junio de 2011, pp. 123-151. Para entender por qué los libaneses y otros grupos árabes no se erigen como grupos de interés transnacionales con voluntad y capacidad de influencia sobre el gobierno mexicano para que éste actúe a favor de los palestinos y de otros temas sensibles para los árabes, véase Theresa Alfaro-Velcamp, "Immigrant Positioning in Twentieth-Century Mexico: Middle Easterners, Foreign Citizens and Multiculturalism", *Hispanic American Historical Review*, 86, núm. 1, 2006, pp. 61-91; Camila Pastor de Maria y Campos, "Inscribing Difference: Maronites, Jews and Arabs in Mexican Public Culture and French Imperial Practice", *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, vol. 6, núm. 2, 2011, pp. 169-187.

inversiones de empresas de Israel establecidas en Estados Unidos, por lo que la cifra podría ser mayor). En abril de 2011 México e Israel intercambiaron puntos de vista sobre su relación económica y destacaron que desde la entrada en vigor del tratado de libre comercio entre ambos, en julio de 2000, el comercio bilateral aumentó en aproximadamente 180 por ciento. Actualmente, Israel es el socio comercial número 45, en tanto que México es para Israel su segundo destino de exportaciones entre los países de América Latina.[36] Cabe destacar también la cooperación en materia de seguridad, inteligencia y contra inteligencia y uso de tecnologías preventivas entre México e Israel.[37]

Las reacciones ante la abstención de México no se hicieron esperar, dentro y fuera del país. En opinión de la embajadora palestina en México, Randa al-Nabulsi,[38] para Palestina el voto de México en la UNESCO fue "un parteaguas": "México había sido siempre, junto con Cuba y Brasil, nuestro referente de apoyo en América Latina". Por su parte, la autora de este artículo tuvo noticia de que el grupo de países árabes e islámicos con representación en México expresaron por escrito su decepción a la embajadora Patricia Espinosa, lo cual funcionarios allegados a la Canciller negaron.

En México, más allá de algunos grupos de la sociedad civil que se movilizaron en protesta por la abstención de México en la UNESCO,[39] no se re-

[36] "México e Israel buscan incrementar su relación comercial", *Empresa Exterior*, 12 de abril de 2011, http://www.empresaexterior.com/politica-economica/noticias/39352-noticias

[37] Funcionarios de la Cancillería confirmaron en entrevista con la autora que los israelíes ofrecieron a México capacitación para garantizar la seguridad durante los XVI Juegos Panamericanos realizados en la ciudad de Guadalajara entre el 14 y el 30 de octubre de 2011. El Comité Interamericano contra el Terrorismo de la Organización de Estados Americanos (financiado por Estado Unidos) proveyó el dinero para el entrenamiento. Estas y otras operaciones y transacciones suelan triangularse a través de Estados Unidos. Israel también ha aparecido en notas sobre la guerra contra el narcotráfico en México; como ejemplo puede citarse la revelación, en 2012, de la compra de drones Hermes 450 por la Secretaría de la Defensa Nacional a la firma israelí Elbit Systems por 25 millones de dólares, compra realizada entre el 30 de abril y el 30 de julio de 2009. Véase Arturo Ángel, "Empresa israelí sobornó a México en compra de drones, revela WikiLeaks", *24 Horas*, 27 de febrero de 2012, http://www.24-horas.mx/israel-soborno-a-mexico-en-compra-de-drones-revela-wikileaks/ Nydia Egremy, "Agenda México-Estados Unidos: ¿Qué hacer con los drones?", Centro de Estudios Políticos para las Relaciones Internacionales y el Desarrollo, CEPRID, 29 de septiembre de 2012; Robert Beckhusen, "Advanced Israeli Drone May Spy on Mexican Drug Cartels", *Danger Room*, 15 de marzo de 2012, http://www.wired.com/dangerroom/2012/03/mexico-drones/

[38] La Autoridad Nacional Palestina cuenta con una Delegación Especial en México desde 1995, y a su vez, la Oficina de México ante la Autoridad Nacional Palestina fue establecida en 2005, cuando Mahmud Abbas fue electo presidente de la Autoridad Palestina.

[39] Como ocurrió durante la guerra israelí en Gaza, la protesta fue organizada por organizaciones como la *Coordinadora de Solidaridad con Palestina en México (Corsopal)* y el *Movimiento Mexicano de Solidaridad con Palestina*. Recabaron miles de firmas, cartas y artículos expresados en varios de foros y medios de comunicación. "Apoyo al reconocimiento de Palestina como estado miembro de la ONU", *La Jornada*, 25 de septiembre de 2011.

gistraron manifestaciones de la amplia magnitud que se vieron en Argentina, Venezuela, Ecuador. Puede afirmarse que, en su gran mayoría, la opinión pública y los medios de comunicación mexicanos se desinteresaron, mientras que algunos legisladores del PRI, PRD, PT y Movimiento Ciudadano interpelaron a la secretaria Patricia Espinosa durante la comparecencia de ésta ante el Senado, en medio del escándalo del descubrimiento de la operación "Rápido y furioso". Reclamaron que el gobierno federal se subordinó a los intereses de Estados Unidos e Israel, y calificaron a la política exterior del gobierno de Calderón como "entreguista, endeble, gris, timorata y lamentablemente subordinada a Estados Unidos".[40] El senador presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores Asia-África y la bancada priísta lamentaron y exigieron explicaciones, y consideraron que la abstención "deja a la zaga a México respecto al bloque latinoamericano"[41] (desde luego, la actitud de los legisladores no es novedosa y sus críticas nos parecen más oportunismo y antiamericanismo redituables, que una comprensión y un conocimiento verdaderos del tema).[42]

De este episodio de la diplomacia mexicana pueden hacerse por lo menos dos análisis. Por un lado, al optar por la abstención México implícitamente refrendó el orden de las cosas que propone Israel: cuando haya paz reconocerá a un Estado palestino, no al revés. Al proceder así, parecería que el gobierno mexicano no sólo se negó a ver que la UNESCO era el único foro que quedaba a Abbas para asegurar lo que él veía como las condiciones requeridas para negociar,[43] sino que en aras de ser equidistante congeló la posibilidad de que México refrendara su compromiso

[40] Andrea Becerril y Víctor Ballinas, "PRI, PRD y PT fustigan la política exterior calderonista", *La Jornada*, 28 de septiembre de 2011, p. 11.

[41] "Lamenta PRI falta de respaldo a Palestina en la UNESCO", *Milenio*, 31 de octubre de 2011.

[42] Cabe, por ejemplo, recordar que los legisladores nunca interpelaron al gobierno mexicano cuando se firmó el Acuerdo de Libre Comercio con Israel en 2000, al final de la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000), a pesar de que dicho acuerdo no incluyó una cláusula que lo limitara al territorio de Israel conforme a la resolución 242 del Consejo de Seguridad y otras referentes a la ocupación de territorios palestinos; esto es, el texto del acuerdo comercial no especifica que los productos de los asentamientos ilegales deban excluirse del intercambio bilateral. Como bien nos recordaba un diplomático de México en Medio Oriente, hay ejemplos de otros países que excluyen en sus tratados con Israel los productos de los asentamientos. La Corte de Justicia Europea ya se ha pronunciado sobre la aplicabilidad territorial del acuerdo comercial de la UE con Israel y tuvo que referirse a las resoluciones relevantes de Naciones Unidas. El TLC que firmó Mercosur con Israel en 2010 tampoco especifica la cuestión territorial pero se subsanó mediante una aclaración conjunta de los gobiernos sudamericanos diciendo que no se incluyen los productos de los asentamientos.

[43] La dirigencia de Mahmúd Abbas, una de las que más concesiones ha hecho a Israel y Estados Unidos, se había quedado sin opciones y enfrentaba un clima de desengaño y frustración, en una situación precaria, como simple presidente en funciones de la Autoridad Palestina (su mandato ya había expirado), con Cisjordania y Gaza divididas en un reflejo del enfrentamiento entre la OLP y Hamas, e

internacional con el tema de los derechos humanos y con el fortalecimiento del multilateralismo. Desde una segunda lectura, estrictamente de tipo procesal y jurídica, podría decirse que México fue congruente al desistir del mensaje simbólico que cientos de países quisieron enviar a Israel; en ese sentido, incluso podría argumentarse que su voto de abstención fue una muestra de autonomía, pues si bien no votó a favor, tampoco lo hizo en contra. Podría agregarse que refrendó esa autonomía cuando el 29 de noviembre de 2012 México se contó entre los 138 Estados que votaron por la solicitud del presidente de la Autoridad Palestina, Abbás, de elevar el estatus de Palestina a Estado observador no miembro de la ONU (nueve Estados votaron en contra, entre ellos Estados Unidos, Canadá e Israel). En entrevista con funcionarios unas semanas después de la votación, éstos se mostraron confiados en que no habría costo político y económico, pues "ya que Estados Unidos, la comunidad judía y el lobby pro-israelí saben que no teníamos otra opción más que votar a favor esta vez".

En cualquier caso, es un hecho que existen factores disuasivos de una actitud mexicana más asertiva en este tema, y que no sólo fueron la relación con Washington y las presiones de grupos de interés. En un discurso en el que celebraba la elección de México como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU para el bienio 2009-2010, Calderón declaró que "[Desde esa posición], mantendremos nuestra convicción de que la fuerza del derecho y de la razón debe ser la base para la solución pacífica de los conflictos. Hemos planteado nuestra exigencia de un cese inmediato de las hostilidades en el conflicto de Gaza; hemos condenado el uso de la fuerza y particularmente los ataques a la población civil, realizados tanto por los *grupos terroristas* como Hamás y Hezbolá, como por el ejército de Israel".[44] Podría, pues, también pensarse que otro factor de distorsión en el tratamiento del tema israelí-palestino por parte del gobierno mexicano pudo ser la política interna o, más específicamente, las preferencias y visión del mundo del presidente y su equipo gobernante. Resulta inquietante, sin embargo, que el presidente (y en primer lugar sus asesores) hayan pasado por alto que Hamás y Hezbolá son organizaciones no sólo legítimas entre los palestinos y los libaneses respectiva-

incapaz de lograr concesiones territoriales por parte de Israel o la presión efectiva de Washington. Se trataba de una situación en la que no resultaba irrazonable jugarse el todo por "la enchilada completa"; ir por el premio máximo y luego, según evolucionaran los acontecimientos, conformarse con menos –como de hecho ocurrió, al girarse a la UNESCO–.

[44] El Gobierno mexicano, Crónica mensual, Presidencia de la República, núm. 26, enero de 2009, http://www.presidencia.gob.mx/felipecalderon/cronica_mensual/26_el_gobierno_mexicano_2009_01.pdf

mente, sino que participan en el juego político y electoral y que, en el caso palestino, Hamás venció democráticamente las elecciones legislativas en 2006. Entre funcionarios de Cancillería, las palabras del presidente causaron estupor, pues claramente contravenían la posición de México respecto a la definición y el uso del término "terrorismo". Más allá de la indiferencia de los funcionarios, combinada quizá con compromisos adquiridos, podría decirse también que el equipo de Felipe Calderón "entendió" el problema palestino y los ataques de grupos como Hamás a través del prisma de su idea del fenómeno del terrorismo y de cómo debe combatirse, a la luz de su enfrentamiento con los grupos del crimen organizado en México.

Los miembros de la Subsecretaría de Relaciones Exteriores insistieron en recordar a la autora de este artículo que México siempre ha respaldado la instauración de un Estado palestino soberano, y ofrecen como prueba del prestigio de México la invitación que recibió para asistir a la conferencia para la paz en Annapolis 2007. Por último, mencionan que el 29 de junio de 2012, durante su 36ª sesión, el Comité de Patrimonio Mundial aprobó por 13 votos a favor (México incluido), 6 en contra y 2 abstenciones, la resolución con la que se inscribe el sitio "Lugar del nacimiento de Jesús: iglesia de la Natividad y la ruta de peregrinación, Belén" en la Lista de Patrimonio Mundial y en la Lista de Patrimonio Mundial en Peligro.[45] Este voto favorable de México es presentado por nuestros interlocutores en la SRE como "un gran logro de la política exterior". En el tema palestino, pues, México encontró un resquicio para salvar su imagen de autonomía limitándose a denunciar el muro de separación y los asentamientos ilegales de colonos israelíes en los territorios palestinos (los dos proyectos del Estado israelí que las administraciones estadounidenses sí han criticado) y defendiendo la salvaguarda de monumentos.

El programa nuclear de Irán

Como parte del Consejo de Seguridad (2009-2010), México enfrentó casi continuamente escenarios que involucraban a Irán y a este país con la agenda de los países árabes del Golfo, Israel y Estados Unidos. En parti-

[45] Existe una lista de 21 sitios históricos palestinos –que por ahora no incluye nada dentro de Jerusalén–, elaborada por el Ministerio de Turismo y Antigüedades palestino con apoyo de la UNESCO. Una vez que Palestina ingresó como Estado miembro inició los trámites para inscribir esos sitios, comenzando por la Iglesia de la Natividad de Belén, en la Lista del Patrimonio Cultural de la Humanidad de la UNESCO.

cular, el programa nuclear iraní representó uno de los momentos más álgidos de la presidencia de México en el Consejo.

El 9 de junio de 2010, México votó a favor de la resolución 1920, que autorizaba la imposición de nuevas sanciones contra el régimen de Teherán. Con otros once votos a favor, dos en contra (Brasil y Turquía) y la abstención de Libia, la resolución aprobó ampliar las sanciones contra Irán por la falta de transparencia en su programa nuclear.[46]

Aunque México defiende el derecho de Irán a mantener un programa nacional nuclear con fines pacíficos, el gobierno justificó su voto en términos de su compromiso con el desarme nuclear y la necesidad de crear una zona libre de armas nucleares en Medio Oriente. En palabras del embajador Claude Heller: "Las iniciativas diplomáticas recientes en esta materia resultan, a nuestro juicio, insuficientes, pues no incluyen un compromiso claro para poner fin a las actividades de enriquecimiento de material nuclear y no cubren las preocupaciones de la comunidad internacional [...]"[47]La Cancillería señaló que México ha insistido en que Irán coopere de manera transparente con el Organismo Internacional de la Energía Atómica, además de cumplir sus obligaciones del Tratado sobre la No Proliferación de Armas Nucleares. El comunicado agregaba que "México está profundamente comprometido con el desarme nuclear, la no proliferación y los usos pacíficos de la energía nuclear, y por ello le preocupa que se vulnere el régimen de la no proliferación" y que "el uso pacífico de energía nuclear debe estar acompañado del claro compromiso de respetar las obligaciones jurídicas libremente contraídas. La Cancillería aclaró que el voto de México a favor de ampliar las sanciones contra Irán se dirige contra entidades relevantes del programa y "no cancela la posibilidad de continuar las negociaciones diplomáticas con Irán, ni la búsqueda de una vía pacífica para solucionar las diferencias".[48]

El voto de México a favor de más sanciones contra Irán estuvo precedido de la propuesta de salida a la crisis que conjuntamente habían elaborado Turquía y Brasil. En 2010 ambos países participaron en negociaciones intensivas con funcionarios iraníes y para sorpresa de muchos

[46] "Explica SRE voto de México contra Irán", *Crónica*, 9 de junio de 2010, http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_nota=511724

[47] Versión estenográfica del discurso que pronunció el Representante Permanente de México ante las Naciones Unidas y Presidente en turno del Consejo de Seguridad, versión #034, 9 de junio de 2010, http://www.sre.gob.mx/csocial_viejo/contenido/versiones/2010/jun/ver_034.html

[48] La resolución incluye los siguientes elementos que México considera de gran importancia: *i)* las sanciones se dirigen contra individuos o entidades relevantes de su programa nuclear, *ii)* se reafirma el papel central que debe desempeñar el OIEA para verificar el carácter del programa nuclear iraní, *iii)* se preservó un enfoque reversible, al preverse la revisión de las sanciones a efecto de suspenderlas si Irán detiene todas las actividades relacionadas con el enriquecimiento y reprocesamiento de uranio y cumple

alcanzaron un acuerdo acerca del reactor de investigación de Teherán.[49] Sin embargo, el P5+1 (los cinco miembros permanentes del CSONU más Alemania) rápidamente lo descartó y aplicó sanciones en su lugar, por considerar que no comprometía a Irán a frenar su programa de enriquecimiento de uranio.

Qué tan peligroso es el programa nuclear de Irán y qué tan cerca está de tener el arma es cuestión de opinión, que a su vez es muy divergente. Unos señalan obstáculos técnicos que impiden a Irán alcanzar su objetivo y nadie ofrece evidencia concreta de que Irán esté a punto de tener el arma atómica;[50] por su parte Israel mantiene un discurso alarmista y bélico.[51] Es un hecho, en todo caso, que México tuvo que lidiar con una situación en la que la información es escasa, parcial y susceptible de interpretarse según los intereses de cada cual. No obstante, a decir de asesores de la Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos de la Cancillería, México contó "con expertos nucleares que revisaron los informes de la OIEA y las declaraciones iraníes. Si bien los análisis mexicanos no podían establecer con claridad que Irán estuviera desarrollando un programa nuclear militar, sí dejaban en claro que las capacidades establecidas no eran necesarias para lograr los objetivos en energía y medicina nuclear que esa nación presentaba como las razones detrás de su programa".[52]

Desde hace varios años México ha rechazado las presiones o amenazas por parte de Washington en el tema de la presencia de Irán en América Latina e,[53] incluso, con relación al programa nuclear del régimen

completamente con las resoluciones del Consejo y los requerimientos de la Junta de Gobernadores del OIEA. Se extiende el embargo a ocho categorías de armas convencionales como tanques y aviones de combate; se prohíbe la apertura de nuevas sucursales bancarias iraníes o de oficinas de instituciones financieras que pueden estar vinculadas a los programas nucleares, entre otras.

49 Por ese acuerdo, Irán aceptaría intercambiar mil 200 kg de material enriquecido a 3.5% por 120 kg de material enriquecido a 20%. Previo acuerdo de Estados Unidos, Francia, Rusia y la OIEA (el Grupo Viena) Irán enviaría a Turquía el material nuclear y mantendría la propiedad sobre el mismo hasta que la OIEA entregara el material enriquecido a 20% para el reactor de investigación de Teherán.

50 Stephen Walt, "A Riddle, Wrapped in a Mystery, Inside An Enigma...", *Foreign Policy*, 11 de febrero de 2010.

51 Hacia el final del verano de 2009, Israel llevó a cabo ejercicios militares preparativos para un eventual ataque contra las instalaciones nucleares de Irán; varios oficiales militares estadounidenses expresaron su beneplácito ante ese plan, por considerarlo una necesidad. Este discurso se mantiene hasta la fecha. International Crisis Group, "In Heavy Waters: Iran's Nuclear Program, The Risk of War and Lessons from Turkey, Middle East and Europe", reporte núm. 116, 23 de febrero de 2012. Stephen Walt, "A Riddle, Wrapped in a Mystery, Inside An Enigma...", *Foreign Policy*, 11 de febrero de 2010.

52 Roberto Dondisch y Alcibiades Sánchez, "México ante el programa nuclear iraní", en Roberto Dondisch (coord.), *México en el Consejo de Seguridad de la ONU. La historia tras bambalinas*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores-Debate, 2012, p. 70.

53 A los días de haber declarado la guerra contra el terror en septiembre de 2001, y de que el presidente George W. Bush, en su mensaje sobre el estado de la Unión de 2002, incluyera a la República

iraní,[54] pero también México ha refrendado la política hasta ahora aplicada por Estados Unidos (y la Unión Europea), el llamado *dual-track* (sanciones combinadas con diálogo).[55] Roberto Dondisch y Alcibiades Sánchez inscriben la posición de México en la preocupación de la comunidad internacional respecto al "continuo desarrollo de sistemas de misiles [...] y el discurso político de Irán".[56] Para estos y otros actores de la política exterior de México, la política nuclear iraní no puede abstraerse de su política exterior, "cuyos pronunciamientos han levantado dudas y preocupaciones legítimas sobre intenciones incompatibles con la Carta de la ONU y el derecho internacional. Es decir, no es válido aducir que se es un país pacifista mientras se llama a la destrucción del Estado de Israel o se participa de manera abierta en conflictos en la región mediante el apoyo a ciertos grupos políticos o armados".[57]

Islámica de Irán en su "Eje del mal", empezó a circular alegato según el cual la zona fronteriza en América del Sur, conocida como la triple frontera en español (Brasil, Paraguay y Argentina) servía como base para el terrorismo. Agencias noticiosas y fuentes gubernamentales ofrecían pruebas y fuentes dudosas; acusaciones que combinan la imagen del árabe o musulmán como terrorista con la imagen de Sudamérica como tierra de nadie. Pero la presencia de Irán en América Latina incuestionablemente ha crecido en los últimos años; desde que Mahmud Ahmadineyad asumió la presidencia a mediados de 2005, Irán abrió seis nuevas embajadas en América Latina: Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Nicaragua, y Uruguay, además de las cinco que ya tenía en operación –Argentina, Brasil, Cuba, México y Venezuela–. Véase Farid Kahhat, "Percepciones actuales sobre árabes (y musulmanes) en América Latina", en *Contribuciones árabes a las identidades latinoamericanas*, Madrid, Casa Árabe, 2009, pp. 401-413 y 409; Adam Stubits, "Introduction", en Cynthia Arnson, Haleh Esfandiaria y Adam Stubits (eds.), *Iran in Latin America. Threat or 'Axis of Annoyance'?*, Woodrow Wilson Center of Reports on the Americas, núm. 23, 2007, pp. 1-12; John Tofik Karam, "Crossing the Americas: The U.S. War on Terror and Arab Cross-Border Mobilizations in a South American Frontier Region", *Comparative Studies of South Asia, Africa and the Middle East*, vol. 31, núm. 2, 2011, pp. 251-266.

[54] Mario Arriagada, "Crónica de un desencanto: La relación México-Estados Unidos en Wikileaks", *Nexos*, 1 de mayo de 2012. Un cable de *wikileaks* confirma esto, al revelar que, durante su visita a México, a fines de abril de 2008, el secretario de la Defensa estadunidense Robert Gates fue advertido por la embajada de su país que iba a encontrar que México no compartía algunas preocupaciones sobre Al-Qaeda y los vínculos entre Irán y Venezuela. También se reveló que el embajador Pascual reportó en un cable breve y sin mayor sorpresa, que cuando uno de sus oficiales políticos "pidió que el gobierno mexicano presionara a Irán" por desarrollar tecnología nuclear, funcionarios de la SRE respondieron que cuando el presidente o la canciller Espinosa se reúnen con oficiales iraníes sólo "les piden que demuestren sus intenciones pacíficas recibiendo más inspectores nucleares".

[55] Desde 2006, el Consejo de Seguridad ha adoptado seis resoluciones sobre Irán, cinco de ellas impusieron sanciones comerciales en materia de transferencia de armas, financieras, de restricción de viajes y congelamiento de activos. Kayhan Barzegar, "Sanctions Won't End Iran's Nuclear Program", *Foreign Affairs*, 9 de febrero de 2012. Las otras resoluciones en 2006 (1373), 2007 (1347), 2008 (1803 y 1835). Sanciones unilaterales estadounidenses en 2000, 1985 y 1979. Toni Johnson, "How Sanctions Affect Iran's Economy. Interview with Dr. Hassan Hakimian", *Al-Jazeera*, 23 de mayo de 2012.

[56] Roberto Dondisch y Alcibiades Sánchez, "México ante el programa nuclear iraní", en Roberto Dondisch (coord.), *México en el Consejo de Seguridad de la ONU. La historia tras bambalinas*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores-Debate, 2012, p. 67.

[57] Roberto Dondisch y Alcibiades Sánchez, pp. 70-71.

Otra lectura indica que ni las sanciones ni la acción militar parecen haber sido hasta ahora una opción realista y probadamente eficaz para que Teherán cambie de actitud, sino lo contrario. Muchos analistas opinan que las sanciones solamente han tenido el efecto de hacer temer a Teherán un ataque similar al que sufrió el Iraq de Saddam Hussein en 2003, por lo que Irán buscaría aumentar su poder de disuasión con el arma nuclear.[58] Irán es uno de los tres únicos países no árabes en Medio Oriente (los otros dos son Israel y Turquía) y el único Estado islámico chiíta rodeado de actores árabes, cuya población es mayoritariamente sunita (a excepción de Iraq, Bahréin y Líbano), gobernada por sunitas (salvo Iraq desde la caída del régimen de Saddam, y Líbano, gobernado por un sistema confesional más complejo). El peso de esta realidad sin duda ha influido en la percepción que Teherán tiene de su papel regional. En la zona sólo puede contar con Siria como aliado, lo cual no es precisamente gran consuelo. Desde mediados de los noventa empezó a mejorar sus relaciones con Egipto, aunque sólo desde diciembre de 2003 el acercamiento entre ambos es evidente. Con el resto de los 22 miembros de la Liga Árabe las relaciones pueden calificarse a lo mucho de distantes. El factor kurdo hace de Iraq la fuente de una de las peores amenazas a la seguridad e integridad territorial de un país como Irán. (Cabe entre otras cosas recordar las revelaciones en 2004 sobre la presencia israelí en el norte de Iraq y la alarma que lanzó Turquía sobre las operaciones de los servicios de inteligencia israelíes en el seno de las comunidades kurdas de Siria e Irán.) En el ámbito interno, Irán enfrenta problemas económicos y sociales explosivos; el descontento social hasta ahora se ha visto contenido por el patriotismo en torno al tema nuclear. En cuanto a las grandes potencias, la sumisión de los europeos a la agenda dictada por la administración de Bush en Iraq y Medio Oriente dejó a Teherán sin contrapeso importante frente a Washington. Finalmente, Israel, India y Pakistán poseen el arma nuclear, países que, a diferencia de Irán, no son signatarios del Tratado de No Proliferación Nuclear. Por lo anterior no sorprenden ni la percepción que el gobierno iraní tiene de ser una fortaleza asediada ni el regreso de la dimensión mesiánica en su discurso. Ambos elementos sin duda se ven reforzados por la misma clase política que forma la base del poder de Ahmadineyad, la cual proviene principalmente de una generación formada en la guerra contra Iraq (1980-1988): los Pasdaranes, o Guardias de la Revolución, y los Basijis, o "movilizados". Con el fin

[58] El Grupo de Amistad México-Irán de San Lázaro lamentó el voto a favor del gobierno mexicano interpretándolo como señal de la subordinación a los intereses de Estados Unidos; algunos legisladores expresaron el temor de que se creara un ambiente de crisis similar al que se generó en torno al supuesto armamento no convencional de Iraq y que preparó el terreno a la invasión estadounidense de ese país.

de disipar el conflicto directo con las potencias occidentales se observa un esfuerzo explícito de Irán por regionalizar la crisis en torno al tema nuclear; así puede entenderse la adopción de un grotesco lenguaje antisionista, el apoyo al grupo de resistencia Hamás y al partido y grupo de resistencia libanés Hezbolá y una presencia cada vez más marcada en Iraq (la novedad reside, en todo caso, en el tono de provocación de Ahmadineyad, mas no en lo referente a Israel y el tema nuclear; ambas cuestiones están presentes en la agenda iraní desde los años ochenta).[59]

No sólo ninguna de estas consideraciones parece incluirse en la lectura que hace México de la política iraní, sino que los funcionarios mexicanos minimizan la importancia de la iniciativa brasileña, y la interpretan meramente como un movimiento asociado al anhelo de Brasil de ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad, lo cual les demuestra que la política exterior de Brasil es errática y "da bandazos", mientras que la de México defiende una "perspectiva gradual", favorece "perspectivas que no sean extremas" y "da incentivos a Irán". En entrevista, funcionarios de la SRE admiten dudar de la eficacia de las sanciones, pero subrayan que en el texto de éstas se cuidó que no se vislumbrara la posibilidad de usar la fuerza de manera unilateral ni automática contra Irán en caso de violación. Esto es, desde la perspectiva mexicana, las sanciones deben ser un incentivo para Irán en la medida en que pueden prevenir el uso de la fuerza.

El análisis, pues, se simplifica y resulta en una agenda restringida y en la ausencia de llamados explícitos por parte de nuestro país a repensar estrategias y formular propuestas creativas, tendientes a generar confianza y alcanzar soluciones de largo plazo, esto es, distintas a las que las grandes potencias han vislumbrado hasta ahora.[60] A pesar de su final, el ejercicio turco-brasileño ofrecía la oportunidad de probar varios supuestos: que debe involucrarse a Irán y al mayor número posible de países en todos los niveles de negociación; que la presión económica es por lo menos inútil y peor aún, contraproducente; y que a Teherán debe presentársele una propuesta realista. México no reconoce que la República Islámica de Irán pueda definir sus intereses de seguridad guiada por la *realpolitik*, y le resulta ingenuo que Brasil aspire a un papel de potencia mundial involucrándose en "un tema tan complejo y que no pertenece a su zona geográfica contigua".

[59] Al respecto, pueden leerse los análisis de prestigiados especialistas en Irán y los países de Asia Central, como Olivier Roy, "Faut-il avoir peur d'Ahmadinejad?", *Politique Internationale*, núm. 111, primavera de 2006, pp. 199-208.

[60] "Lamenta Grupo de Amistad sanciones a Irán", Canal del Congreso, 30 de junio de 2010, http://www.canaldelcongreso.gob.mx/nueva_imagen/show_noticias.php?id=1022

COOPERACIÓN MULTILATERAL Y COOPERACIÓN CIENTÍFICA Y CULTURAL

Esta parte presenta someramente las iniciativas de México con los países árabes en foros multilaterales en los temas de derechos humanos y medio ambiente, así como los avances en el ámbito cultural y educativo en el plano bilateral y multilateral. Se observa que los campos del arte y la cultura fueron muy activos y se concentraron básicamente en los países del Golfo aunque, en general, ambos campos no formaron parte de una diplomacia pública (esto es, no fueron realmente instrumentos de poder suave del Estado mexicano). En los temas multilaterales, se constata principalmente que los intereses de México y los países árabes tendieron a converger y que se profundizó el diálogo político entre ellos.

Medio ambiente y derechos humanos

En la esfera multilateral, el interés del presidente Calderón por el tema del medio ambiente convergió con el de las petromonarquías del Golfo. Puede incluso decirse que la convergencia y complementariedad en el tema ambiental "aceitó" e impulsó las relaciones bilaterales con esos países en los sectores comercial y de inversiones. La secretaria de Relaciones Exteriores efectuó giras de trabajo a varios países del Golfo como Qatar, Emiratos Árabes Unidos y Arabia Saudita con el fin de intercambiar puntos de vista y acercar posiciones hacia la COP16 que se realizó en Cancún a finales de 2010. La intensa labor diplomática de la canciller la llevó a mantener un diálogo constante, en particular con el ministro de Petróleo y Recursos Minerales de Arabia Saudita. Al parecer durante el proceso de preparación y negociación de la COP hubo algunas divergencias serias con la monarquía saudita que generaron alarma, pero que pronto encontraron salida.[61] Por otra parte, México y Arabia Saudita son miembros fun-

[61] "Concluye gira de trabajo de la Canciller Patricia Espinosa por la Península Arábiga", SRE, comunicado #165, 2 de junio de 2009. Arabia Saudita había pedido que se incluyera el sistema CCS (Carbon Capture & Storage) en el mecanismo Clean Development Mechanism (CDM). Según un funcionario de alto rango de Cancillería que se ocupó directamente de estas negociaciones, se encontró un terreno de entendimiento para atender la solicitud del reino saudí. De acuerdo con la prensa inter-nacional, en la Cumbre de Cancún Noruega (un país que ha sido líder en el desarrollo de tecnologías de bajo carbón en la industria petrolera) facilitó que eso finalmente ocurriera; los funcionarios mexicanos afirman que el entendimiento con Arabia Saudita se debió a la labor conjunta de México y Noruega: "Cancún se hubiera caído si no hubiéramos solucionado ese problema y si Arabia Saudita nos hubiese retirado el apoyo". Su-san Kraemer, "Saudi Arabia Holds Out for Carbon Capture & Storage at Cancun", *Green Prophet*, 13 de diciembre de 2010, http://www.greenprophet.com/2010/12/saudi-arabia-carbon-capture-storage-cancun/

dadores del Foro Internacional de Energía (FIE), con sede en Riad, que es un organismo internacional para el diálogo y cooperación entre productores y consumidores. En enero de 2012, el mexicano Aldo Flores Quiroga, quien hasta diciembre de 2011 se desempeñó como Director General de Asuntos Internacionales de la Secretaría de Energía, fue electo Secretario General de dicho foro mundial. De acuerdo con el embajador Trejo y funcionarios de la Cancillería, Flores fue electo con el firme apoyo saudita. Por su parte, la subsecretaria Lourdes Aranda se entrevistó con el secretario general del CCG, Abdullatif Al-Zayani, durante su visita a Riad en mayo de 2011. De hecho, el CCG ha firmado acuerdos de "Diálogo Estratégico" con algunos países y México ya ha planteado su interés en este esquema. Una circunstancia que sin duda también acercó más a Arabia Saudita y México fue la pertenencia de ambos al G20.

En el tema de derechos humanos, las sublevaciones populares que estallaron en varios países árabes desde el invierno de 2010 ocuparon un lugar en los pronunciamientos de México. Se observa una ligera diferencia en la manera en que el gobierno mexicano procesó las distintas crisis y el tema de la intervención. En el caso de Libia, México apoyó en la Asamblea General de las Naciones Unidas la suspensión de ese país del Consejo de Derechos Humanos e hizo un llamado a las autoridades libias "a detener de manera inmediata las violaciones graves y masivas a los derechos humanos de la población civil". El gobierno de México manifestó su acuerdo con la intervención de las tropas de la OTAN al citar la resolución 1973 (2011), la cual "muestra la determinación de la comunidad internacional para solucionar esta crisis y asegurar que las demandas legítimas de la sociedad civil sean respetadas". Sin embargo, pidió que se continuara "buscando vías pacíficas y trabajando de manera coordinada con la Liga Árabe y la Unión Africana".[62] En el caso de Siria, México tardó alrededor de un mes para pronunciarse, condenar la violencia y llamar al gobierno sirio a respetar los derechos humanos y privilegiar el diálogo político incluyente.[63] Al mismo tiempo, en el caso de Siria México, Colombia y Chile en América Latina, desde el inicio condenaron claramente la cruenta represión del régimen sirio contra su población, mientras que las posiciones de los demás gobiernos latinoamericanos han oscilado entre la franca hostilidad contra los rebeldes sirios y el apego a una solución negociada

[62] El Gobierno de México exhorta a Libia a respetar los derechos humanos de su población civil, SRE Comunicado #082, 20 de marzo de 2011; Consideraciones del Gobierno de México sobre la situación en Libia, comunicado #303, 30 de agosto de 2011.

[63] "México sigue con preocupación los acontecimientos en la República Árabe Siria", Comunicado 127, 23 de abril de 2011.

con el régimen de Damasco.[64] México reiteró su apoyo al Plan del Enviado Especial conjunto de la ONU y de la Liga de Estados Árabes, Kofi Annan, para alcanzar una solución pacífica del conflicto y poner fin a la violencia, al tiempo que exhortó a las autoridades y a la oposición sirias a respetar sus obligaciones con dicho Plan.[65] Así como apoyó la decisión de suspender a Libia del Consejo de Derechos Humanos de la ONU,[66] México fue promotor de varias resoluciones acerca de la crisis siria y apoyó todas las aprobadas en dicho órgano.[67] México fue aún más lejos al participar en la "Segunda Conferencia del Grupo de Amigos del Pueblo Sirio", la cual se llevó a cabo en Ankara, Turquía, en abril 2012;[68] y asistió a la reunión de altos funcionarios del Grupo de Trabajo de los Amigos de Siria para la Reconstrucción y el Desarrollo Económico en Abu Dabi (24 de mayo de 2012).[69] Funcionarios de la SRE aclararon enfáticamente a la autora que México ha asistido a esas reuniones para estar al día en su análisis de lo que en Siria ocurre, pero que de ninguna manera ha buscado o aceptado participar en votaciones o tomar parte en las discusiones y deliberaciones.

En suma, en la mayor parte de las crisis iniciadas por las sublevaciones populares (Túnez, Egipto, Yemen y Siria), en los pronunciamientos de México prevaleció el vocabulario de los derechos humanos y la demo-

[64] Janaina Herrera, "La crise syrienne au prisme latino-américain (Venezuela, Brésil, Argentine)", *Les Carnets de l'IFPO*, 14 de septiembre de 2012, http://ifpo.hypotheses.org/4144

[65] "México se une a la condena internacional de la violencia en la República Árabe Siria", Comunicado 152, 28 de mayo de 2012.

[66] Secretaría de Relaciones Exteriores, Comunicado #303, 30 de agosto de 2011, http://www.sre.gob.mx/csocial_viejo/contenido/comunicados/2011/ago/cp_303.html

[67] Tales como las S-16/1 (29 abril 2011), S-17/1 (23 agosto 2011), S-18/1 (2 diciembre 2011), S-19/1 y 19/22 (marzo 2012).

[68] De acuerdo con la Dirección General para África y Medio Oriente, "por respeto a nuestros principios, México no consideró prudente asistir a la reunión de Amigos de Siria llevada a cabo en Túnez en febrero de 2012, ya que no se trataba de reconocer solamente al Consejo Nacional Sirio". En otro momento, sin embargo, se nos dijo que si México no asistió fue porque la invitación para asistir en esa reunión llegó muy tarde. México sí asistió a la reunión de Estambul, el 1 de abril de 2012; la tercera reunión tuvo lugar en París en julio del mismo año. El Grupo de Amigos del Pueblo Sirio es un colectivo diplomático de países que se reúnen periódicamente para discutir sobre la crisis siria fuera del Consejo de Seguridad. El colectivo se creó en respuesta al veto de Rusia y China contra toda resolución en el Consejo de Seguridad que condene al régimen de Damasco.

[69] Secretaría de Relaciones Exteriores, http://www.elnuevoherald.com/2012/06/11/1224020/la-posicion-de-mexico-ante-la.html#storylink=cpy "La posición de México ante la crisis en Siria", http://www.elnuevoherald.com/2012/06/11/1224020/la-posicion-de-mexico-ante-la.html 11 junio 2012. En la Asamblea General de la ONU (AGONU), México se unió a las resoluciones sobre Siria aprobadas por dicho órgano –la 66/176 (19 diciembre 2011) y la 66/253 (16 febrero 2012)– y ha expresado su coincidencia con las posiciones del Consejo de Seguridad (resoluciones 2042 y 2043), mediante las cuales se ha condenado la violencia en Siria. En la UNESCO, México apoyó la decisión del 8 de marzo, que hace un llamado a las autoridades del país a detener las violaciones a los Derechos Humanos, proteger a la población civil, en especial a niños y estudiantes. En esa ocasión, los representantes mexicanos ante ese foro formularon una explicación de voto para indicar que se apoyaba la decisión en congruencia con nuestra posición en el CoDH y en la AGONU.

cracia y el énfasis en la importancia que tienen los organismos regionales e internacionales para contribuir a poner fin a la violencia. Sin embargo, y por lo mismo, sorprende que México no haya expresado su condena respecto a la brutal represión gubernamental de los manifestantes a favor de la democracia en Bahréin (represión que se logró con ayuda de las petromonarquías del Golfo, principalmente Arabia Saudita y Emiratos Árabes Unidos).

Cooperación y promoción educativa, cultural y electoral[70]

Las actividades de cooperación y promoción cultural y educativa de México en Medio Oriente también se concentraron en los países del Golfo Pérsico. En 2010 México participó en la Conferencia sobre Cooperación Internacional para la Protección y Repatriación del Patrimonio Cultural, organizada por el Consejo Supremo de Antigüedades de Egipto, que se realizó en El Cairo, Egipto; suscribió el memorándum de entendimiento en deporte con Argelia y siguió las negociaciones para firmar tratados de cooperación en educación y cultura con Jordania y Qatar. En el área de promoción cultural, entre diciembre de 2006 y diciembre de 2011, el gobierno de México, por medio de sus representaciones diplomáticas y consulares, participó en alrededor de trescientas actividades culturales y artísticas en la región.[71] Éstas apenas representaron aproximadamente 5 por ciento del total de acciones de la SRE de promoción cultural en el mundo. La misión mexicana en los Emiratos Árabes es, sin duda, el caso más representativo de promoción de la cultura y el arte de México en el Medio Oriente.[72] En la esfera de intercambio académico, sólo tres países de la región ofrecieron becas a estudiantes mexicanos por medio de la SRE: Egipto, Irán y Marruecos. El intercambio se concentra en estudios lingüísticos –para estudiar árabe– o para adquirir conocimientos técnicos en áreas especializadas como agricultura.[73]

[70] Janaina Herrera, "La crise syrienne au prisme latino-américain (Venezuela, Brésil, Argentine)", *Les Carnets de l'IFPO*, 14 de septiembre de 2012, http://ifpo.hypotheses.org/4144

[71] "México se une a la condena internacional de la violencia en la República Árabe Siria", Comunicado 152, 28 de mayo de 2012.

Secretaría de Relaciones Exteriores, Comunicado #303, 30 de agosto de 2011, http://www.sre.gob.mx/csocial_viejo/contenido/comunicados/2011/ago/cp_303.html

[72] Tales como las S-16/1 (29 abril 2011), S-17/1 (23 agosto 2011), S-18/1 (2 diciembre 2011), S-19/1 y 19/22 (marzo 2012).

De acuerdo con la Dirección General para África y Medio Oriente, "por respeto a nuestros principios, México no consideró prudente asistir a la reunión de Amigos de Siria llevada a cabo en Túnez en febrero de 2012, ya que no se trataba de reconocer solamente al Consejo Nacional Sirio". En otro momento, sin embargo, se nos dijo que si México no asistió fue porque la invitación para asistir en esa reunión llegó muy tarde. México sí asistió a la reunión de Estambul, el 1 de abril de 2012; la tercera

Otro elemento que coadyuvó a la difusión de los países de Medio Oriente en México fue la celebración, por primera ocasión, de la Semana Árabe en México (noviembre de 2010; es anual desde entonces) a iniciativa del Centro de Investigación y Docencia Económicas y El Colegio de México, con el firme apoyo de la SRE y su directora general para Asia y África, Sara Valdés (esta última asumió la dirección en lugar de Ana Luisa Fájer, desde agosto de 2008). Es un foro que ofrece la oportunidad de ampliar el conocimiento de esa región en México y asociar a la Cancillería con otras instituciones vinculadas con el Medio Oriente. Entre Arabia Saudita y México se firmaron un Memorándum de Cooperación entre los respectivos institutos de estudios diplomáticos y un Convenio de Vinculación y Colaboración Académica entre El Colegio de México y la Fundación Faisal. El compromiso escrito de Arabia Saudita de establecer una Cátedra de Estudios Árabes en El Colegio de México,[74] con la cual se espera fortalecer el diálogo intercultural, no se cumplió. Este acercamiento buscó complementarse mediante el contacto y la presencia en foros regionales como la Liga de Estados Árabes y el CCG. Con la Liga de Estados Árabes el 19 de octubre de 2006 se firmó un Acuerdo para el Establecimiento de un Fondo Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo, con el objetivo de implementar proyectos de cooperación en materia económica, científica, técnica, cultural y educativa. De ese fondo México financió dos ambulancias durante la guerra en Líbano de 2006, salió una contribución para el Programa Mundial de Alimentos para la Franja de Gaza y otra para la traducción al árabe de la *Historia Mínima de México*. Frente a las Cumbres América Sur-Países Árabes (ASPA), México buscó, pues, sus propios canales de diálogo y comunicación con el mundo árabe; sin embargo, no se puede interpretar como una reacción al dinamismo de los países del Cono Sur ni como una estrategia de cooperación o de reactivación de las relaciones Sur-Sur.

En materia electoral, desde 2009 se instauró una relación más cercana con la Liga de Estados Árabes. En el marco de los procesos de transformación que tienen lugar en el Norte de África y en Medio Oriente, se impulsó la cooperación electoral a través del Instituto Federal Electoral (IFE) con países como Egipto, Libia, Túnez Líbano, y se continuó la que se tenía con Iraq desde 2004.[75]

---

reunión tuvo lugar en París en julio del mismo año. El Grupo de Amigos del Pueblo Sirio es un colectivo diplomático de países que se reúnen periódicamente para discutir sobre la crisis siria fuera del Consejo de Seguridad. El colectivo se creó en respuesta al veto de Rusia y China contra toda resolución en el Consejo de Seguridad que condene al régimen de Damasco.

[75] Secretaría de Relaciones Exteriores, http://www.elnuevoherald.com/2012/06/11/1224020/la-posicion-de-mexico-ante-la.html#storylink=cpy "La posición de México ante la crisis en Siria", http://

A pesar de los avances arriba mencionados, se registran aún obstáculos importantes y tareas pendientes. Una tiene que ver con el hecho de que muchos embajadores de los países árabes hablan muy poco o nada de español, y los diplomáticos mexicanos en Medio Oriente tampoco hablan árabe. Con la intención de empezar a reducir esa brecha, el Instituto Matías Romero ofrece por primera vez, desde 2011, el primer curso de árabe para el cuerpo diplomático.[76] Otro problema que representantes diplomáticos en Medio Oriente mencionan es la falta de presupuesto, que, según ellos, fue el principal impedimento de que durante este sexenio tampoco se creara un centro cultural mexicano en algún país árabe.[77] Otra traba es que los temas referentes a Medio Oriente, el mundo árabe y el islam han tenido escasa presencia y difusión en México; y cuando se habla de ellos, algunos medios de comunicación y sus comentaristas fungen como expertos improvisados que recurren a estereotipos o a lecturas sin matices, al ofrecer una imagen imprecisa y en ocasiones negativa de los países de mayoría árabe y musulmana, sin reconocer el carácter plural, diverso y descentralizado del islam ni dar cuenta de la complejidad de las sociedades de Medio Oriente. En México son aún muchos los comentaristas y conductores de noticieros que no saben distinguir entre un árabe y un musulmán, que afirman que Irán y Afganistán son países árabes, o que equiparan al grupo libanés Hezbolá y al movimiento palestino Hamás con Al-Qaeda. En cuanto a la imagen que México tiene entre los países árabes del Golfo, diplomáticos mexicanos en esa región dicen que está enmarcada en las noticias de los medios internacionales que destacan la violencia generada por el narcotráfico y el crimen organizado. Puede también señalarse que el espacio que recibe México en la cadena tele-

---

www.elnuevoherald.com/2012/06/11/1224020/la-posicion-de-mexico-ante-la.html 11 junio 2012. En la Asamblea General de la ONU (AGONU), México se unió a las resoluciones sobre Siria aprobadas por dicho órgano –la 66/176 (19 diciembre 2011) y la 66/253 (16 febrero 2012)– y ha expresado su coincidencia con las posiciones del Consejo de Seguridad (resoluciones 2042 y 2043), mediante las cuales se ha condenado la violencia en Siria. En la UNESCO, México apoyó la decisión del 8 de marzo, que hace un llamado a las autoridades del país a detener las violaciones a los Derechos Humanos, proteger a la población civil, en especial a niños y estudiantes. En esa ocasión, los representantes mexicanos ante ese foro formularon una explicación de voto para indicar que se apoyaba la decisión en congruencia con nuestra posición en el CoDH y en la AGONU.

Agradezco al licenciado Carlos Peimbert Moreno y a la Dirección General de Cooperación Educativa y Cultural de la SRE por la información proporcionada con datos hasta abril de 2012.

Ejemplo de esto fue la presentación en México de las exposiciones "Persia: Fragmentos del Paraíso. Tesoros del Museo Nacional de Irán", "Espejismos: Arte Contemporáneo de Oriente Medio y Norte de África" e "Isis y la Serpiente Emplumada", que mostró piezas traídas de los museos de El Cairo, Alejandría, Luxor y Aswan.

Se siguió un programa intenso de exposición de pintura y fotografía, semanas gastronómicas, y el festival de cine de Dubái de 2010 donde México tuvo gran éxito. La religión musulmana es un reto a la

visiva transnacional *al-Jazeera* es marginal, si bien algunos momentos críticos de la vida política del país fueron ampliamente cubiertos por la cadena como la campaña presidencial de 2012 o el movimiento #yosoy132. Predominan con todo notas sobre el narcotráfico.[78]

Cabría también preguntarse si acaso la manera como están organizadas las distintas direcciones dentro de la SRE desfavorece una lectura sistemática, constante, coordinada y nutrida, entre las dependencias del gobierno federal, de lo que ocurre en Medio Oriente. Quizá la lectura podría mejorarse si, por ejemplo, se dividiera la actual Dirección General para África y Medio Oriente en dos Direcciones de área: una para Medio Oriente y otra para África. La Dirección para Medio Oriente conservaría el Departamento para la Península Arábiga (se sugiere modificar el nombre de éste por el de "Departamento para el Golfo Pérsico", que incluiría también a Irán y no sólo a los países árabes del Golfo), y podrían agregarse dos Departamentos más, uno para el Cercano Oriente (Siria, Líbano, Israel, territorios palestinos, Jordania, Egipto) y otro para el Norte de África (Marruecos, Argelia, Túnez, Libia). Dentro de la Dirección para Medio Oriente permanecería la actual Subdirección de Asia Central, con el fin de poner especial atención a la relación de Pakistán y Afganistán con los ejes de crisis en el Cercano Oriente y el Golfo; la Subdirección de Asia Central también deberá ocuparse cada vez más de Turquía como actor de peso en Medio Oriente. Ello porque en este sexenio México pudo confirmar la importancia geopolítica de Turquía como actor en el juego de alianzas y la dinámica de seguridad en Medio Oriente, como líder normativo en esa región y en foros multilaterales, y como puente entre esa zona y Europa.

[78] http://www.aljazeera.com/category/city/mexico-city

CONSIDERACIONES FINALES

Antes de 2006, México contaba con representaciones diplomáticas en Arabia Saudita, Argelia, Egipto, Irán, Israel, Líbano, Marruecos y en los territorios palestinos autónomos. Durante el sexenio de Calderón se abrieron dos embajadas más, ambas en la zona del Golfo: una en Emiratos Árabes Unidos (enero de 2012), otra en la capital de Kuwait (diciembre 2011) y, en forma concurrente, ante Qatar, más dos consulados honorarios, en Manama y en Saná.[79] Sorprende que el gobierno calderonista haya preferido abrir una embajada titular en Kuwait y no en Qatar, cuyas capacidades de inversión inigualables y política exterior le han permitido erigirse como actor más trascendental e influyente en la escena internacional. De esta manera, al terminar el sexenio México contaba con embajadas en Arabia Saudita (concurrencias en Reino de Bahréin, Sultanato de Omán y República de Yemen); Argelia (concurrencias en Libia, Mauritania y Túnez); Egipto (concurrencias en Reino Hachemita de Jordania, República Árabe Siria y República de Sudán); Emiratos Árabes Unidos; Irán (concurrencias en Afganistán, Kirguistán, Pakistán, Tayikistán, Uzbekistán); Israel; Kuwait (concurrencia en Qatar); Líbano; Marruecos (concurrencia en Costa de Marfil, República de Mali, República de Senegal, República de Gabón).

Con el gobierno de Felipe Calderón, pues, se dieron pasos más concretos y firmes en las esferas comercial y de la agenda multilateral con la zona del Golfo Pérsico. La crisis económica mundial parece ser la clave explicativa, aunque sin duda la convicción y voluntad de quienes encabezaron la SRE, la Subsecretaría y la Dirección General para África y Medio Oriente, fueron cruciales. Los múltiples viajes de la secretaria de Relaciones Exteriores Patricia Espinosa a Egipto, Arabia Saudita, Emiratos y Qatar en junio y noviembre de 2010, y los que efectuaron la subsecretaria Lourdes Aranda y la directora para África y Medio Oriente, Sara Valdés, coadyuvaron a una mayor diversificación y proyección de México en Medio Oriente. En el ámbito multilateral, destacan la presencia mexicana en la Conferencia de Annapolis para relanzar las negociaciones de paz árabe-israelíes (noviembre de 2007), y en la Conferencia Internacional de Donantes para el Estado Palestino (París, diciembre de 2007); también sobresale la cooperación de México en el ámbito electoral, y en el tema ambiental con países del Golfo. Sin embargo, el aspecto comercial no se vinculó a una estrategia global de Estado que asociara intereses y objetivos

[79] "Senado ratifica a nuevo embajador de México en Kuwait y Qatar", *Notimex*, 29 de noviembre de 2011, http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/abe9722ca78ca28e1ac55eff97d317af

políticos y culturales con los económicos y, en última instancia, con la voluntad de fortalecer la presencia e influencia de México en el mundo. México no impulsó de manera consistente y programada visitas de distintos actores, de las dependencias del Ejecutivo, de gobiernos estatales, del Poder Legislativo, de académicos, del sector privado y de las organizaciones de la sociedad civil. En suma, no se observa una visión integral ni criterios básicos, más allá de los económicos, que orienten la política de México hacia esos países.

En el ámbito político, específicamente el programa nuclear iraní y el conflicto palestino-israelí se invocaron principios de nuestra política exterior;[80] más allá de eso no se observan instrumentos retóricos ni iniciativas propias. México no quiere ser líder ni tener un peso mayor del que tiene en Medio Oriente; se limitó a orientar los intereses de empresarios e inversionistas mexicanos hacia esa región, y a tener un papel de bajo perfil en los temas de la alta política, especialmente en coyunturas críticas. En el tema palestino-israelí se mantuvo la tradición de la diplomacia de denunciar reiteradamente la construcción de asentamientos ilegales en territorios palestinos y el respeto del derecho internacional. Al mismo tiempo, sin embargo, México subordinó el apoyo a la autodeterminación del pueblo palestino a las infructuosas negociaciones entre palestinos e israelíes. Desde el ángulo costo-beneficio, si el objetivo era evitar represalias económicas y mantener buenas relaciones con Estados Unidos, puede decirse que la diplomacia de bajo perfil del gobierno de Felipe Calderón fue eficaz. Pero no fue autónoma y solamente dejó satisfechos a Israel y Estados Unidos. Ese pragmatismo, además, no se contrapesó con el lenguaje de principios;[81] el gobierno mexicano adoptó la imagen de consenso según la cual habría dos extremismos minoritarios por los que palestinos e israelíes padecen de igual forma un mismo tipo y magnitud de violencia, no obstante la relación de fuerzas asimétrica entre ambas partes. El factor explicativo de mayor peso en este caso parecerían ser las presiones del sistema internacional (las relaciones estrechas con Washington) filtradas por la predisposición que tienen la clase gobernante, encabezada por el presidente de la República, y los tomadores de decisión en México y Washington, de interpretar los acontecimientos de Medio Oriente según su propia familiaridad con la región y a través del prisma de sus prejuicios y preferencias.

[80] Ana Covarrubias Velasco, "Los principios y la política exterior de México", en Jorge A. Schiavon, Daniela Spenser y Mario Vázquez Olivera (eds.), *En busca de una nación soberana. Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, CIDE-SRE, 2006, pp. 387-422.

[81] *Ibid.*, pp. 389 y 402-403.

Lo anterior, así como el hecho de que Felipe Calderón nunca visitó uno solo de estos países y que el presupuesto asignado a la Dirección General de África y Medio Oriente es el más reducido de las direcciones regionales de la SRE, son elementos que confirman que asumir un papel asertivo y autónomo en otras regiones del mundo no es un objetivo del Estado mexicano, y que Medio Oriente no es una región prioritaria para el gobierno de México (como, de hecho, tampoco lo es para la opinión pública mexicana, quien considera que es la última zona del mundo a la que México debe prestar atención).[82] Todo ello sucede a pesar de que Medio Oriente tiene un lugar central indiscutible en los temas más importantes en la agenda multilateral mexicana y en el ámbito de la seguridad internacional.

MÉXICO ANTE MEDIO ORIENTE DURANTE EL PRIMER AÑO DEL GOBIERNO DE ENRIQUE PEÑA NIETO: ¿MÁS DE LO MISMO?

A decir por las escuetas y abstractas líneas que el Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018) dedica a Medio Oriente, se deduce que esta región no está en el radar del gobierno de la República presidido por Enrique Peña Nieto.[83] No obstante, si se observan algunas acciones concretas, se puede esperar que los temas de la agenda multilateral como los derechos humanos, el control de armamento, la energía y el medio ambiente continuarán formando parte del diálogo político con los países de la zona, árabes y no árabes. Así por ejemplo, durante la reunión protocolaria que sostuvo con los embajadores de África, Medio Oriente y Asia Central acreditados en México,[84] el secretario de Relaciones Exteriores, José Antonio Meade,

[82] Guadalupe González, Jorge A. Schiavon, David Crow y Gerardo Maldonado, *Las Américas y el Mundo 2010-2011. Opinión Pública y política exterior en Brasil, Colombia, Ecuador, México y Perú*, México, CIDE-DEI, septiembre 2011, pp. 86-87.

[83] Así, se lee que: "[...] los procesos de cambio político y social del Medio Oriente y del norte de África presentan una oportunidad en términos de política exterior para nuestro país. Ante el reto que enfrentan algunos de los países más importantes de la región en términos de transición democrática, México es una referencia obligada. Por otra parte, puesto que algunos países de dicha zona presentan sólidas tasas de crecimiento, debemos aprovechar esta ventana de oportunidad para profundizar las relaciones bilaterales, establecer mecanismos de cooperación y fortalecer las relaciones económicas". Véase "México con responsabilidad global", Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Gobierno de la República, disponible en: http://pnd.gob.mx/

[84] "Se reúne el Secretario José Antonio Meade con diplomáticos de África, Medio Oriente y Asia Central", Comunicado 031, Secretaría de Relaciones Exteriores, 13 de febrero de 2013, disponible en:

aseguró que el gobierno mexicano reforzará su participación en las organizaciones regionales ante las cuales tiene el estatus de observador, y destacó la importancia de aumentar la cooperación en materia energética y ambiental con los países de las tres regiones. Con los países del Golfo se ha preservado el interés en la diplomacia económica y en cosechar sus frutos en el ámbito político. Así, en febrero de 2013 se realizaron visitas a Omán y Kuwait para promover la candidatura del mexicano Herminio Blanco a la Dirección General de la Organización Mundial del Comercio para el periodo 2013-2017. Además de exponer las propuestas del Doctor Blanco, la delegación mexicana intercambió elogios con los representantes de los gobiernos árabes acerca de los logros obtenidos por ambas partes en comercio e industria. Días después, México y Kuwait firmaron el Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (APPRI).[85]

Igualmente se observa hasta ahora que con el gobierno de Peña Nieto México ha buscado estrechar los vínculos de cooperación con Israel. En mayo de 2013, la visita a ese país del subsecretario para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, el embajador Juan Manuel Gómez Robledo, tuvo por objeto fortalecer el diálogo sobre temas prioritarios de la agenda multilateral y bilateral, particularmente la seguridad e inteligencia. De hecho, en ese mayo de 2013 se reportaba que representantes del gobierno de Israel en México se habían comprometido a participar en la capacitación de la policía de Chiapas, en su profesionalización y en el uso de herramientas tecnológicas para inteligencia. El gobierno de Israel mencionó que la seguridad "es fundamental"para "el crecimiento de un país", pero "también se les debe capacitar en el respeto de los derechos humanos de los detenidos".[86] Durante la visita de Gómez Robledo a Israel, también se habló de aumentar la cooperación bilateral en el fortalecimiento de los regímenes internacionales de derechos humanos y de control de armamento.[87] Lo anterior sorprende, pues si Israel tiene sin duda experiencia en asuntos de inteligencia y agenda militar, por otra parte, a

---

http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/es/comunicados/2311-031 Comunicado 031, Secretaría de Relaciones Exteriores, 13 de febrero de 2013, disponible en: http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/es/comunicados/2311-031

[85] "Firman México y Kuwait acuerdo para promover y proteger inversiones", Comunicado 014/13, Secretaría de Relaciones Exteriores, 22 de febrero de 2013, disponible en: http://www.economia.gob.mx/eventos-noticias/sala-de-_GoBack_GoBackprensa/comunicados/9365-boletin014-13

[86] Fredy Martín Pérez, "Israel ofrece capacitar a Policía de Chiapas", *El Universal*, 10 de mayo de 2013.

[87] "México e Israel celebran Reunión de Consultas Bilaterales sobre Temas Multilaterales", Comunicado 173, *Secretaría de Relaciones Exteriores*, 23 de mayo de 2013, disponible en: http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/es/comunicados/2658-173; "El subsecretario Juan Manuel Gómez Robledo sos-

la luz de sus conflictos regionales, el tema de derechos humanos resulta en ellos por lo menos discutible, no necesariamente ejemplar, y polémico ante la agenda internacional. Este mensaje puede entenderse en todo caso como una búsqueda de posicionar un discurso de legitima-ción en el diálogo bilateral.

Con relación a la crisis política en Egipto en el verano de 2013, la Secretaría de Relaciones Exteriores se abstuvo de calificar como "golpe de Estado" la destitución por parte del ejército del presidente electo Mohamed Morsi en julio, luego de varios días de movilizaciones populares. Se limitó a llamar a las partes a entablar "un diálogo [...] que permita reestablecer el Estado de Derecho y la institucionalidad democrática, en un marco de respeto a los derechos humanos y que, al mismo tiempo, responda a las aspiraciones y demandas de la población".[88]

Finalmente, el gobierno mexicano participó en el debate de las Naciones Unidas sobre la crisis humanitaria que se vive en Siria.[89]El Representante Permanente de México ante las Naciones Unidas, el embajador Jorge Montaño, condenó enérgicamente la violencia contra la población siria y en particular el uso de armas químicas, al que calificó como un "crimen de guerra".[90]Al mismo tiempo, reiteró que no debe privilegiarse la solución militar para poner fin al conflicto, sino un diálogo político basado en la convocatoria que lanzaron Estados Unidos y Rusia para un arreglo político en el marco de las negociaciones de Ginebra II y otros esfuerzos diplomáticos. Montaño lamentó la parálisis del Consejo de Seguridad de la ONU para atender esta situación al tiempo que dio la bienvenida, el 19 de agosto, al inicio de los trabajos de investigación de la Misión de Expertos de las Naciones Unidas responsable de comprobar el

---

tiene reunión de trabajo con el Jefe Negociador Adjunto de la Organización para la Liberación de Palestina", Comunicado 174, *Secretaría de Relaciones Exteriores*, 23 de mayo de 2013, disponible en: http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/es/comunicados/2659-174 Durante su visita a Israel, México reiteró la importancia de mantener el papel central del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas como el mejor instrumento para generar una auténtica cooperación internacional a favor de la protección y promoción de ese tema.

[88] "El Gobierno de México se mantiene atento a los acontecimientos en Egipto", Comunicado 237, *Secretaría de Relaciones Exteriores*, 3 de julio de 2013, disponible en: http://saladeprensa.sre.gob.mx /index.php/es/comunicados/2805-237

[89] "El Gobierno de México participa en debate de las Naciones Unidas sobre la situación en Siria", *Secretaría de Relaciones Exteriores*, Comunicado 266, 29 de julio de 2013, disponible en: http://salade prensa.sre.gob.mx/index.php/comunicados/2886-266#

[90] Montaño recordó que si bien la República Árabe Siria no es Estado parte de la Convención para la Prohibición de Armas Químicas (CAQ), las partes en conflicto tienen obligaciones internacionales derivadas del Protocolo de Ginebra de 1925, instrumento internacional que prohíbe el empleo de armas

presunto uso de armamento químico en Siria. Lo mismo declaró el canciller José Antonio Meade Kuribreña, entrevistado en la ciudad de La Haya, sede de la Corte Internacional de Justicia, al subrayar la importancia de que se agoten las instancias de investigación que estaba llevando a cabo la Misión de las Naciones Unidas sobre el supuesto uso de agentes químicos en Siria. En ese contexto, dijo que México estaba a la espera que esa misión terminara sus trabajos y estuviera en condiciones de presentar su informe y conclusiones al Secretario General y al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.[91] Sin embargo, Meade defendió una intervención militar, calificándola de "importante y urgente".[92] Esto habría que interpretarlo como resultado de una convicción ética planteada quizá de manera apresurada, más que de una convicción política del Canciller, pues éste igualmente insistió en que el Consejo de Seguridad es el único órgano facultado para adoptar medidas colectivas en el caso de una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. Esta posición es congruente con los principios de la política exterior de México. Después de todo, hay que recordar que la misma ONU sujetó a la decisión del CS la norma de la Responsabilidad de Proteger, que fue adoptada en la Cumbre Mundial de 2005.

Sin embargo, ante la crisis humanitaria en Siria y los debates sobre las ventajas y desventajas de una intervención por parte de Estados Unidos, dos aspectos de la posición del gobierno mexicano llaman mi atención; la primera, que Meade considere que el CS tiene la fortaleza suficiente para actuar. Me parece muy ingenua ante la evidencia de los estragos que ha provocado la ilegitimidad del veto en ese órgano, y que replantean la necesidad de reformar al sistema de la ONU que tanto ha defendido nuestro país. Segundo, que tanto Meade como Montaño se unan de manera acrítica a los llamados a una solución política. Insistir en el diálogo político es loable pero se antoja utópico, pues un conocimiento de la dinámica que ha tomado la crisis en Siria fácilmente permite prever que la solución política no tendrá lugar. Hacia mediados de septiembre de 2013, todas las partes seguían sin hacer nada para que la reunión de Ginebra II tuviera

biológicas y químicas en situación de conflicto. "México manifiesta su extrema preocupación sobre el presunto uso de armas químicas en Siria", *Secretaría de Relaciones Exteriores*, Comunicado 289, 21 de agosto de 2013, disponible en: http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/es/comunicados/2953-289

91 "Posición del gobierno de México frente a los últimos acontecimientos en Siria", *Secretaría de Relaciones Exteriores*, Comunicado 306, 28 de julio de 2013, disponible en: http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/es/comunicados/2983-306

92 "México: La intervención militar en Siria se antoja 'importante y urgente'", *Russia Today*, 28 de agosto de 2013, disponible en: http://actualidad.rt.com/ultima_hora/view/104180-mexico-siria-eeuu-guerra

lugar, incluido el gobierno de la rebelión siria, el cual no se presenta como frente unido ante esta opción. Más aún, ya no es posible reconciliar los intereses de la dinastía Asad con los de la oposición. A fuerza de rehusarse al diálogo y las concesiones, que para él equivalen a renunciar a su poder y su autoridad, Bashar al-Asad "gobierna" sobre un país en ruinas. Provocó directa o indirectamente la muerte de más de 100 mil sirios y sirias. Empujó al exilio a cientos de miles de sus compatriotas. Las infraestructuras económicas de Siria han sido destruidas, sus sistemas de salud y educación están devastadas. Bashar al-Asad tiene una alta tolerancia a la brutalidad y nada sugiere que ha dejado de ser un actor racional. Y la realidad desafortunada es que no ha tenido un incentivo real para detener la masacre de su población, ante la falta de una amenaza de acción militar creíble.

BIBLIOGRAFÍA

"Apoyo al reconocimiento de Palestina como estado miembro de la ONU", *La Jornada*, 25 de septiembre de 2011.

"Explica SRE voto de México contra Irán", *Crónica*, 9 de junio de 2010, http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_nota=511724

"Lamenta Grupo de Amistad sanciones a Irán", Canal del Congreso, 30 de junio de 2010, http://www.canaldelcongreso.gob.mx/nueva_ imagen/show_noticias.php?id=1022

"Lamenta PRI falta de respaldo a Palestina en la UNESCO", *Milenio*, 31 de octubre de 2011.

"Los palestinos piden a México votar en la ONU por la creación de su Estado", CNN México, 9 de agosto de 2011.

"México abrirá embajada en Qatar", *Gulf News*, 20 de abril de 2011, http://gulfnews.com/news/gulf/qatar/mexico-to-open-embassy-in-qatar-1.796441).

"México e Israel buscan incrementar su relación comercial", *Empresa Exterior*, 12 de abril de 2011, http://www.empresaexterior.com/politica-economica/noticias/39352-noticias

"¿Qué dijo Calderón en la ONU?", *Animal político*, 21 de septiembre de 2011, http://www.animalpolitico.com/2011/09/%C2%BFque-dijo-calderon-ante-la-onu-textual/

"Senado ratifica a nuevo embajador de México en Kuwait y Qatar", *Notimex*, 29 de noviembre de 2011, http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/abe9722ca78ca28e1ac55eff97d317af

Alfaro-Velcamp, Theresa, "Immigrant Positioning in Twentieth-Century Mexico: Middle Easterners, Foreign Citizens and Multiculturalism", *Hispanic American Historical Review*, 86, núm. 1, 2006.

Ángel, Arturo, "Empresa israelí sobornó a México en compra de drones, revela WikiLeaks", *24 Horas*, 27 de febrero de 2012, http://www.24-horas.mx/israel-soborno-a-mexico-en-compra-de-drones-revela-wikileaks/

Arriagada, Mario, "Crónica de un desencanto: La relación México-Estados Unidos en Wikileaks", *Nexos*, 1 de mayo de 2012.

Barzegar, Kayhan, "Sanctions Won't End Iran's Nuclear Program", *Foreign Affairs*, 9 de febrero de 2012.

Becerril, Andrea y Víctor Ballinas, "PRI, PRD y PT fustigan la política exterior calderonista", *La Jornada*, 28 de septiembre de 2011.

Beckhusen, Robert, "Advanced Israeli Drone May Spy on Mexican Drug Cartels", *Danger Room*, 15 de marzo de 2012, http://www.wired.com/dangerroom/2012/03/mexico-drones/

Biglin, Pinar, *Regional Security in the Middle East: A Critical Perspective, Nueva York, Routledge, 2005.*

Comunicados de la Secretaría de Relaciones Exteriores, http://saladeprensa.sre.gob.mx/

Covarrubias Velasco, Ana, "Los principios y la política exterior de México", en Jorge A. Schiavon, Daniela Spenser y Mario Vázquez Olivera (eds.), *En busca de una nación soberana. Relaciones Internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, CIDE-SRE, 2006.

Dondisch, Roberto y Alcibiades Sánchez, "México ante el programa nuclear iraní", en Roberto Dondisch (coord.), *México en el Consejo de Seguridad de la ONU. La historia tras bambalinas*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores-Debate, 2012.

Duarte, Enrique, "México debe voltear al Medio Oriente", *CNN Expansión*, 27 de noviembre de 2008 http://www.cnnexpansion.com/economia/2008/11/27/medio-oriente-en-vez-de-eu-expertos.

Egremy, Nidya, "Agenda México-Estados Unidos: ¿Qué hacer con los drones?", Centro de Estudios Políticos para las Relaciones Internacionales y el Desarrollo, CEPRID, 29 de septiembre de 2012.

_____, "Liga Árabe, Miopía diplomática afecta comercio", *Revista Fortuna*, año II, núm. 29, junio de 2005, http://revistafortuna.com.mx/opciones/archivo/2005/junio/index.php

Presidencia de la República, "Crónica mensual", núm. 26, enero de 2009, http://www.presidencia.gob.mx/felipecalderon/cronica_mensual/26_el_gobierno_mexicano_2009_01.pdf

Galindo, Alejandra, "The Approach of Three Latin American Countries to the Arab Gulf: Argentina, Mexico, and Venezuela", *Journal of Social Affairs*, vol. 23, núm. 91, 2006.

González, Guadalupe, Jorge A. Schiavon, David Crow y Gerardo Maldonado, *Las Américas y el Mundo 2010-2011. Opinión Pública y política exterior en Brasil, Colombia, Ecuador, México y Perú*, CIDE-DEI, septiembre 2011.

Heller, Claude, "Una contribución por un mundo mejor: las presidencias de México en el Consejo de Seguridad de la ONU (2009-2010)", en Roberto Dondisch (coord.), *México en el Consejo de Seguridad de la ONU. La historia tras bambalinas*, México, Secretaría de Relaciones Exterio res-Debate, 2012.

Herrera, Janaina, "La crise syrienne au prisme latino-américain (Venezuela, Brésil, Argentine)", *Les Carnets de l'IFPO*, 14 de septiembre de 2012, http://ifpo.hypotheses.org/4144

International Crisis Group, "Middle East Report: Gaza's Unfinished Business", núm. 85, 23 de abril de 2009, http://www.crisisgroup.org/en/regions/middle-east-north-africa/israel-palestine/85-gazas-unfinished-business.aspx

_____, "In Heavy Waters: Iran's Nuclear Program, The Risk of War and Less ons from Turkey, Middle East and Europe", reporte núm. 116, 23 de febrero de 2012.

Johnson, Toni, "How Sanctions Affect Iran's Economy: Interview with Dr. Hassan Hakimian", *Al-Jazeera (sitio electrónico)*, 23 de mayo de 2012.

Kahhat, Farid, "Percepciones actuales sobre árabes (y musulmanes) en América Latina", en *Contribuciones árabes a las identidades latinoamericanas*, Madrid, Casa Árabe, 2009.

Karam, John T., "Crossing the Americas: The U.S. War on Terror and Arab Cross-Border Mobilizations in a South American Frontier Region", *Comparative Studies of South Asia, Africa and the Middle East*, vol. 31, núm. 2, 2011.

Kraemer, Susan, "Saudi Arabia Holds Out for Carbon Capture & Storage at Cancun", *Green Prophet*, 13 de diciembre de 2010, www.green pro phet.com/2010/12/saudi-arabia-carbon-capture-storage-can cun/

Landeros, Claudia, "Interesa a los árabes industria lagunera", *El Siglo de Torreón*, 30 de marzo de 2012, http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/724424.interesa-a-los-arabes-industria-lagunera.html

Levine, Mark y Lisa Hajjar, "International Law, the Gaza War, and Palestine's State of Exception", *Al-Jazeera*, 21 de noviembre de 2012, http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2012/11/201211211038315 34612.html

Magaña Duplancher, Arturo, "Presiones y decisiones en política exterior: dos momentos de México ante el conflicto árabe-israelí", *Relaciones Internacionales*, núm. 17, junio de 2011.

International Crisis Group, "Middle East Briefing: Ending the War in Gaza", 5 de enero de 2009, http://www.crisisgroup.org/en/regions/middle-east-north-africa/israel-palestine/B026-ending-the-war-in-gaza.aspx

Moore Henry, Clement y Robert Springborg, *Globalization and the Politics of Development in the Middle East*, Cambridge University Press, 2010.

Norton, Augustus R., "The Gaza War: Antecedents and Consequences", Real Instituto Elcano, 3 de febrero de 2009, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_eng/Content?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/mediterranean+arab+world/ari21-2009

Pastor de Maria y Campos, Camila, "Inscribing Difference: Maronites, Jews and Arabs in Mexican Public Culture and French Imperial Practice", *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, vol. 6, núm. 2, 2011, pp. 169-187.

Roy, Olivier, "Faut-il avoir peur d'Ahmadinejad?", *Politique Internationale*, núm. 111, primavera de 2006.

Sala de prensa del Gobierno Federal, http://www.presidencia.gob.mx/prensa/

Stubits, Adam, "Introduction", en Cynthia Arnson, Haleh Esfandiaria y Adam Stubits (eds.), *Iran in Latin America. Threat or 'Axis of Annoyance'?*, Woodrow Wilson Center of Reports on the Americas, núm. 23, 2007.

Velázquez, Rafael, *La política exterior de Estados Unidos hacia México bajo la administración de Barack Obama: cambios y continuidades*, Méxic, CIDE, noviembre de 2011 (documento de trabajo, núm. 220).

Walt, Stephen, "A Riddle, Wrapped in a Mystery, Inside An Enigma...", *Foreign Policy*, 11 de febrero de 2010.

_____, "How Not to Contain Iran", *Foreign Policy*, 5 de marzo de 2010.

Wikileaks, 06MEXICO3069, creado en 2006-06-05 22:50, publicado el 30 de agosto de 2011.

IX. LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO HACIA ÁFRICA, 2006-2012: ¿EL FIN DE LAS MEDIDAS COYUNTURALES?

HILDA VARELA BARRAZA

INTRODUCCIÓN

EL OBJETIVO DE ESTE CAPÍTULO ES CONTRIBUIR a la discusión de la política exterior de México durante la administración de Felipe Calderón (diciembre 2006-diciembre 2012), a partir de una zona del mundo pocas veces abordada en este tipo de análisis: África, el segundo continente más grande del mundo, que alberga a más de mil millones de personas las cuales habitan en 54 Estados independientes, más un territorio cuya soberanía es objeto de un largo conflicto regional.[1]

Presupuestos iniciales

En el análisis histórico de las relaciones de México con África –desde las primeras independencias africanas y hasta 2006– se pueden apreciar ciertos aspectos que a lo largo de los diferentes sexenios han caracterizado la *esencia* de dichas relaciones, en especial en cuanto al predominio de las actividades diplomáticas, la ausencia de una definición política hacia ese continente, que sirviera de base tanto para identificar los objetivos políticos y económicos de México a largo plazo como para elaborar estrategias coherentes con dichos objetivos, realizar acciones concretas y evaluar sus resultados. Esta diplomacia ha sido errática y coyuntural, dependiendo de individualidades, con un bajo perfil político y en gran parte deter-

[1] En publicaciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores referidas al papel de México en Naciones Unidas ese territorio aparece con el nombre de Sahara Occidental. Hace varias décadas el movimiento de liberación proclamó la República Árabe Saharaui Democrática (RASD), que tiene una representación diplomática permanente en México, pero no es reconocido por todos los países como un Estado independiente.

minada por la necesidad de encontrar apoyo en países africanos para iniciativas mexicanas en foros multilaterales. Sin embargo, aunque puede observarse continuidad en la esencia de la política exterior de México hacia África (Pemaf), ésta no ha sido estática: ha variado de un sexenio a otro en aspectos no trascendentales, respondiendo a los distintos estilos de gobernar y a las condiciones políticas y económicas tanto mexicanas y africanas (aunque éstas últimas en menor medida) como sistémicas.

A lo largo de más de cinco décadas pueden identificarse en la política exterior de México, a grandes rasgos, tres tendencias. La primera y la más relevante –directamente referida a África– surgió en la década de 1960 y ha continuado hasta el sexenio de Calderón; implica el no involucramiento político en problemáticas africanas y se tradujo en el énfasis en los contactos diplomáticos en foros multilaterales. La segunda, iniciada en los años setenta, orientada hacia la diversificación de las relaciones exteriores con la finalidad de crear un contrapeso frente a la influencia de Estados Unidos, se tradujo en el establecimiento de relaciones diplomáticas con varios países africanos (aunque con un número limitado de embajadas mexicanas en ese continente) y en la firma de distintos acuerdos con países africanos, que a corto plazo se convirtieron en letra muerta. Por último, en la década de 1980 surgió una tendencia en la política exterior en general, que ha repercutido en la política exterior de México hacia África, orientada a proyectar a México como una "economía competitiva".

Al inicio de la administración de Calderón, en el discurso oficial se subrayaban nuevas variables de la política exterior que podrían ser interpretadas como el "fin de las medidas coyunturales", la institucionalización de los vínculos tanto bilaterales como regionales con África y el incremento de la presencia de México en ese continente. Fue especialmente significativa la Estrategia de Acercamiento con África, elaborada en el primer año del sexenio por la Dirección General para África y Medio Oriente (DGAMO) de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).

Como punto de partida en este estudio, se ha tomado la definición de la política exterior del sexenio de Calderón –contenida en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND 2007-2012) y en los informes de labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores (ILSRE), entre otros documentos– como "responsable y activa", lo que implicaría entre otros aspectos el abandono de la tradicional diplomacia coyuntural, muchas veces pasiva o simplemente reactiva, sin una clara definición de objetivos y estrategias y de bajo perfil político hacia África y un incremento de las relaciones con países y organismos regionales africanos.

En el siglo XXI, África sigue siendo un continente ignorado en documentos, declaraciones oficiales y en la gran mayoría de los análisis de política exterior de México, algunos elaborados por destacados estudiosos. Este rasgo también se aprecia en la escasa información publicada en torno a la realidad africana en los medios masivos de comunicación en México. En ese contexto se explican las dificultades para obtener datos en torno al tema de este trabajo.

Este artículo tiene como base el análisis de documentos oficiales –los ILSRE y otros documentos de la SRE –, entre 2009 y 2011 las publicaciones especiales de la Cancillería en torno al papel de México en el Consejo de Seguridad de la ONU (CSONU) y como material de apoyo algunas publicaciones especializadas en la realidad africana. En los ILSRE resulta significativo el hecho de que la gran mayoría de la información sobre ese continente es escueta, casi siempre se concentra en el rublo de diversificación de las relaciones internacionales de México y muchas veces se reduce a mencionar al continente pero sin aportar datos; la misma información se repite en diferentes apartados en un mismo informe de labores de la SRE (a veces con una nueva redacción) o incluso hay diferencias, aunque no son graves de un informe a otro.[2]

Al inicio del sexenio se planteó que la política exterior de la administración Calderón tendría como misión "apuntalar el desarrollo económico y social de México" y afirmaba que "México debe participar con decisión en la construcción del orden mundial, [...] impulsar la proyección de México en el escenario internacional"[3] y "convertirse en protagonista del mundo y no sólo en espectador".[4] Este último objetivo –aunque con otras palabras– fue una constante en documentos y discursos de política exterior a lo largo del sexenio. Aunque el concepto de potencia media emergente no aparece nunca en documentos o discursos oficiales, en el

[2] Por ejemplo, en "Relaciones económicas bilaterales de México" del *Sexto informe de labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, en la p. 154, el último apartado de cuatro renglones "África y Medio Oriente" no hay ningún dato de África. De un *Informe* a otro está escrito de forma distinta el nombre del mismo país (Ruanda o Rwanda) y también hay inconsistencia en la forma de escribir nombres de diferentes países (en un mismo *Informe* aparece *Ruanda* pero también *Zimbabwe*: deberían aparecer los dos con *w*, preferible, o los dos en su versión castellanizada, con *u*).

[3] *Primer informe de labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, México, SRE, 2007, p. 7.

[4] "Diez puntos del mensaje sobre Política Exterior", *El Universal*, 2 de septiembre de 2007. En forma mucho más precisa, S. Jiménez, N. Quintero y E. Núñez (*cit. pos.* R. Velázquez) explicaban los objetivos de la política exterior en los siguientes términos: "recuperación del liderazgo de México en el mundo [...] y la construcción de relaciones sólidas y respetuosas; una política exterior activa que proyecte los intereses nacionales [...] reforzar las relaciones con cada región y organismos internacionales". Sergio Jiménez, Natalia Quintero y Ernesto Núñez, *cit. pos.* Rafael Velázquez Flores, "El proyecto de política exterior de Felipe Calderón: ¿golpe de timón?", *Revista de Relaciones Internacionales*, núm. 108, septiembre -diciembre de 2010, p. 137.

discurso oficial la política exterior de la administración Calderón puede ser identificada como el comportamiento típico de una potencia media emergente.

Hay una pregunta básica al abordar este tema: ¿por qué es importante África para la política exterior de México?

En los documentos oficiales sobresalen dos aspectos: el intento voluntario de cambiar la trayectoria histórica de la política exterior de México hacia África y el objetivo de "convertir a México en protagonista" en la construcción del orden mundial: ¿hubo un cambio real en la tradicional política? ¿Hasta qué grado se incrementó la presencia de México en ese continente? ¿Hubo una institucionalización de esas relaciones? ¿Qué significó para esta política el objetivo de "convertir a México en protagonista"? ¿Puede afirmarse que la política exterior logró proyectar a México en el escenario internacional? ¿Cómo se tradujo este objetivo en la política exterior de México hacia África?

En relación con el nexo entre la realidad mexicana y la política exterior de México hacia África, ¿hubo alguna vinculación entre esta área de la política exterior y el desarrollo sustentable de México? A partir de las acciones concretas tomadas en el marco de esta política, ¿hubo aspectos de la realidad mexicana, en especial los temas de seguridad interna, que hayan tenido algún impacto?

En esta línea de pensamiento se ubican las hipótesis de trabajo, cuatro principales y tres derivadas: *1)* Hasta finales de 2006 África era un continente *ausente* en el discurso oficial de política exterior. Con la administración Calderón surgieron varias contradicciones: podría decirse que hasta cierto punto, en el discurso oficial, tuvo una *aparente* presencia. Había una contradicción entre un proyecto hegemónico, en la medida en que se pretendía proyectar a México como una potencia media emergente, pero sin la capacidad y probablemente tampoco la voluntad política para asumir funciones correspondientes a ese proyecto, aunado a una serie de factores tanto internos como internacionales;[5] todo esto propició otra contradicción: entre un proyecto hegemónico –que se tradujo en diversas acciones vinculadas con África, pero que sin institucionalización resultaron ser coyunturales– y una política exterior de bajo perfil. Con la nueva administración África empezó a aparecer en documentos básicos de la SRE, pero sólo como un nombre, inscrito en un contexto

[5] Pueden mencionarse el peso de la problemática interna de seguridad, la emergencia sanitaria por la influenza AH1N1 en 2009 y la crisis económica internacional.

contradictorio entre una política exterior auto-definida como hegemónica, de potencia media emergente, pero que en la práctica mantenía un bajo perfil.

1.1) El objetivo de convertir a México en líder a nivel internacional fue básicamente discursivo, en una política exterior de bajo perfil, ante la relevancia de los problemas de seguridad interna, los cuales se convirtieron en limitantes *de facto* de la política exterior. *1.2)* Sigue siendo inexistente un análisis político que permita identificar los problemas comunes entre África y México como temas horizontales y sólo se enfatizan los temas globales. *1.3)* El desconocimiento y desinterés generalizado por África han jugado como limitantes de la política exterior de México hacia África.

2) A pesar de que la contradicción entre el discurso de potencia media emergente y la realidad de una política exterior de bajo perfil conlleva inconsistencias, se constata en el terreno de los hechos que África no es irrelevante, aunque no sea un área prioritaria en la agenda de política exterior. Se proyecta la relación con Sudáfrica como prioritaria; la SRE calificó a diez países africanos como "valiosos interlocutores";[6] se sigue buscando el voto de los países africanos para que apoyen iniciativas mexicanas en foros multilaterales; se califica la diversificación de las relaciones exteriores (África y Medio Oriente) como meta prioritaria; se subraya la importancia de las riquezas naturales de ese continente y se plantea la importancia de encontrar en esos países nuevos mercados para exportaciones e inversión de capital mexicanos.

3) Aunque hubo cambios en el sexenio de Calderón, sobre todo en la conducción de la política exterior, en el caso de África estos no fueron cambios *sustantivos.*

4) En cuanto al nexo entre la realidad mexicana y la política exterior de México hacia África, no hay suficientes datos que permitan afirmar que esta política sirvió para apoyar el desarrollo sustentable en México.

El capítulo consta de tres partes. En la primera se exponen las ideas centrales, las preguntas de investigación y las hipótesis. La segunda –la política exterior de México hacia África– está dividida en tres secciones: aproximación al concepto de potencia media emergente; el discurso oficial de la política exterior de México hacia África, donde se destacan los principales objetivos, estrategias y acciones planeadas; y la cuarta sección consiste en una revisión de las acciones reportadas en los ILSRE que sirve de base para evaluar el impacto de las estrategias y de las acciones durante el sexenio. Al final se presentan algunas conclusiones generales.

[6] Angola, Argelia, Benín, Egipto, Etiopía, Kenia, Marruecos, Nigeria, Uganda y Sudáfrica.

La política exterior de México hacia África

Aproximación al concepto de potencia media emergente

En ningún documento oficial encontré el término de potencia media emergente, sin embargo en el discurso oficial hay una auto-identificación de México como potencia media emergente. Es un concepto que presenta una dificultad conceptual: su uso es polémico y muchas veces vago.[7] En este estudio es utilizado para explicar el comportamiento en política exterior y el tipo de papel que pretende desempeñar México en la escena internacional. Suele ser aplicado para Sudáfrica.

Tanto Estathopoulos como Leith y Pretorius[8] afirman que las potencias medias por lo general realizan una diplomacia de "compromiso constructivo y construcción de consensos para facilitar el acuerdo en negociaciones internacionales" en temas vinculados con el desarme y la cooperación, pero si consideran que sus funciones de "acomodamiento" son deficientes, pueden adoptar posiciones de confrontación ante las grandes potencias. Las potencias medias desempeñan un rol distinto al de las grandes potencias, pero comparten con éstas los valores de la democracia neoliberal, tienen una posición relevante a nivel regional y pueden tener cierta influencia en política mundial. Leith y Pretorius sostienen que las funciones de potencia media se derivan tanto de la posición que esos Estados tienen en la jerarquía de poder internacional como de la formulación que hacen esos Estados a partir de su auto-percepción de la posición que ocupan en la jerarquía de poder internacional.

El término "emergente" permite diferenciar a este nuevo tipo de potencia de las potencias medias tradicionales, que entre otros aspectos tienen un nivel de ingresos altos, gozan de estabilidad política interna y suelen secundar las posiciones de las grandes potencias, fungiendo como mediadoras entre las grandes potencias y los países débiles o pequeños. En cambio una potencia media emergente no necesariamente tiene estas características y sobre todo puede adoptar posiciones revisionistas del *statu quo* internacional. Una de las variables esenciales que define a las potencias medias emergentes es su capacidad negociadora. Para algunos

[7] Estathopoulos, "Middle Powers and Combative Diplomacy: South Africa in the 2003 Cancun Ministerial Conference of the World Trade Organisation", *Diplomacy and Statecraft*, núm. 23, 2012; Rian Leith y Joelien Pretorius, "Eroding the Middle Ground: The Shift in Foreign Policy underpinning South Africa Nuclear Diplomacy", *Politikon: South African Journal of Political Studies*, vol. 36 núm. 3, diciembre de 2009.

[8] Estathopoulos, *op.cit* p. 140.

autores es importante tomar en cuenta la forma en que estas potencias se identifican a sí mismas.

En los documentos de política exterior del sexenio de Calderón resulta relevante esta auto-identificación, aunque no aparezca el término de potencia media emergente, lo que la identifica y une con Sudáfrica, el principal socio africano de México, considerada como potencia media emergente sobre todo en análisis académicos dentro y fuera de Sudáfrica, aunque la élite política local rechaza ese concepto, en parte para evitar que afloren resistencias en países africanos. Hay grandes diferencias entre México y Sudáfrica. Su liderazgo regional es incuestionable y tiene raíces históricas –desde el último tercio del siglo XIX– que promovieron una fuerte interdependencia económica y política de los países del extremo sur del continente con Sudáfrica. Desde la Primera Guerra Mundial y hasta inicios de los años noventa era calificada por Estados Unidos como "aliado estratégico". Su proyección internacional actual inició con el fin oficial del *apartheid* en 1994; la penetración de las inversiones sudafricanas es muy amplia en gran parte del continente y en términos económicos y militares es un gigante regional. Ha desarrollado una activa diplomacia mediadora para la solución de conflictos y uno de los rasgos que lo distingue de México es el hecho de que participa en fuerzas militares de paz en África. Fuera del continente ha conquistado reconocimiento internacional, lo que se expresa en su pertenencia en el grupo de los BRIC'S (Brasil, Rusia, la India, China y Sudáfrica); asimismo es el único país africano en el G20 y ha desempeñado un papel relevante en la diplomacia de no proliferación nuclear y en favor del cambio climático.

La importancia de África en la política exterior

En términos generales y en el plano histórico, África nunca ha sido calificada como una región prioritaria en la agenda de política exterior, lo que no significa que sea *irrelevante* para México y en general en la escena mundial del siglo XXI. En el periodo de estudio hubo cambios –al menos en el discurso oficial– que demuestran la relevancia de África para la política exterior mexicana. La diversificación y profundización de las relaciones exteriores fue definida como "meta prioritaria" en el sexto informe.[9] Ese fue el marco de referencia para ubicar a África en la política exterior como "nuevo horizonte" (incluido Medio Oriente). Otro aspecto significativo fue calificar las relaciones con Sudáfrica como prioritarias.

[9] *Sexto informe de labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, México, SRE, 2012, p. 82.

La importancia de África para México se deduce –entre otros aspectos– de las estrategias que históricamente ha usado la diplomacia mexicana para buscar el apoyo del sur para equilibrar[10] sus relaciones con Estados Unidos. Para cualquier país que busque ser "protagonista" en la dinámica mundial es fundamental tener el apoyo de los países africanos en foros multilaterales, en especial en la Organización de Naciones Unidas (ONU): el continente ocupa el primer lugar en número de Estados miembros. En la ONU y en otros foros internacionales pueden coincidir los intereses de México con los de la gran mayoría de países africanos en temas tales como paz, estabilidad y seguridad; construcción democrática; derechos humanos y cambio climático.

En el terreno económico, África tiene un extraordinario potencial por su litoral marítimo, tierras agrícolas y bosques, riqueza pesquera, reservas minerales (incluidos algunos considerados como estratégicos), petroleras y de gas natural,[11] que se extienden en amplias zonas del continente. A esto se suma la posición geográfica de algunos países. Aunque los mercados africanos son por lo general pequeños y en ocasiones poco desarrollados, como secuela de la globalización en varios países han surgido sectores urbanos con capacidad económica y con nuevas y crecientes demandas que pueden ser una oportunidad para las exportaciones e inversiones mexicanas.

Desde inicios del siglo XXI se aprecia una tendencia hacia el reposicionamiento de África en la escena internacional, principalmente a partir de los cambios cualitativos experimentados en la gran mayoría de los países y que se expresan en los procesos de construcción democrática, los cuales han favorecido nuevos esquemas de cooperación con México.

Un país como México –que en los documentos de política exterior era definido como una economía competitiva y que intentaba proyectarse como potencia media emergente– no debería dejar pasar las oportunidades económicas y políticas que África representa, sobre todo si se toma en cuenta que diversos países,[12] entre ellos algunos de los socios o competidores importantes de México, han implementado una política

[10] Ana Covarrubias, "México: crisis y política exterior", *Foro Internacional*, vol. 36, núm. 3, 1996, p. 492.

[11] Estos argumentos fueron abordados en: *La diversificación de la política exterior de México en África, Medio Oriente y Asia Central*, memoria documental de la DGAMO, SRE, de diciembre de 2006 al 31 de agosto de 2012, pp. 7-8.

[12] Por ejemplo las denominadas economías emergentes (China, la India, Brasil y Sudáfrica). En América Latina, no sólo Brasil sino también Argentina y Venezuela han incrementado su presencia diplomática y económica en África. En Asia, Singapur y Sri Lanka también han mostrado un creciente interés en ese continente.

exterior dinámica, orientada a fortalecer sus intereses económicos, políticos y diplomáticos en esa zona. La administración de Obama también lanzó una "nueva estrategia".[13]

En contradicción con el proyecto de potencia media emergente y a pesar de algunos intentos de distintas instancias[14] por acercar a la sociedad mexicana con la realidad de África, ésta sigue siendo desconocida, lo que propicia la persistencia de mitos en el imaginario colectivo.

Es innegable que en el sexenio de Calderón hubo un incremento en algunas actividades referidas al continente –en comparación con la política exterior de México hacia África en otros sexenios– emprendidas por la SRE, lo que a primera vista podría parecer como un dinamismo diplomático; pero en realidad en este capítulo se plantea que fue solo un fenómeno coyuntural, en la medida en que en ocasiones fueron actos simbólicos, y, además, tomando como base la historia de la política exterior de México hacia África, se puede deducir que la firma de convenios o acuerdos no es sinónimo de institucionalización de los vínculos. Por lo tanto, si África sigue siendo el continente desconocido, el primer paso para analizar el posible impacto de la política exterior de México hacia África es exponer un panorama del continente.

El discurso oficial

En la segunda hipótesis se plantea que la administración de Calderón necesariamente se tradujo en cambios en la conducción de la política exterior, atribuibles a la personalidad de los nuevos funcionarios, principalmente en la SRE que sería dirigida por la embajadora Patricia Espinosa, integrante del Servicio Exterior Mexicano (SEM), y con un bajo perfil político, hecho que resultaba significativo en sí mismo. Pero, sin desconocer un intento por abandonar las medidas coyunturales con la elaboración

[13] Entre julio y agosto de 2012, la secretaria de Estado de Estados Unidos, Hilary Clinton, visitó seis países subsaharianos y expuso que dicha estrategia tenía cuatro pilares: "promover las oportunidades y el desarrollo; estimular el crecimiento económico, el comercio y las inversiones; hacer avanzar la paz y seguridad, y fortalecer las instituciones democráticas". *Africa Research Bulletin*, vol. 49, núm. 8, 1-31 de agosto de 2012, pp. 19397-19398.

[14] Destaca la celebración, a partir del último año de la administración Fox, del Día Internacional de África, convertido en la Semana de África en México. En este esfuerzo participan la SRE, las embajadas africanas acreditadas en México y distintas instituciones de enseñanza superior, en especial El Colegio de México.

de una estrategia, en el sexenio de Calderón no hubo cambios sustantivos en la política exterior de México hacia África,[15] sino la continuidad de los rasgos esenciales de dicha política.

En el primer año del sexenio, aunque había documentos oficiales que constituían el marco de referencia para la definición de la política exterior en general, el Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2007-2012[16] (Prosectsre 2007-2012) presentaba en forma más elaborada los objetivos, estrategias y acciones que serían la base de la política exterior de la administración de Calderón. Además había un documento, ya mencionado, enfocado a la política exterior de México hacia África, la Estrategia de Acercamiento con África.

Rafael Velázquez[17] observa que la finalidad del proyecto Visión México 2030 "era establecer la visión del México que se quería para el año 2030 y que sirviera de base para la elaboración del nuevo *Plan Nacional de Desarrollo*". Se consideraba –sostiene Rafael Velázquez– que para ese año la política exterior tendría "intereses definidos estrategias precisas y efectiva coordinación" que permitieran lograr los objetivos prioritarios: la promoción del desarrollo y la estabilidad y la seguridad tanto nacional como internacional. El PND 2007-2012 debía ser la fase inicial para alcanzar los objetivos establecidos en dicho proyecto.

La cooperación a nivel bilateral, regional y multilateral se definía por el objetivo "para hacer frente a amenazas como el deterioro al medio ambiente, los desastres naturales, las pandemias y aquellas ocasionadas por la delincuencia organizada, como tráfico de personas, drogas y armas; el terrorismo y el lavado del dinero". Para cumplir este objetivo, en 2011 fue creada la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid).

En el Prosectsre 2007-2012 se establecían 12 objetivos, de los cuales eran aplicables a la política exterior de México hacia África el primero y el segundo; el sexto y el séptimo, y el noveno, décimo y undécimo:

[15] R. Velázquez destaca algunos cambios registrados con la administración de Calderón sobre todo en relación con el gobierno de Fox, pero que podrían ser explicados como producto de limitantes en la escena interna, en especial el hecho de que la política estuvo centrada en temas de seguridad; una política menos ideologizada que evitó entrar en conflicto con actores políticos internos y que intentó superar "cierto desprestigio" internacional ocasionado por errores de Fox, entre otros aspectos. Rafael Velázquez Flores, *op.cit* pp. 122-123.

[16] *El Prosectsre 2007-2012* (http://www.sre.gob.mx/progsectsre.pdf) fue elaborado por la SRE, a partir de los planteamientos contenidos en la *Visión México 2030* (http://www.vision2030.gob.mx) y el PND 2007-2012.

[17] Rafael Velázquez explica que este proyecto fue producto de un foro de especialistas, convocado por el entonces presidente electo, para elaborar el proyecto sexenal. Rafael Velázquez Flores, *op.cit.* p. 134.

1. Apoyar el desarrollo nacional a través de la promoción integral de México en el mundo. *2.* Insertar a México en el lugar que le corresponde en el escenario internacional. *6.* Fortalecer el sistema multilateral en el marco del sistema de Naciones Unidas y otros organismos internacionales. *7.* Profundizar las relaciones con Europa, Asia-Pacífico, África y Medio Oriente. *9.* Impulsar la participación de México en materia de cooperación internacional para el desarrollo. *10.* Contribuir a los esfuerzos nacionales en materia de seguridad, a partir de acciones renovadas de cooperación bilateral, regional y multilateral. *11.* Participar activamente en los esfuerzos de la comunidad internacional para ampliar la vigencia de los valores y principios democráticos, los derechos humanos y el desarrollo sustentable.

En el Prosectsre 2007-2012 se proponían varias acciones[18] que debían ser realizadas para lograr cada uno de los objetivos y se establecían metas cuantificables. Sin embargo sólo aparece el nombre de África en las estrategias de los objetivos 1 y 7. Pero, en el caso del primer objetivo, se precisa la promoción de actividades económicas, comerciales y culturales con "países prioritarios con amplio potencial de intercambio en los mercados alternativos de regiones como [...] el Norte y Sur de África [...]". El uso de éste último término (Sur de África) es confuso.[19]

En el PND 2007-2012 eran escasas las menciones a África, pero permitían suponer un relativo crecimiento de las relaciones de México con esa región. La primera mención aparece en la sección de diagnóstico y destaca simplemente el reconocimiento de que la política hacia dicha región ha estado restringida a objetivos de coyuntura. La segunda corresponde a la sección de planeación, con el título de Diversificar la agenda de la política exterior, en cuyo caso se planteaba que "el creciente potencial económico de las naciones de África [y del Medio Oriente], el fortalecimiento de los mecanismos de concertación multilateral en el marco del sistema de Naciones Unidas y la abundancia de recursos naturales no renovables debe ser motivo de un renovado interés de México por participar en la evolución de estas importantes regiones".

A partir de este planteamiento fue elaborada la Estrategia de Acercamiento, para lograr un mejor posicionamiento de México en el plano regional, para "intensificar el diálogo político, e identificar nuevas áreas susceptibles de cooperación en los ámbitos bilateral y multilateral, así como en foros regionales como la Unión Africana".

[18] Las acciones para cada objetivo pueden ser consultadas en: *Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2007-2012*, México, SRE, 2007, http://www.sre.gob.mx/progsectsre.pdf

[19] El texto hace referencia a "Norte y Sur de África", este último término en sentido estricto designa el extremo sur del continente a partir de un criterio geográfico (diez países), aunque también puede ser usado para designar a los Estados miembros de la Comunidad para el Desarrollo del Sur de África (conocida por sus siglas en inglés como SADC). Sur de África no es sinónimo de AfSa.

Los objetivos de la Estrategia de Acercamiento eran:

- Ampliar, diversificar y profundizar los vínculos políticos, económicos y de cooperación con países y organismos de África [...] en apoyo al desarrollo integral del país y para equilibrar la agenda de política exterior [...]
- Intensificar la participación e influencia de México en foros multilaterales de África [...] para contribuir a revitalizar, mejorar y adecuar el sistema multilateral, promoviendo posiciones comunes [...] en temas de interés nacional e influir en aquellos que requieran una amplia cooperación y concertación de intereses.[20]

En la Estrategia de Acercamiento se afirmaba que la Secretaría de Relaciones Exteriores asumiría el papel de coordinador de los esfuerzos junto al sector oficial y distintos sectores de la sociedad, incluida la iniciativa privada. Marcaba cinco tareas básicas: mayor presencia física, estimular el dialogo político, identificar proyectos de cooperación, buscar oportunidades comerciales y de inversión y favorecer la colaboración multilateral.

Para el cumplimiento de estas tareas[21] se afirmaba que habían sido definidas varias líneas de acción, entre otras la apertura de nuevas misiones diplomáticas; la redefinición de concurrencias; la designación de nuevos cónsules honorarios; las visitas de trabajo de funcionarios mexicanos a África y de funcionarios africanos a México; el incremento de las visitas de los embajadores a los países en los que tenían concurrencias; una intensa actividad de contacto; la negociación y la suscripción de documentos jurídicos y la definición de una estrategia económica. Se destacaba la urgencia de difundir el conocimiento de África en México y de nuestro país en el continente africano con el fin de crear un terreno propicio al desarrollo de relaciones económicas y para la entrada de inversiones mexicanas. Se planteó la creación de la Comunidad Mexicana para África (la cual nunca se concretó), que debería estar integrada por académicos, empresarios e integrantes de la sociedad civil en general interesados en dicho continente.

[20] *Primer informe de labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, México, SRE, pp. 56-57.

[21] Para la elaboración de esta parte del artículo fueron utilizados *in extenso* los ILSRE y *La diversificación de la política exterior de México en África, Medio Oriente y Asia Central*, memoria documental de la DGAMO, SRE, de diciembre de 2006 al 31 de agosto de 2012.

Las acciones reportadas en los informes y su impacto en la política exterior de México hacia África

La Estrategia de Acercamiento y la pretensión de proyectar a México como potencia media emergente sirvieron de marco de referencia para el inicio de numerosas actividades diplomáticas. En el plano bilateral y en relación con la primera tarea (mayor presencia física) de la Estrategia de Acercamiento, por primera vez en muchos años, se amplió el número de misiones diplomáticas mexicanas en ese continente: se abrieron dos embajadas –en 2007 en Etiopía y en 2008 en Nigeria– y se abrió en forma parcial otra más en 2009 –Angola–, aunque meses después fue cerrada por problemas presupuestales.[22]

Al finalizar ese sexenio había siete embajadas mexicanas en África: Argelia, Egipto, Etiopía, Kenia, Marruecos, Nigeria y Sudáfrica. Había nueve embajadas africanas residentes en México: Angola, Argelia, Costa de Marfil, Egipto, Libia, Marruecos, Nigeria, RASD y Sudáfrica.

La SRE consideró que debía darse un trato especial, al calificarlos como "valiosos interlocutores", a diez países africanos, entre ellos Etiopía –sede de la Unidad Africana, UA– y Kenia –sede del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, PNUMA, y del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Habitat–.

Las relaciones con Sudáfrica son especialmente importantes. Es el único país africano que participa en el G20 y en el grupo de los BRIC's. Los jefes de Estado de los dos países han establecido contactos personales en foros multilaterales, en especial en la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP16), celebrada en Cancún, México, y en las negociaciones de la siguiente reunión (COP17). Los dos jefes de Estado firmaron la "Declaración hacia una relación prioritaria". Resulta interesante que en un documento de la SRE[23] se explica la asistencia de Calderón en "calidad de invitado especial" a la ceremonia inaugural y primer partido del XIX Campeonato Mundial de Fútbol entre México y Sudáfrica –junio de 2010– llevado a cabo en suelo sudafricano, como parte de la estrategia para "impulsar la estrategia nacional de diversificación" en África y como parte de una visita oficial a dicho país. Lo único importante realmente fue su entrevista con el jefe de Estado sudafricano. La entrega de una condecoración a Nelson Mandela

[22] "Analiza SRE posible cierre de Embajadas por recorte de presupuesto", *Terra* con información del Grupo Reforma, 12 de noviembre de 2009, http://www.terra.com.mx/noticias/articulos/88232376

[23] *Cuarto informe de labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, p. 71.

no se pudo llevar a cabo por un problema personal del ex jefe de Estado. Fue entregado posteriormente por el embajador mexicano. Tomando en cuenta el interés de Sudáfrica en estas relaciones y la importancia que también tienen para México, es muy probable que la Declaración se traduzca en resultados concretos.

Al final del sexenio México había establecido relaciones diplomáticas con Comores y con el nuevo Estado de Sudán del Sur. Con el único país con el que México no tenía relaciones diplomáticas era la República Centroafricana.[24]

A lo largo del sexenio se llevaron a cabo múltiples visitas de trabajo de funcionarios (incluidos embajadores) africanos a México, procedentes de más de quince países. Se realizaron más de cuarenta encuentros bilaterales entre funcionarios mexicanos y funcionarios (incluidos jefes de Estado y embajadores) africanos tanto en México como en foros multilaterales. A la toma de posesión presidencial en diciembre de 2006 asistieron ocho delegaciones africanas. En ese sexenio adquirieron relevancia temporal dos países que no eran socios importantes de México (Benín y Uganda).

Funcionarios mexicanos realizaron numerosas visitas de trabajo. En este renglón, lo más significativo fue el hecho de que la canciller mexicana visitó en varias ocasiones países africanos, en especial fue cinco veces a Sudáfrica.[25]

La apertura de consulados honorarios registró un incremento muy pequeño; eran seis en 2006 y al terminar el sexenio eran sólo ocho, pero en parte debido al fallecimiento de dos cónsules honorarios.

En la tarea de favorecer la colaboración multilateral con países africanos destacan dos niveles: las relaciones con organismos regionales africanos y las relaciones con foros multilaterales en los que están directamente involucrados los intereses africanos. En el primer caso destaca el estatus de observador que México tiene ante la Unión Africana desde 2005, con la asistencia de delegaciones mexicanas en todas las sesiones ordinarias de dicho organismo regional, y desde 2009 el estatus de observador en la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (Cedeao, también conocida por sus siglas en inglés Ecowas), el esquema de integración regional más antiguo de África. Calderón se convirtió en el

[24] Con el único país que México no tiene relaciones diplomáticas es la República Centroafricana. De acuerdo con la información proporcionada por la Directora General de la DGAMO se debe a que no ha habido oportunidad para establecer contactos con dicho país.

[25] Oliver Contla, "Mexico and South Africa, a Priority Relationship", *Ubuntu Diplomacy*, Department of International Relations and Cooperation (DIRCO), Republic of South Africa (en prensa).

primer jefe de Estado mexicano en participar como invitado de honor en la XV Sesión Ordinaria de la Asamblea de la Unión Africana, en 2010. Calderón aprovechó el foro para buscar el apoyo de los Estados africanos para las propuestas que México presentaría ese mismo año, en Cancún, en torno al cambio climático. Un hecho que resulta extraño es lo que parece la pérdida del estatuto de observador que México tenía en la Comunidad de Desarrollo del Sur de África (conocida por sus siglas en inglés como SADC), el principal esquema de integración del continente.

En cuanto a la diplomacia mexicana en foros multilaterales en temas que involucran a los países africanos destaca la ONU, en cuyo contexto se registraron dos grandes momentos: la realización en México (Cancún) de la Décimo Sexta Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP16) y de la Sexta Reunión de las Partes del Protocolo de Kyoto (CMP-6) y la participación de México como miembro no permanente en el CSONU. A partir del 1 de enero de 2009 México asumió el cargo de miembro no permanente. Tomando en cuenta que en dicho órgano México tendría que tomar parte en las discusiones de alto nivel de los problemas de África –que corresponden a más de 50 por ciento de los temas abordados en dicho órgano–, la SRE organizó mesas redondas para definir la posición que México asumiría en dicho foro. La idea era que, tomando como punto de partida la definición de la política exterior, México podría aportar contenido cualitativo a su participación en el CSONU, basado en la democracia y el respeto de los derechos humanos.

Ese puesto hizo posible el contacto directo de la misión parmente de México ante la ONU, encabezada por el Embajador Claude Heller, con las problemáticas africanas. La misión mexicana realizó dos viajes a algunos países africanos; presidió en dos ocasiones el CSON, la Comisión de Sanciones hacia Somalia y participó en diversas discusiones referidas a África (sobre más de 20 países africanos). En sus dos periodos en la presidencia del CSONU, México hizo énfasis en temas que directamente involucraban a países africanos: el papel de la mediación en la prevención, la solución de conflictos, la situación de los niños en conflictos armados y el fortalecimiento del Estado de derecho. En los debates del CSONU, México apoyó ampliamente las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) de la ONU, pero con excepción de otros dos miembros no permanentes del CSONU, los otros doce miembros contribuían con tropas en la OMP.[26]

[26] A inicios del sexenio en distintos sectores mexicanos estaba latente la discusión en torno a la posible participación de México en las OMP de ONU, debate que adquirió relevancia ante la búsqueda de un puesto no permanente en el CSONU y ante la intención de proyectar a México como un "protagonista"

Una instancia que rara vez comprende a los países africanos correspondió, en 2012, a la Protección de Mexicanos en el Exterior, con la repatriación de connacionales residentes en Libia, en el marco de la guerra civil.

Con el fin de estimular el dialogo político, se firmaron varios acuerdos, se formaron comisiones binacionales y se firmaron con varios países africanos Mecanismos de Consulta de Interés Mutuo. Aprovechando la celebración de la Semana de África en México, se realizaron distintos esfuerzos para promover las relaciones económicas y las inversiones mexicanas en ese continente, pero parece que con magros resultados. Uno de los aspectos más llamativos –tomando en cuenta los objetivos de la política exterior– es el número tan reducido de misiones o acuerdos vinculados con este tema. Casi siempre –al igual que en las relaciones diplomáticas en sentido estricto– sobresalen los mismos países (Sudáfrica, Egipto, Marruecos, Argelia).

En cuanto a la identificación proyectos de cooperación, al inicio del sexenio se afirmaba que el primer paso debía ser la elaboración de mecanismos de cooperación. Se firmaron acuerdos a través de Amexcid, que destacan el interés de algunos países africanos por obtener capacitación electoral por parte del Instituto Federal Electoral (IFE). También hubo interés de países africanos por cooperación en temas de salud y agricultura. Sudáfrica expresó su interés en el tratado de libre comercio firmado por México con Estados Unidos y Canadá. Ante la crisis humanitaria provocada por la sequía en el Cuerno de África, el gobierno mexicano donó un millón de dólares para ayuda alimentaria, siendo este el único caso de ayuda humanitaria dada a África por México. Un aspecto que llama la atención es que la gran mayoría de acuerdos de cooperación, en el marco de la Amexcid, han sido celebrados con países de América Latina, Europa y Asia. Los documentos de Amexcid explican los programas de ayuda a partir de temas prioritarios, lo que dificulta, la información en cuanto a la cooperación con países africanos.

Una de las tareas más difíciles de implementar fue la búsqueda de oportunidades comerciales y de inversión. El aspecto más débil de las relaciones con África es el económico. Se afirmaba que era necesaria una planeación conjunta entre el sector oficial, la iniciativa privada y la academia, con el fin de difundir el conocimiento y la relevancia de África. En los ILSRE se enfatiza el peso negativo de la crisis económica a escala mun-

---

en la política mundial. Calderón, ante el desafió planteado por el crecimiento de la violencia vinculada con el crimen organizado, afirmó que la seguridad interna era la prioridad de su gobierno.

dial, sobre todo en relación con las exportaciones. Concluido el sexenio, la inversión mexicana en dicho continente era prácticamente inexistente y las relaciones comerciales poco relevantes. ProMéxico no tiene ninguna oficina en África.

Los principales socios comerciales en África son Sudáfrica, Argelia, Egipto y Nigeria. Pero los resultados son negativos para México. La gran cantidad de actividades propiciaron, a nivel de discurso oficial, la percepción de que había quedado atrás la tradicional política exterior defensiva, caracterizada por reaccionar ante estímulos externos. Estos datos fríos lo único que permiten apreciar es la multiplicación de visitas y actividades vinculadas con África, pero por el momento es difícil evaluar su continuidad y posibles resultados. La gran cantidad de actividades puede dar la apariencia de una diplomacia activa, que podría corresponder a la autodefinición de la política exterior en el sexenio de Calderón.

Sin embargo esta auto-definición contrasta con los resultados de una encuesta elaborada por académicos del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), denominada *México, Las Américas y el Mundo 2010*, que permite apreciar "actitudes, percepciones y valores de la cultura política internacional de los mexicanos", tanto del público en general como de los líderes del país. En ese reporte destaca un planteamiento: México es un país ambivalente, lo que se puede apreciar en once rasgos y tendencias.

Por ejemplo, se observa que es un "país nacionalista, pero inconforme, que muestra indicios de apertura al exterior" siempre y cuando ésa signifique una mejoría en las condiciones de vida de los mexicanos; es un "país pesimista y agobiado" cuando se hace referencia al mundo, sin embargo en forma contradictoria los mexicanos serían favorables a "la participación internacional activa y aspiran a que México ocupe un lugar prominente en el mundo". Hay interés por los temas globales, pero es un país "reacio a invertir recursos en el exterior y sin voluntad de liderazgo. Los mexicanos no prestan mayor atención a la política interna ni a la externa". Es un "país sin visión global" y que desea tener una relación especial con Estados Unidos.

A la interrogante de cómo nos ubicamos en el mundo, África ni siquiera aparece. En cuanto a prioridades regionales a la pregunta ¿a qué región del mundo debe México prestar más atención? El público asignó a África 4 por ciento, pero los líderes ni siquiera mencionaron a África.

REFLEXIONES FINALES

Entre los principales hallazgos de este estudio puede decirse que en realidad África siguió siendo el continente *ausente*. Los cambios registrados en la política exterior de México hacia África fueron en gran parte producto de cambiantes condiciones tanto internas como internacionales pero no fueron *sustantivos*. Surgieron contradicciones, por un lado, entre la autodefinición de México como potencia media emergente y la política exterior en general de bajo perfil; por otro entre esa política exterior de bajo perfil, enfocada a la relación con Estados Unidos y con el predominio de los temas de seguridad interna, y el despliegue de una gran actividad diplomática, interpretada en este estudio como carente de raíces estructurales y coyuntural.

En la Memoria documental de la DGAMO se afirma que "Se consolidó la presencia en [África], con el incremento en 30 por ciento de las representaciones de México. Asimismo, se intensificó el diálogo político bilateral y en los principales foros multilaterales. Además se incrementó el intercambio comercial".

Con los datos con los que se contó para elaborar este trabajo es muy difícil constatar estas afirmaciones. En los distintos documentos, cuando se aborda el tema de los resultados de acciones programadas, por lo general se presentan en forma cuantitativa y agrupando por lo general a Medio Oriente, así por ejemplo para analizar los resultados del objetivo "Apoyar el desarrollo nacional a través de la promoción integral de México en el mundo" en el Progsectsre dice "eventos realizados 521" (p. 20).

Es innegable que los funcionarios de la SRE –incluido el personal diplomático residente en países africanos– llevaron a cabo una labor intensa. Sin embargo es difícil probar que hubiera una institucionalización de los contactos bilaterales y regionales. Por un lado la historia de la política exterior de México hacia África favorece las dudas en cuanto a la posible continuidad de los distintos documentos firmados, sobre todo ante un cambio en el partido en el poder. Por otro hay un hecho relevante: fue muy bajo el número de tratados internacionales firmados con países africanos en este periodo: uno en 2007, dos en 2009 y tres en 2010.

En cuanto a la participación de México en la construcción del orden mundial como "protagonista" y tomando como referente sólo la política exterior de México hacia África, se observa que México desempeñó un papel muy importante en la ONU, principalmente en el CSONU y con temas vinculados con África. Sin embargo si no se cuenta con las capacidades

que hagan posible un comportamiento internacional más o menos autónomo, no es posible afirmar que fue realmente un "protagonista".

En relación con el nexo entre la realidad mexicana y la política exterior de México hacia África, no hay suficientes datos que permitan afirmar que haya contribuido a apoyar el desarrollo sustentable en México. La imagen de México fue afectada de manera negativa por algunos acontecimientos internos, en especial los resultados electorales de 2006; y a partir de 2008, la crisis económica y la "guerra contra el narcotráfico y el crimen organizado", entre otros.

En este sentido surgieron dos contradicciones: por un lado entre un discurso que planteaba la auto-definición de México como potencia media emergente y una política exterior de bajo perfil; y, por otro, entre esa auto-identificación de México como potencia media emergente y la percepción dominante entre la población mexicana, que definiría a México como un país ambivalente.

En relación con las actividades vinculadas con la cooperación y la promoción de los intereses económicos de México, se realizaron diversas reuniones. Se firmaron distintos documentos. Sin embargo, resulta sorprendente el número reducido de tratados firmados con países africanos: 1 en 2007, 2 en 2009 y 3 en 2010. Esto plantea una pregunta básica: ¿se puede hablar de institucionalización o sólo de apertura y diversificación del diálogo político con África?

Como parte de los intentos por lograr un acercamiento de la sociedad mexicana con la realidad africana, en forma anual se celebró la Semana de África en México en el mes de mayo entre 2007[27] y 2012, aunque dicho evento fue cancelado en 2009 –debido a la epidemia de influenza que afectó a México– y pospuesto en 2012, hasta el mes de noviembre, debido a que todos los esfuerzos de la Secretaría de Relaciones Exteriores fueron concentrados en la realización de la reunión del G20, en Los Cabos en enero del mismo año.

A lo largo del sexenio, la SRE emitió distintos mensajes en relación con situaciones en países africanos, por ejemplo manifestando su preocupación por atentados en Nigeria, por el deterioro de las condiciones y de la seguridad por la agudización de conflictos internos como en la República Democrática del Congo. Esos Comentarios demuestran el seguimiento adecuado por parte de la DGAMO de los acontecimientos africanos y es lamentable que muy poca gente los consulte.

[27] En el marco de la Segunda Semana de África en México, en mayo de 2007, se anunció la formación de un Fondo Fiduciario entre México y el Fondo de Población de las Naciones Unidas con la finalidad de llevar a cabo la cooperación técnica de México hacia África.

La inexistencia de comunidades de mexicanos residentes en países africanos, la difusión mediática de los fenómenos negativos africanos –ignorando los positivos–, el peso de la relación y cercanía con Estados Unidos y los cambios en México y en la dinámica internacional, entre otros factores, han contribuido a mantener la falsa percepción de que al no ser África un área prioritaria en la agenda de política exterior sería *irrelevante.*

La definición de una política exterior de México hacia África a largo plazo exige primero la determinación de los intereses económicos y políticos de México en África y el análisis de la situación política, económica y regional de los principales países africanos. Esto tendría el fin de ubicar futuras embajadas en África, especialmente en la parte central (probablemente Gabón), aunque también sería deseable otra más en África Occidental (como Ghana).

El presupuesto de las embajadas mexicanas en África es limitado; sería recomendable un incremento en dicho presupuesto, tomando en cuenta que son embajadores concurrentes en varios países. La selección del personal diplomático residente en África debe ser muy cuidadosa, considerando no sólo su habilidad para las funciones diplomáticas, sino también su capacidad crítica para desmitificar el imaginario social.

La historia muestra que muchas veces el cambio de gobierno ha implicado el abandono de las relaciones diplomáticas establecidas o fortalecidas en la administración del jefe de Estado saliente. Este riesgo se ahonda si se toma en cuenta que el cambio presidencial de diciembre de 2012 implicó también el cambio de partido político en el poder. Hay países muy importantes para México, de acuerdo con los aspectos destacados en este texto, en especial Sudáfrica, Angola, Botswana, Etiopía, Ghana, Gabón, Senegal, Tanzania y Uganda. También es necesaria la apertura de por lo menos una oficina de ProMéxico en África y la elaboración de nuevos esquemas de cooperación con ese continente, en el marco de Amexcid.

El 1 de diciembre de 2012 asumió la presidencia Enrique Peña Nieto (2012-2018), lo que marcó el regreso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) al poder. En el PND 2013-2018, a diferencia de la administración de Calderón, se establece con claridad que "México puede consolidarse como una potencia emergente". En dicho documento se destacan dos menciones a África: en el "Diagnóstico" y en las "Estrategias". En el primero, con énfasis en el campo económico, se afirma que es necesario impulsar los vínculos económicos y de colaboración con esa región. En el caso del norte de África, se observa que los procesos de cambio político y social son una oportunidad para la política exterior de México. Pero en

este aspecto no hay ninguna mención a la región subsahariana. En cuanto a estrategias, se mencionan ocho líneas de acción, pero son incluidos tanto a los países de África como a los Medio Oriente. Solo hay una acción vinculada directamente con África, referida a la cooperación en sectores claves para México y en temas de interés recíproco, globales y en el diálogo con los países más relevantes del continente.

En el terreno de los hechos hay dos relevantes. El positivo es la apertura de una representación permanente de México en Ghana, uno de los países más atractivos económica y políticamente de la región subsahariana. El negativo es que la tradicional semana de África en México, organizada de manera conjunta entre la SRE e instituciones universitarias interesadas en ese continente, quedó en 2013 reducida a una sesión vespertina. Estos hechos parecen enviar un mensaje contradictorio: de apertura hacia ciertos países por un lado, pero por otro de continuidad, que implicaría el tradicional desinterés, continente que solo adquiere una importancia relativa cuando se trata de conseguir el apoyo a propuestas mexicanas en foros internacionales.

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

BIBLIOGRAFÍA

Africa A-Z. Continental and Country Profiles, Pieter Esterhuysen (comp.) y Elize van As (cartógrafa), Pretoria, Africa Institute of South Africa (AISA), segunda edición, 2008.

Africa Development Indicators 2011, Washington, D. C., The World Bank, 2011.

Africa Research Bulletin. Political, Social and Cultural Series, vol. 43, núm. 12, diciembre de 2006, al vol. 49, núm. 10, octubre de 2012.

"Analiza SRE posible cierre de Embajadas por recorte de presupuesto", *Terra* con información del Grupo Reforma, 12 de noviembre de 2009, http://www.terra.com.mx/noticias/articulos/88232376

Aranda Bezaury, Lourdes, "Capítulo 4: Las relaciones de México con Europa, Asia-Pacífico, África y Medio Oriente", en *Cuarto informe de labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, México, SRE, 2010.

_____, "Diversificación de las relaciones internacionales de México", en *Quinto informe de labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, México, SRE, 2011.

_____, "Diversificación de las relaciones internacionales de México" en *Sexto informe de labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, México, SRE, 2012, pp. 58-61.

Boletín Electrónico de la Dirección General para Organización de las Naciones Unidas (DGONU), México, SRE, año 3, núms. 14-18, 2010, http://www.embamex.sre.gob.mx

"Conferencia de prensa Embajadores África 07-01-2008", versión estenográfica, consultada en: *Terra* con información del Grupo Reforma, 7 de enero de 2008, http://www.terra.com.mx/noticias/

Comunicados de la SRE, entre enero de 2007 y noviembre de 2012, http://www.saladeprensa.sre.gob.mx.Comunicados

Contla, Oliver, "Mexico and South Africa, a Priority Relationship", *Ubuntu Diplomacy*, Department of International Relations and Cooperation (DIRCO), Republic of South Africa (en prensa).

Covarrubias, Ana, "México: crisis y política exterior", *Foro Internacional*, vol. 36, núm. 3, 1996, pp. 477-497.

Cuarto informe de labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores, México, SRE, 2010.

"Diez puntos del mensaje sobre Política Exterior", *El Universal*, 2 de septiembre de 2007, http://www.eluniversal.com.mx

El Pulso del Consejo de Seguridad, Misión Permanente de México ante la ONU, SRE, núm. 1, enero de 2009, al núm. 12, diciembre de 2010.

Espinosa Cantellano, Patricia, "Logros en la política exterior en los dos primeros años de gobierno", 2 de diciembre de 2008, http://www.SDP noticias.com

Estathopoulos, "Middle Powers and Combative Diplomacy: South Africa in the 2003 Cancun Ministerial Conference of the World Trade Organisation", *Diplomacy and Statecraft*, núm. 23, 2012.

Garduño, Silvia, "Destaca la SRE oportunidades de desarrollo en África", *Terra* con información del Grupo Reforma, 15 de octubre de 2012, http://www.terra.com.mx/noticias/articulos

Gómez-Robledo, Juan Manuel, "El Consejo de Seguridad en la política exterior mexicana", en Roberto Dondisch (coord.), *México en el Consejo de Seguridad de la ONU. La historia tras bambalinas*, México, Debate, 2012.

González González, Guadalupe, Jorge A Schiavon, David Crow y Gerardo Maldonado, *México, Las Américas y el Mundo 2010. Política Exterior: Opinión pública y líderes*, México, CIDE, 2011.

Granguillhome Morfin, Rogelio, "La Agencia Mexicana de Cooperación internacional para el Desarrollo", en *Sexto informe de labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, México, SRE, 2012.

Heller, Claude, "Una contribución por un mundo mejor: las presidencias de México en el Consejo de Seguridad de la ONU (2009-2010)", en Roberto Dondisch (coord.), *México en el Consejo de Seguridad de la ONU. La historia tras bambalinas*, México, Debate, 2012.

La diversificación de la política exterior de México en África, Medio Oriente y Asia Central, memoria documental de la DGAMO, SRE, de diciembre de 2006 al 31 de agosto de 2012.

"La política exterior de la administración Calderón hacia África", entrevista de Hilda Varela a la consejera Sara Valdés, Directora General para África y Medio Oriente, México, SRE, julio de 2012.

"La política exterior de la administración Calderón hacia Sudáfrica", entrevistas de Hilda Varela en la Embajada de México en Sudáfrica con el Embajador, Héctor Valezzi; la Tercera Secretaria, Patricia von Wartenberg, y el Segundo Secretario, Oliver Contla, Pretoria, mayo-junio de 2012.

Leith, Rian y Joelien Pretorius, "Eroding the Middle Ground: The Shift in Foreign Policy underpinning South Africa Nuclear Diplomacy", *Politikon: South African Journal of Political Studies*, vol. 36 núm. 3, diciembre de 2009.

"México dona un millón de dólares para combatir la hambruna en África", *CNN México.com*, 27 de agosto de 2011, http://mexico.cnn.com/mundo/2011/08/18/mexico-dona-un-millón-de-dolares-para-combatir-la-hambruna-en-africa

México en el Consejo de Seguridad: Boletín Informativo, Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, SRE, vol. 1, núm. 1, enero de 2009 al vol. 2, núm. 12, diciembre de 2010.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx

"President Zuma to visit Mexico for Climate Change Talks from 8 to 10 December 2010", http://www.thepresidency.gov.za/pebble.asp?relid

Primer informe de labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores, México, SRE, 2007.

Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2007-2012, México, SRE, 2007, http://www.sre.gob.mx/progsectsre.pdf

Quinto informe de labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores, México, SRE, 2011.

Román, José Antonio, "La política exterior, inmóvil y sin sustancia, dice Iruegas", entrevista, *La Jornada*, 25 de junio de 2007.

Segundo informe de labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores, México, SRE, 2008.

Sexto informe de labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores, México, SRE, 2012.

Vargas Juárez, Raúl, "Paz y seguridad en el Cuerno de África: México encabeza el régimen de sanciones contra Somalia y Eritrea", en Roberto Dondisch (coord.), *México en el Consejo de Seguridad de la ONU. La historia tras bambalinas*, México, Debate, 2012.

Velázquez Flores, Rafael, "El proyecto de política exterior de Felipe Calderón: ¿golpe de timón?", *Revista de Relaciones Internacionales*, núm. 108, septiembre-diciembre de 2010.

Visión México 2030. El México que queremos, http://www.vision2030.gob.mx

TERCERA PARTE:
BALANCE POR ÁREAS TEMÁTICAS

X. LA SEGURIDAD EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE CALDERÓN

JORGE CHABAT

INTRODUCCIÓN

HISTÓRICAMENTE LA POLÍTICA EXTERIOR NO FUE un tema en las campañas políticas por la Presidencia de la República hasta que se da la transición política del año 2000. Ello se debe básicamente a dos razones. Hasta la década de 1990 había un cierto consenso en la clase política y probablemente en la población en mantener las líneas de la política exterior tradicional marcadas por los gobiernos de la Revolución mexicana. Asimismo, el mundo exterior no era un tema que preocupara mucho a la población en general, debido en buena medida al modelo económico proteccionista que subsistió hasta mediados de la década de 1980 y a un sistema político autoritario al cual no le agradaba ser objeto de escrutinio del exterior y que, por ello mismo, mantenía una política exterior pasiva y aislacionista. Sin embargo, ya desde el gobierno de Salinas de Gortari se plantearon cambios importantes en la visión del mundo exterior. Concretamente, el eje de referencia del nacionalismo mexicano, la relación con Estados Unidos, dio un viraje de 180 grados al firmarse el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), aunque este cambio sólo se dio en el ámbito económico.

En el tema de seguridad, se mantuvo un bajo perfil en la relación con el exterior. De hecho, en ese tema se siguió manteniendo una actitud defensiva que permitía solamente una colaboración limitada con el exterior centrada básicamente en el intercambio de información de inteligencia. Las razones de ello tienen que ver no sólo con la visión de desconfianza hacia el exterior que siguió prevaleciendo en algunos sectores de la clase política mexicana hasta finales del siglo pasado, sino también con una tradición pacifista que veía en el uso de la fuerza militar algo negativo para el

país. Por ello cualquier colaboración con el exterior en temas de seguridad que implicara mínimamente el uso de algún tipo de fuerza armada era rechazada por la élite gobernante, la cual veía en ello una puerta para la intervención militar del exterior. A pesar de ello, algunos cambios se comenzaron a presentar en el gobierno de Zedillo cuando se desarrollaron algunos programas de cooperación con Estados Unidos que iban más allá del intercambio de información. Esta tendencia continuó en el gobierno de Fox el cual planteó una cooperación más estrecha en el ámbito internacional, en particular con Estados Unidos luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001.

En este contexto Felipe Calderón asume la presidencia en diciembre de 2006. Calderón, a diferencia de los gobiernos priistas, dedica buena parte de su atención a enfrentar la situación de seguridad del país y plantea una colaboración abierta con el exterior en este tema. El presente capítulo tiene como propósito analizar las formas que adquirió dicha cooperación en el tema de la seguridad y cómo el factor internacional influyó en el desarrollo de la política de combate al crimen organizado en su administración. La hipótesis que sostenemos es que dicha colaboración se incrementó de manera sustancial debido a dos factores: el acercamiento con Estados Unidos iniciado desde el gobierno de Salinas de Gortari, a raíz del cual el vecino del norte dejó de ser visto como el "enemigo histórico", y el agravamiento de la crisis de seguridad en el territorio mexicano, que hizo que muchas reticencias para la colaboración internacional en esta área desaparecieran. De esta forma, en una primera parte señalaremos cómo el tema de la seguridad se fue ubicando en la agenda de política exterior del gobierno mexicano desde la administración de Salinas de Gortari. En una segunda parte se describen de manera muy general las características de la política exterior de Felipe Calderón, para luego analizar la política de combate al crimen organizado de su gobierno. Posteriormente analizaremos las características de la colaboración internacional en el sexenio a la luz de la política de combate a la delincuencia organizado. Finalmente plantearemos algunas conclusiones.

ANTECEDENTES: LA LENTA "SEGURITIZACIÓN" DE LA POLÍTICA EXTERIOR

El tema del crimen organizado en México, en particular el narcotráfico, había estado presente en la relación con Estados Unidos de manera muy visible por lo menos desde fines de los años sesenta, cuando se da la Primera Operación Intercepción por parte del gobierno de Nixon, me-

diante la cual se buscaba presionar a México para cooperar más en la "guerra contra las drogas" que había lanzado el gobierno estadounidense. En los años siguientes el tema del narco en México había dado lugar a varios conflictos, algunos de ellos muy serios, como el provocado en 1985 por el secuestro y asesinato del agente de la DEA Enrique Camarena a manos de narcotraficantes mexicanos en abierta complicidad con autoridades estatales y federales mexicanas. Sin embargo, ello no impidió la cons-trucción de acuerdos con las autoridades estadounidenses, aunque los niveles de cooperación siempre se vieron afectados por la desconfianza del gobierno de Estados Unidos hacia el gobierno mexicano por los constantes casos de corrupción. Ello provocó una situación peculiar: la creación de múltiples grupos de trabajo bilaterales y la firma de muchos acuerdos de cooperación con Estados Unidos y otros países pero poca colaboración material. Más aún, en este ambiente de cooperación formal los conflictos con otros países, en particular con Estados Unidos, en relación al tema del narcotráfico continuaron. Durante el gobierno de Salinas de Gortari se dio el secuestro, patrocinado por la DEA, de un ciudadano mexicano, Humberto Álvarez Macháin, por su supuesta participación en el asesinato del agente antidrogas Enrique Camarena. Este hecho así como la autorización de la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos para realizar secuestros de extranjeros sospechosos de participar en la muerte de agentes federales estadounidenses hicieron que el gobierno mexicano rechazara en 1992 la ayuda que para el combate al narcotráfico daba el gobierno de Estados Unidos. Incluso, como una represalia por el secuestro de Álvarez Macháin, el gobierno mexicano filtró a un semanario la lista de los agentes de la DEA acreditados en México.

A pesar de estos conflictos con Estados Unidos, el tema de la seguridad adquiría cada vez más importancia en la agenda de la política exterior mexicana, ante el fortalecimiento de los cárteles de la droga. De hecho, desde mediados de los noventa se consolidan en México los cuatro grandes cárteles: Sinaloa, Juárez, Tijuana y el Golfo. Ello aumenta la colaboración con Estados Unidos y la necesidad de mejorar los mecanismos diplomáticos para evitar que los conflictos que el tema del narco iba inevitablemente a ocasionar afectaran otras partes de la agenda internacional de México. Así, en 1996 se crea el Grupo de Contacto de alto Nivel con Estados Unidos. Asimismo, durante el gobierno de Ernesto Zedillo la selección de los agentes antidrogas mexicanos contó con la participación del gobierno estadounidense.

La llegada de Vicente Fox a la presidencia de México en el año 2000 no cambió la tendencia a la cooperación con el exterior en los temas de seguridad. En cuanto a la relación con Estados Unidos, Fox planteó una colaboración más abierta e intensa en todos los temas. Incluso habló de desarrollar con el vecino del norte un "TLCAN *plus*" que incluyera libre flujo de personas entre los dos países. Asimismo, Fox planteó la creación de un perímetro de seguridad con ese país.[1] Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 ubicaron a la seguridad como un tema central en la política exterior mexicana y en particular en la relación con Estados Unidos. En ese contexto, el gobierno de Fox firmó el 22 de marzo de 2002 un acuerdo con Estados Unidos para establecer una "frontera inteligente" entre los dos países, en la cual mediante el uso de la tecnología se pudiera facilitar el flujo legal de bienes y personas y restringir el flujo ilegal de éstos. A pesar de este acuerdo, la seguridad en la frontera siguió siendo un tema de preocupación en la relación de México con su vecino del norte debido al temor entre algunos sectores de la sociedad estadounidense de que México pudiera ser la puerta de entrada de terroristas a territorio de Estados Unidos. Es por ello que el 23 de marzo de 2005 los gobiernos de ambos países anuncian en Waco, Texas, la creación de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN). La ASPAN buscaba un movimiento más eficiente de personas, bienes y servicios entre los tres países dentro de un marco de protección contra terroristas y otros criminales. Esta alianza no prosperó en los años siguientes debido a dos razones principales: nunca fue sometida a la aprobación de los congresos de ambos países, por lo que no tuvo un rango de tratado internacional ni presupuesto propio; y porque con la llegada a la Presidencia de México de Felipe Calderón el tema de seguridad en política exterior adquirió nuevas características que ubicaron la violencia en México como el centro de las preocupaciones en seguridad por parte de ambos países. De hecho, el esquema de las nuevas prioridades de seguridad para México comenzó a dibujarse desde fines del gobierno de Fox cuando la violencia vinculada a las bandas de crimen organizado se incrementó de manera importante en el estado fronterizo de Tamaulipas.

Así, cuando llega Felipe Calderón a la presidencia de México el tema de la seguridad en la política exterior mexicana presentaba las siguientes características: *a)* un discurso de colaboración fomentado tanto por México como por Estados Unidos; *b)* un intercambio de información de inteligencia entre México y otros países limitado a ciertas autoridades y

[1] "Establecerán México y EU perímetro de seguridad fronterizo", *El Universal*, 19 de diciembre de 2001.

con constantes crisis por los escándalos de corrupción; *c)* una limitada cooperación material, motivada en buena medida por la desconfianza de las autoridades estadounidenses en el gobierno mexicano y por las actitudes nacionalistas de este último; y *d)* una colaboración con Estados Unidos centrada en la práctica en el combate a las bandas de narcotráfico hasta el año 2001, con un énfasis importante en el combate al terrorismo a partir de ese año.

LA POLÍTICA EXTERIOR DE CALDERÓN

A diferencia de lo ocurrido en la campaña presidencial de 2006, el candidato del PAN, Felipe Calderón, no hizo de la política exterior uno de los ejes de su campaña y sólo planteó grandes líneas, coincidentes con las que había establecido el gobierno de Fox. Así, el candidato Calderón propuso una política exterior "definida y activa" que pudiera promover el "desarrollo humano sustentable de todos los mexicanos".[2] También planteó una política "a favor de los derechos humanos y democráticos universales". A pesar de estas propuestas, el gobierno de Calderón optó por una política exterior de bajo perfil que buscó minimizar los conflictos con algunos países de América Latina con los que el presidente Fox había tenido serias desavenencias, como Cuba, Venezuela y Argentina. La razón de ello probablemente tenga que ver con el interés del nuevo presidente mexicano en no generar conflictos con el PRI y el PRD debido a posiciones de política exterior. De hecho, la primer gira que realizó Calderón en el exterior transcurrió por varios países de América Latina, aunque su discurso latinoamericanista no se reflejó en un cambio sustancial en los patrones de interacción con la región y en la práctica se mantuvo más o menos el mismo esquema de Fox, aunque con menos confrontaciones retóricas. En este sentido, Calderón desarrolló una relación estrecha con el gobierno de Colombia con el cual tuvo un diálogo centrado en la experiencia colombiana en combatir la inseguridad. En términos de prioridades, se mantuvieron las señaladas por Fox: Latinoamérica junto con Estados Unidos y Canadá en primer lugar de la lista, seguidas por la Unión Europea, Asia Pacífico y América Central.

[2] Rafael Velázquez Flores, "El proyecto de política exterior de Felipe Calderón: ¿golpe de timón?", *Relaciones Internacionales* (México, UNAM), núm. 108, septiembre-octubre de 2010, p. 125.

Por otro lado, la relación con Estados Unidos se mantuvo en los parámetros fijados por la política contra el terrorismo del gobierno de Bush, aunque el incremento en la violencia generada por las bandas de crimen organizado en México le dio un giro al contenido de la colaboración en materia de seguridad con el vecino del norte.

La política de combate al crimen organizado de Calderón

Si bien es cierto que durante la campaña de 2006, Felipe Calderón hizo varios planteamientos en el asunto de seguridad, la dimensión que alcanzó este tema durante su sexenio fue sorpresiva tanto para los analistas políticos como para el propio gobierno mexicano, que reconoció haber subestimado la capacidad de respuesta de las bandas criminales.[3]

En un documento de campaña, Calderón planteó una serie de medidas destinadas a mejorar las capacidades del Estado para enfrentar a las bandas criminales. Entre estas medidas se encontraba el fortalecimiento de la Policía Federal y del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como el combate a la corrupción y el fortalecimiento del sistema de procuración de justicia. Adicionalmente se proponía una reforma al sistema judicial que lo moviera hacia un esquema de juicios orales. En estos planteamientos también ocupaba una parte importante la cooperación internacional.[4]

A tan sólo once días de iniciado su gobierno, Felipe Calderón lanzó un operativo policiaco militar contra las bandas del narcotráfico que operaban en el estado de Michoacán, ante una petición del gobernador de ese estado, Lázaro Cárdenas Batel. Dicha acción fue sólo el preámbulo de operaciones similares en los estados de Baja California, Chihuahua, Durango y Sinaloa. No obstante lo anterior, sería un error afirmar que los operativos del gobierno de Calderón surgieron de la nada. Lo cierto es que desde los últimos años del sexenio de Fox los niveles de violencia vinculada a las bandas de narco se habían incrementado de manera

[3] En mayo de 2010, el Secretario de Gobernación, Fernando Gómez Mont, reconoció que el gobierno federal se equivocó al no conocer "el nivel de infiltración que la delincuencia" en algunas instituciones y en calcular mal la reacción de narcos en los enfrentamientos. José Gerardo Mejía, "Reconocen errores en la lucha antinarco", *El Universal*, 25 de mayo de 2010, http://www.eluniversal.com.mx/nacion/177937.html

[4] Felipe Calderón, *Seguridad pública y justicia penal*, México, Partido de Acción Nacional, 2006, 30 pp.

[5] Carmen Jaimes, "Pide Cárdenas Batel apoyo del Ejército en Michoacán", Noticieros Televisa, 22 de noviembre de 2006, http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/583977.html

alarmante en algunas partes del país, particularmente en los estados de Tamaulipas y Michoacán. De hecho, desde junio de 2005 el gobierno de Fox había ya instrumentado el programa "México Seguro". Este operativo suponía el control por parte del Ejército y de la Policía Federal Preventiva de ocho ciudades en los estados de Tamaulipas, Sinaloa y Baja California. A pesar de ello, la violencia continuó, en particular en la ciudad de Nuevo Laredo, Tamaulipas. El incremento en los niveles de la violencia asociada al crimen organizado comenzó a provocar conflictos con Estados Unidos desde principios de 2005. El 26 de enero de ese año el embajador de Estados Unidos en México, Tony Garza, envió una carta de protesta al Secretario de Relaciones Exteriores de México, Luis Ernesto Derbez, en la cual se quejaba de que "la lucha cada vez mayor entre elementos de los cárteles de la droga ha traído como consecuencia aumentos drásticos en asesinatos y secuestros",[6] lo cual se había traducido, según Garza, "en mayores riesgos para los miles de ciudadanos estadounidenses que visitan o van de paso a través de la región fronteriza todos los días. Un mayor número de estadounidenses asesinados y secuestrados en los últimos meses confirma esto".[7]

De esta forma, a los pocos meses de iniciado su gobierno, Felipe Calderón había hecho del combate al crimen organizado una prioridad de su gobierno. Si bien este combate inició con los operativos policiaco-militares ya mencionados que se desarrollaron durante todo el sexenio, con el paso de los meses se fue delineando una estrategia que tuvo, según el propio gobierno, los siguientes ejes:

1) operativos conjuntos en apoyo a las autoridades locales y a los ciudadanos; *2)* escalar las capacidades operativas y tecnológicas de las fuerzas del Estado; *3)* reforma al marco legal e institucional; *4)* una política activa de prevención del delito; *5)* fortalecer la cooperación internacional.[8]

LA COLABORACIÓN INTERNACIONAL EN MATERIA DE SEGURIDAD

La cooperación del gobierno mexicano a escala multilateral y bilateral en temas de seguridad no es nueva. De hecho, ésta se ha dado con varias organizaciones internacionales y países, en especial con Estados Unidos, desde hace décadas. En este sentido, México ha firmado desde el siglo XIX 43

[6] "Carta del Embajador Antonio O. Garza", *El Universal*, jueves 27 de enero de 2005, p. 1-A.

[7] *Loc. cit.*

[8] Felipe Calderón, "La lucha por la seguridad pública", 13 de junio de 2010, http://www.poder360.com/article_detail.php?id_article=4395

convenios multilaterales sobre delincuencia organizada, drogas, cooperación judicial y terrorismo. La mayoría de ellos fueron signados antes de la década de 1990 del siglo pasado. Asimismo, México tiene suscritos 92 acuerdos bilaterales sobre estos temas, aunque la mayoría de éstos son posteriores a 1990. De éstos sólo tres fueron firmados durante el gobierno de Calderón: uno con Brasil y dos con la India.[9]

A pesar de lo anterior, la cooperación con Estados Unidos en asuntos de seguridad sí registró un cambio sustancial durante el gobierno de Calderón. Como ya señalamos, hasta 2007 la ayuda recibida por México para el combate al narcotráfico era más bien simbólica. Ello se explica en buena medida por la desconfianza estadounidense en las autoridades mexicanas, provocada por los altos grados de corrupción que éstas han presentado históricamente[10] y por las resistencias nacionalistas de la élite política mexicana. Sin embargo, a unos cuantos meses de que Calderón asumiera el poder, en marzo de 2007, luego de una reunión entre éste y su homólogo estadounidense, George W. Bush, surge la idea de negociar un acuerdo bilateral en materia de seguridad para enfrentar los desafíos a la seguridad planteados por el terrorismo y la delincuencia organizada. Según versiones periodísticas, este acuerdo buscaría incrementar sustancialmente el monto de la ayuda estadounidense a México y Centroamérica para combatir al narcotráfico y otras formas de crimen organizado como las "maras" centroamericanas.[11] Después de la reunión entre Calderón y Bush algunos medios comenzaron a hablar de un "Plan México" en referencia al "Plan Colombia" que Estados Unidos instrumentó en ese país a principios de la década de 2000. Sin embargo, para evitar comparaciones, el gobierno mexicano decidió en octubre de 2007 llamarle al nuevo acuerdo de colaboración "Iniciativa Mérida" en referencia a la reunión sostenida en esa ciudad por los presidentes de ambos países. La Iniciativa Mérida contemplaba inicialmente una ayuda en equipo a México de 1 400 millones de dólares para los siguientes tres años, lo cual equivalía a más de 4 mil millones de dólares al año, diez veces más de lo que recibía de Estados Unidos el gobierno mexicano hasta esa fecha.

A pesar del interés de ambos gobiernos en la Iniciativa Mérida, su negociación tardó todavía un año más, debido a dos razones. Por un lado, el senado estadounidense insistió en que se incluyera un reporte del De-

[9] http://www.sre.gob.mx/tratados/index.php

[10] Al respecto, véase Jorge Chabat, "Drug Trafficking and United States-Mexico Relations: Causes of Conflict", en Paul J. Kenny y Mónica Serrano (eds.), *Mexico's Security Failure*, Nueva York, Routledge, 2012, pp. 143-160.

[11] "Negocian México y EU plan contra narcotráfico: *Dallas Morning News*", *El Universal*, 10 de mayo de 2007.

partamento de Estado en el cual se estableciera que los gobiernos receptores de la ayuda, o sea México y los países de Centroamérica, no estaban involucrados en actos de corrupción o violaciones de derechos humanos y que en caso de que ello fuera así, los responsables fueran llevados ante la justicia.[12] La segunda razón para el retraso en la instrumentación de la Iniciativa Mérida fueron las reacciones nacionalistas que todavía provocaba este acuerdo en algunos sectores de la clase política mexicana y que se reavivaron cuando el Senado de los Estados Unidos pidió incluir los temas de corrupción y de derechos humanos en la negociación. No obstante, y de manera paradójica, el hecho de que el Senado estadounidense decidiera finalmente reducir los requisitos para la Iniciativa Mérida fue interpretado por el gobierno de Calderón y por los sectores nacionalistas como una victoria, lo cual hizo que las reticencias internas desaparecieran. Finalmente, en junio de 2008 el Senado estadounidense aprobó la Iniciativa Mérida aunque con un recorte de 50 millones de dólares sobre el monto de 400 millones programado inicialmente para México durante el primer año. También el Senado de ese país estableció que en caso de que no se respetaran los derechos humanos en México, se podría retener 15% de los fondos. Las condiciones establecidas incluían investigar, procesar y juzgar civilmente las violaciones de derechos humanos cometidas por personal militar y policial; las confesiones obtenidas bajo tortura y maltrato no pueden ser utilizadas en el sistema judicial; la sociedad civil será consultada frecuentemente para que haga recomendaciones sobre el cumplimiento de la Iniciativa Mérida; mejorar la transparencia y rendición de cuentas de la policía; y establecer un mecanismo independiente para denunciar abusos.[13]

A diferencia del plan Colombia, que incluía la presencia de tropas estadounidenses en territorio colombiano, la Iniciativa Mérida se centró en ayuda en equipo, tecnología y entrenamiento. En este sentido, el presupuesto de la Iniciativa estaba dividido en tres grandes rubros: *1)* Combate al narcotráfico, combate al terrorismo y seguridad fronteriza; *2)* seguridad pública y aplicación de la ley; y *3)* construcción institucional y Estado de derecho.[14] De esta forma, la Iniciativa Mérida se centró inicial-

[12] J. Jaime Hernández, "Aprueba EU Plan Mérida con reservas", *El Universal*, 23 de mayo de 2008, http://www.eluniversal.com.mx/nacion/159676.html

[13] Amnistía Internacional, "México: los fondos de la Iniciativa Mérida deben congelarse hasta que se cumplan las condiciones de derechos humanos", 6 de agosto de 2009, http://amnistia.org.mx/contenido/2009/08/06/mexico-los-fondos-de-la-iniciativa-merida-deben-congelarse-hasta-que-se-cumplan-las-condiciones-de-derechos-humanos/

[14] "Merida Initiative. Program Description Referente Document. Mexican Security Cooperation Plan", febrero de 2008, http://www.wilsoncenter.org/news/docs/Mex%20FY08-09%20descriptions%201-2.pdf y http://www.wilsoncenter.org/news/docs/Mex%20FY08-09%20descriptions%203.pdf

mente en un fortalecimiento de las capacidades tecnológicas e institucionales de las dependencias mexicanas encargadas del combate a la delincuencia organizada con los siguientes elementos: *a)* la provisión de equipo de inspección no invasiva, tales como unidades móviles de inspección de rayos gamma y rayos X y detectores de iones para identificar explosivos y narcóticos; *b)* colaboración en la reducción de la demanda de drogas, proveyendo apoyo al Consejo Nacional contra las Adicciones (Conadic) a través de la consolidación de una plataforma de intercambio de información y educación a distancia; *c)* apoyo al Registro Nacional de Policía del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con *hardware* y *software* para capturar y almacenar información; *d)* apoyo para mejorar el equipo personal de protección de policías y ministerios públicos; *e)* apoyo para la ampliación del Sistema Integral de Operación Migratoria del Instituto Nacional de Migración; *f)* asistencia técnica en materia penitenciaria por medio de capacitación del personal del sistema penitenciario; *g)* modernización de los laboratorios periciales con equipo de última generación; *h)* modernización de la inteligencia financiera gracias al fortalecimiento de las capacidades informáticas de la Unidad de Inteligencia Financiera; *i)* fortalecimiento de la capacidad poligráfica en la Secretaria de Seguridad Pública, la Administración General de Aduanas y el Instituto Nacional de Migración; *j)* apoyo al "Proyecto Constanza" de la Procuraduría General de la República, que busca reestructurar el funcionamiento de esa dependencia, a través de *hardware* y *software* para crear una infraestructura informática que permita la interconectividad.[15]

La Iniciativa Mérida también incluía ocho helicópteros de transporte Bell 412 EP, tres helicópteros de transporte UH-60 (*Blackhawk*) así como entrenamiento para el mantenimiento de aviones de vigilancia; asimismo contemplaba un apoyo a la reforma judicial y la revisión de códigos penales y la colaboración con organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil para que éstas actuaran como mecanismos de observación del gobierno mexicano y apoyo a escuelas de derecho y barras de abogados.[16]

A principios de 2010 la Iniciativa Mérida entró en su segunda fase, conocida como "Más allá de Mérida", en la cual la cooperación se articuló en torno a cuatro pilares: *1)* trastornar la capacidad organizativa del cri-

[15] Grupo de Consulta de Alto Nivel sobre la Iniciativa Mérida, "Iniciativa Mérida. Un nuevo paradigma para la cooperación bilateral" (mimeo), http://mexico.usembassy.gov/docs/Merida_Fact_Sheets_from_SRE_Spa.doc

[16] "Merida Initiative. Program Description Referente Document. Mexican Security Cooperation Plan", *op. cit.*

men organizado; *2)* institucionalizar la capacidad de mantener el estado de derecho; *3* crear la estructura fronteriza del siglo XXI; *4)* construir comunidades fuertes y resilientes.[17]

LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD DE CALDERÓN Y EL FACTOR INTERNACIONAL

Los operativos conjuntos, que constituyeron sin duda el elemento más visible de la estrategia de seguridad del gobierno de Calderón, implicaron el despliegue de hasta 96 mil militares en su punto más alto 2011, con un promedio de más de 59 mil,[18] en tanto que la Marina desplegó un promedio de más de 6 mil miembros[19] y la Policía Federal 20 mil elementos en el territorio nacional. Estos operativos fueron la parte de la estrategia de seguridad del gobierno que más críticas atrajo, pues se les atribuyó el gran número de asesinatos ocurridos durante el sexenio, así como los abusos de derechos humanos cometidos por las fuerzas de seguridad en el marco del combate a la delincuencia organizada. Ciertamente es tema de discusión la medida en que la política del gobierno es responsable por estas muertes; lo cierto es que tampoco hay elementos para suponer una política deliberada del gobierno de Calderón para violar los derechos humanos, aunque existen varios casos documentados en este sentido. Al final del sexenio también se han difundido cifras sobre un alto número de desaparecidos, fenómeno ante el cual el gobierno mexicano no dio una respuesta adecuada.[20] Las críticas internas en el tema de los derechos humanos muchas veces se articularon con señalamientos provenientes del exterior por parte de organizaciones no gubernamentales como Amnistía Internacional, Human Rights Watch y Washington Office for Latin America (WOLA).[21] En este contexto, la imagen del gobierno mexicano se

[17] Estados Unidos de América, Departamento de Estado, "Iniciativa Mérida. Los cuatro pilares de la cooperación", http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/28april/The_Four_Pillars_of_Cooperation_ESP.pdf

[18] En 2012 el número de militares desplegado en la guerra contra el narco bajó a cerca de 50 mil. Lorena López, "Calderón devolvió a 50% de la tropa a los cuarteles", *Milenio*, 16 de diciembre de 2012, http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/4d744b4578e582c7835debcedcda90d4

[19] *Ibid.*

[20] Henia Prado, "Contabiliza ONG 20 mil desaparecidos", *Reforma*, 21 de diciembre de 2012, http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx

[21] http://aliados.amnestyusa.org/america-latina/mexico/mexico-fondos-para-la-iniciativa-merida-deben-ser-congelados-hasta-que-se-cumplan-las-condiciones-de-derechos-humanos/; Silvia Otero, "HRW solicita bloquear recursos de la iniciativa Mérida", *El Universal*, 11 de septiembre de 2009, http://www.eluniversal.com.mx/nacion/171195.html; Fundar, "Fundar dará seguimiento a los fondos destinados a la Iniciativa Mérida", 30 de agosto de 2009, http://fundar.org.mx/mexico/?p=953; WOLA,

vio afectada por informes muy críticos de parte de algunas de las ONG de derechos humanos, como Human Rights Watch, que en 2009 emitió un reporte sobre los abusos de derechos humanos cometidos por el Ejército mexicano.[22] Dichas críticas no lograron detener la ayuda de la Iniciativa Mérida pero ciertamente los plazos originales se han visto extendidos hasta el fin del sexenio de Calderón en buena medida debido a las trabas burocráticas presentadas por el Congreso estadounidense y probablemente también a que la imagen de México como un socio confiable se vio afectada por los persistentes niveles de violencia y algunos escándalos de corrupción en el gobierno mexicano.

En el tema de la corrupción al inicio del gobierno de Calderón se presentaron algunos casos que pusieron en duda la colaboración con Estados Unidos y el supuesto de que con la Iniciativa Mérida la relación entre ambos países entraba en una nueva etapa. En octubre de 2008 la Procuraduría General de la República reveló que algunos funcionarios de alto nivel de la Subprocuraduría Especializada en Delincuencia Organizada habían sido sobornados por el cártel de los Beltrán Leyva.[23] La investigación alcanzó a quien había sido subprocurador en Delincuencia Organizada durante el primer año y medio del gobierno de Calderón, Noé Ramirez Mandujano. Este fue arrestado en noviembre de 2008 acusado de recibir sobornos de los hermanos Beltrán Leyva.[24] Ramírez Mandujano fue absuelto y liberado en abril de 2013, pero su detención tuvo sin duda un efecto negativo en la imagen exterior del país. El escándalo llegó también a la Secretaría de Seguridad Pública, incluido el Comisionado Interino de la Policía Federal Preventiva, Víctor Gerardo Garay Cadena. Los problemas de corrupción en las autoridades mexicanas persistieron a lo largo del sexenio. En junio de 2012 se dio un enfrentamiento entre policías federales en las instalaciones del aeropuerto de la Ciudad

---

"Congreso debe retener los fondos de la Iniciativa Mérida debido a la falta de progreso en derechos humanos", 14 de septiembre de 2010, http://www.wola.org/es/noticias/congreso_debe_retener_fondos_de_la_iniciativa_merida_debido_a_la_falta_de_progreso_en_derec; "ONG de EEUU y México piden que se retengan fondos de Iniciativa Mérida", Terra Noticias, 26 de junio de 2012, http://noticias.terra.com/eeuu/ong-de-eeuu-y-mexico-piden-que-se-retengan-fondos-de-iniciativa-merida,51d9730b8aa28310VgnVCM10000098cceb0aRCRD.html

[22] Human Rights Watch, "Uniform Impunity: Mexico's Misuse of Military Justice to Prosecute Abuses in Counternarcotics and Public Security Operations", 28 de abril de 2009, http://www.hrw.org/en/reports/2009/04/28/uniform-impunity

[23] Carlos Benavides y Francisco Gómez, "Compró el narco a jefes de la SIEDO", *El Universal*, 27 de octubre de 2008.

[24] Gustavo Castillo García, "Detienen a Noé Ramírez por supuestos nexos con el *cártel* de los Beltrán Leyva", *La Jornada*, 21 de noviembre de 2008.

de México, en el cual murieron tres policías a manos de sus propios compañeros de corporación. Este hecho puso al descubierto una red de corrupción en la Policía Federal vinculada al narcotráfico.[25]

Adicionalmente, la violencia comenzó a afectar directamente a empleados del gobierno estadounidense en México, lo cual contribuyó aún más a deteriorar la imagen del gobierno mexicano. En marzo de 2010 tres personas que trabajaban en el consulado de Estados Unidos en Ciudad Juárez fueron asesinadas por el crimen organizado.[26] Este no sería el único caso en que un funcionario estadounidense fue atacado en México por el crimen organizado. En febrero de 2011, dos agentes del ICE fueron atacados en Durango; murió uno de ellos.[27] No obstante, el caso más preocupante ocurrió el 2 de agosto de 2012 cuando una camioneta de la embajada de Estados Unidos, con placas diplomáticas, fue atacada en repetidas ocasiones por un grupo de policías federales vestidos de civiles y en autos particulares en el poblado de Tres Marías, Morelos. A pesar de que la versión oficial de la Policía Federal fue de que se trató de una confusión, la Embajada de Estados Unidos en México señaló que el ataque había sido una emboscada premeditada.[28] Por su parte, la Procuraduría General de la República concluyó que el ataque había sido "directo" contra los integrantes de dicha camioneta y que mandos intermedios de la Policía Federal encubrieron a los atacantes.[29] Este hecho no sólo confirmó la imagen de que México seguía siendo un país inseguro sino también la de que algunas autoridades no combatían al crimen organizado y que probablemente actuaban en complicidad con éste.

Dado el contexto anterior, desde mediados del sexenio de Calderón los sectores más críticos de México en Estados Unidos aumentaron la presión sobre la Casa Blanca y comenzaron a hablar del vecino del sur como un país a punto de convertirse en un "Estado fallido", similar a Afganistán.[30] Ello ocasionó que el Departamento de Estado emitiera constantemente alertas a los ciudadanos de ese país sobre los peligros de viajar a

[25] Henia Prado, "Contabiliza ONG 20 mil desaparecidos", *Reforma*, 21 de diciembre de 2012, http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx

[26] Mario Héctor Silva, "Washington condena asesinato en Cd. Juarez", 15 de marzo de 2010, http://www.eluniversal.com.mx/nacion/176312.html

[27] Silvia Otero y J. Jaime Hernández, "Condena Napolitano ataque a agentes de EU", *El Universal*, 16 de febrero de 2011, http://www.eluniversal.com.mx/primera/36350.html

[28] Silvia Otero, "Fue emboscada el incidente en Tres Marías: EU", *El Universal*, 24 de agosto de 2012, http://www.eluniversal.com.mx/notas/866335.html

[29] Doris Gómora, "Implican a 4 mandos más en el caso Tres Marías", *El Universal*, 19 de noviembre de 2012, http://www.eluniversal.com.mx/primera/40792.html

[30] U.S. Joint Forces Command, "The Joint Operating Environment 2008", noviembre de 2008, http://*www.jfcom.mil/newslink/storyarchive/2008/JOE2008.pdf* y Jesse Bogan y Kerry A. Dolan, "The Next Disaster", *Forbes*, 22 de diciembre de 2008.

México debido a la violencia.[31] No obstante, hay que mencionar que a pesar de ello, tanto el gobierno de Bush como el de Obama reiteraron el apoyo al gobierno de Calderón por el combate al crimen organizado[32] y la Iniciativa Mérida; aunque se vio retrasada en sus plazos originales, no se canceló. No obstante lo anterior, en octubre de 2013 se dio a conocer que el gobierno de Estados Unidos había espiado desde 2010 el servidor interno de la Presidencia mexicana, en el marco de la operación *flatliquid*, obteniendo así acceso a los correos electrónicos del presidente Calderón. Según la información revelada por el ex agente de la Agencia de Seguridad Nacional estadunidense, Richard Snowden, desde 2009 se habría desarrollado otra operación de espionaje, llamada *Whitetamale*, sobre funcionarios de la Secretaría de Seguridad Pública, encabezada por Genaro García Luna.[33] Ello sugiere la existencia de una gran desconfianza en el gobierno mexicano por parte de la Casa Blanca a pesar del discurso de colaboración entre los dos países.

En el contexto de la corrupción e ineficiencia de las instituciones de seguridad y justicia mexicanas, habría que mencionar el conflicto diplomático suscitado entre el gobierno de Calderón y el gobierno francés de Nicolas Sarkozy en torno al proceso penal de una ciudadana francesa, Florence Cassez, acusada y sentenciada por el delito de secuestro. Este conflicto resultó de las irregularidades cometidas por las autoridades mexicanas durante el proceso de detención de Cassez a fines del gobierno de Fox, y escaló a niveles diplomáticos por el reclamo abierto del presidente francés de que la ciudadana en cuestión fuera enviada a Francia para purgar su condena allá de acuerdo al tratado de Estrasburgo y la negativa del gobierno de Calderón. Este caso provocó la cancelación del año de México en Francia y una tensión diplomática que parece haberse disipado con la llegada de François Hollande a la presidencia de Francia y de Enrique Peña Nieto a la presidencia de México. Finalmente, en enero de 2013,

31 "Alerta del departamento de Estado de EU", *El Universal*, 14 de abril de 2008, http://www.eluniversal.com.mx/notas/498541.html; "Emite EU nueva alerta de viajes a México por violencia", Terra Noticias, 20 de febrero de 2009, http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/786637/Emite+EU+nueva+alerta+de+viajes+a+Mexico+por+violencia.htm; "Recomienda EU no viajar a 19 estados de México", *Milenio*, 20 de noviembre de 2012, http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/1521185d96309e309dc7be38902359e3

32 Sergio Javier Jiménez, "Obama respalda lucha antinarco de Calderón", *El Universal*, 13 de enero de 2009, http://www.eluniversal.com.mx/nacion/165062.html y Sergio Javier Jiménez, "Ratifica Bush apoyo en lucha anticrimen", *El Universal*, 14 de enero de 2009, http://www.eluniversal.com.mx/nacion/165080.html

33 "Estados Unidos espió a Calderón: Der Spiegel", Wikileaks en *La Jornada*, 21 de octubre de 2013. http://wikileaks.jornada.com.mx/notas/estados-unidos-espio-a-calderon-der-spiegel

Cassez fue liberada por una decisión de la Suprema Corte de Justicia mexicana, que consideró que las irregularidades en su detención habían viciado el proceso de tal forma que era imposible determinar su culpabilidad.

A pesar de estos escándalos y de los conflictos con Estados Unidos en el tema de la lucha contra la delincuencia organizada, el gobierno de Calderón logró instrumentar algunos cambios institucionales importantes. Por un lado se realizó una reforma de gran calado a la Policía Federal Preventiva, que fue transformada en Policía Federal, con facultades de investigación y con un modelo policial que buscó la profesionalización de la corporación. Ello implicó el establecimiento de una carrera policial para los integrantes de este cuerpo, con mejores salarios y con controles de confianza regulares. Como consecuencia del interés del gobierno federal en fortalecer a la Policía Federal, ésta aumentó su número de efectivos de alrededor de 5 mil al inicio del sexenio a poco más de 32 mil al término de la administración?[34]

Como una parte importante del cambio en las capacidades del gobierno federal en el tema de seguridad habría que señalar también el establecimiento del sistema de información, conocido como Plataforma México, el cual en principio contiene los datos de miembros de las fuerzas de seguridad federales, estatales y locales así como de las personas que han sido procesadas por algún delito. A pesar de que la información acumulada no siempre ha fluido como era de esperarse, lo cierto es que ya ha comenzado a tener algunos resultados, como la captura de los autores del incendio del Casino Royale en Monterrey el 25 de agosto de 2012, en el cual murieron 53 personas. En este punto, hay que mencionar que la colaboración internacional ha sido fundamental para fortalecer este sistema de inteligencia. De hecho, en los últimos años el intercambio de información con otros gobiernos, en particular con el de Estados Unidos, ha aumentado la efectividad en la captura de algunos criminales. Tal es el caso del arresto del narcotraficante Édgar Valdez Villareal, alias "la Barbie", el 8 de septiembre de 2010, el cual se logró gracias a la colaboración con los servicios de inteligencia estadounidenses. Lo mismo ocurrió con la ubicación del narcotraficante Arturo Beltrán Leyva, quien fue abatido por la Marina en Cuernavaca, Morelos, el 16 de diciembre de 2009. Ésta se logró gracias a la información de inteligencia proporcionada por Estados Unidos.

[34] Lorena López, "Calderón devolvió a 50% de la tropa a los cuarteles", *op. cit.*

Aquí habría que señalar que un factor que explica los resultados en el intercambio de información con Estados Unidos es que al parecer ambos gobiernos encontraron la forma de evitar que la información sensible se filtrara hacia los delincuentes, lo cual ha sido un problema histórico en la relación entre ambos países. Todo indica que esto ha sido posible gracias a dos factores. Por un lado, el gobierno de Estados Unidos ha preferido intercambiar información con la Secretaría de Marina, probablemente por considerar que es más resistente a la corrupción de la delincuencia organizada que otras dependencias mexicanas.[35] Por otro lado, desde hace varios años existe entre ambos países un esquema de colaboración con base en una Unidad de Investigaciones Sensibles (Sensitive Investigation Unit), compuesta por policías mexicanos y estadounidenses, sujetos a estrictos exámenes de control de confianza. Dicha unidad ha sido la base de la captura de varios capos del narco mexicanos y parece ser un modelo efectivo para resolver los problemas de corrupción que han afectado la colaboración entre ambos países en materia de seguridad. En dicha unidad colaboraban en 2011 cerca de 200 servidores públicos mexicanos de varias dependencias.[36]

En la parte de reformas legales, habría que mencionar que en el sexenio de Calderón se dio autonomía técnica a la policía para realizar labores de investigación, sin modificar su dependencia del Ministerio Público; se autorizó el arraigo hasta por 90 días en casos de delincuencia organizada; se estableció a fines de 2008 el Sistema Nacional de Desarrollo Policial dentro la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública;[37] se autorizó la incautación de bienes asociados a la delincuencia organizada en la Ley Federal de Extinción de Dominio, promulgada el 29 de mayo de 2009;[38] y se emitió una nueva ley contra el lavado de dinero en octubre de 2012.[39] Asimismo, en marzo de 2008 se aprobó una reforma profunda al sistema de justicia penal que busca consolidar un modelo acusatorio, basado en juicios orales. Dicha reforma deberá entrar en vigor en 2016 y

[35] "Pactan en secreto la Marina y EU", *Reforma*, 29 de agosto de 2012, http://www.reforma.com/nacional/articulo/670/1338743/

[36] Silvia Otero, "Presume la DEA participación en captura de 5 capos", *El Universal*, 26 de octubre de 2011, http://www.eluniversal.com.mx/primera/38016.html

[37] México, "Ley General del sistema Nacional de Seguridad Pública", http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf

[38] "Decreto por el que se expide la Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y se reforma y adiciona la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Diario Oficial*, 29 de mayo de 2009, http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf /LFED.pdf

[39] Jorge Ramos, "Calderón promulga Ley contra lavado de dinero", *El Universal*, 16 de octubre de 2012, http://www.eluniversal.com.mx/notas/876943.html

constituye uno de los puntos de colaboración de México con los gobiernos de Canadá[40] y Estados Unidos,[41] así como con la Unión Europea.[42]

Como ya apuntamos, en la estrategia de seguridad de Calderón la parte de prevención del delito constituye uno de los cinco ejes rectores. Y de hecho, ésta aparece en el Plan Nacional de desarrollo de 2007 y se detalla en la Estrategia Integral de prevención del delito y combate a la delincuencia de la Secretaría de Seguridad Pública Federal de marzo de 2007. La prevención del delito se basa en el desarrollo de una cultura de la legalidad y en una vinculación ciudadana; tiene como base tres programas: "Escuela segura", "Salud sólo sin drogas" y "Recuperación de espacios públicos". A pesar de ello y de que el gobierno de Calderón dedicó en promedio 200 millones de pesos anuales para la prevención del delito y de que en 2009 se creó el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, dentro del Sistema Nacional de Seguridad Pública, lo cierto es que la percepción generalizada es que la estrategia de seguridad no contemplaba esta parte. Incluso el presidente Peña Nieto anunció en diciembre de 2012 la inversión en la prevención del delito como uno de los cambios de su gobierno.[43] De hecho, algunos de los programas de prevención tuvieron un relativo éxito, como el programa "Todos somos Juárez", instrumentado en Ciudad Juárez en febrero de 2010 en medio de un aumento alarmante de la violencia. De acuerdo al Subsecretario de Prevención y Participación Ciudadana de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, Facundo Rosas, en tan sólo un año, de 2010 a 2011, la incidencia mensual de homicidios dolosos bajó de 206 a 114.[44]

En la parte de prevención del delito, la colaboración con Estados Unidos ha sido importante. De hecho, desde el lanzamiento de la segunda fase de la Iniciativa Mérida en 2010, el gobierno de Estados Unidos ha dedicado 55.5 millones de dólares al Pilar IV de la Iniciativa Mérida, que busca recomponer el tejido social en algunas ciudades de México. Esta

[40] Gobierno de Canadá, "Cooperación entre México y Canadá en las áreas de seguridad y justicia", 16 de agosto de 2012, http://www.canadainternational.gc.ca/mexico-mexique/bilat/sjcoop-coopsj.aspx?lang=spa&view

[41] "El Senado de EU pide 1,000 millones más para la Iniciativa Mérida", CNN México, 12 de julio de 2012, http://mexico.cnn.com/mundo/2012/07/12/el-senado-de-eu-pide-1000-millones-mas-para-la-iniciativa-merida

[42] "La cooperación Unión Europea-México: herramientas para un mejor futuro", septiembre de 2011, http://eeas.europa.eu/delegations/mexico/documents/projects/folleto_cooperacion_2011_en.pdf

[43] Francisco Reséndiz, "Peña pide 115 mil mdp para prevenir delitos", *El Universal*, 14 de diciembre de 2012, http://www.eluniversal.com.mx/notas/889766.html

[44] Grupo Fórmula, "Destaca Facundo Rosas reducción de violencia en Ciudad Juárez", 11 de septiembre de 2012, http://movil.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=269710

colaboración se ha dado junto con una ONG mexicana, México Unido contra la Delincuencia, y será en el futuro un elemento importante en los programas locales de prevención del delito.[45]

Por último habría que mencionar que el gobierno de Calderón llevó a cabo reuniones con gobiernos de algunos países en el marco de acuerdos de cooperación en el tema de seguridad. Así, se realizaron reuniones del grupo de Alto Nivel de Seguridad y Justicia México-Colombia, creado en 2001, se firmó un acuerdo sobre seguridad con Canadá en 2010 y en septiembre de 2012 se creó en una reunión en México el Esquema Hemisférico de Cooperación contra la Delincuencia Organizada Trasnacional. En dicha reunión se acordó que el Centro Coordinador de las Américas, que buscará articular las acciones internacionales contra las bandas criminales, tendría su sede en México.

CONCLUSIONES

Como hemos podido apreciar, si bien el tema de seguridad no era central en la política exterior mexicana durante el siglo XX, empieza a adquirir mayor importancia en el gobierno de Zedillo y a partir de la llegada del PAN a la presidencia se vuelve parte de la agenda internacional del gobierno mexicano. Las razones de ello tienen que ver con la aceptación de una relación más cercana con Estados Unidos por parte del gobierno mexicano así como con la creciente importancia del tema tanto para el gobierno estadounidense como para la comunidad internacional a raíz de los atentados del 11 de septiembre de 2001. Adicionalmente, el incremento en la violencia vinculada al crimen organizado hizo que el tema adquiriera una gran relevancia para nuestros vecinos cercanos, lo cual llevó a desarrollar una colaboración internacional más explícita en este tema. En este sentido, si bien la cooperación internacional está explícitamente señalada como uno de los cinco ejes de la estrategia de seguridad de Calderón, lo cierto es que forma parte importante de los otros cuatro: operativos contra el crimen organizado, mejora de las capacidades operativas y tecnológicas del Estado, reformas al marco legal e institucional y prevención del delito. Ciertamente esta cooperación se concentró por razones geográficas e históricas en Estados Unidos, pero sí llama la atención

[45] Diana Negroponte, "Pillar IV of 'Beyond Merida'. Addressing the Socio-Economic Causes of drug Related Crime and Violence in Mexico", Woodrow Wilson International Center for Scholars, Mexico Institute, 2011, http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Merida%20-%20Pillar%20IV%20Working%20Paper%20Format1.pdf

el que ésta se haya dado fundamentalmente en la parte de desarrollo tecnológico e institucional. A diferencia del Plan Colombia, dicha cooperación no incluyó tropas estadounidenses en México. Llama también la atención el que, a pesar de algunas resistencias iniciales de algunos sectores nacionalistas de la élite política mexicana, al final dicha cooperación con Estados Unidos se haya dado de manera tan amplia e intensa con la Iniciativa Mérida en su primera y segunda fase. De hecho, la Iniciativa Mérida constituye sin duda el punto más alto de la institucionalización de la cooperación internacional en materia de seguridad en toda la historia de México. Una obvia explicación de ello tiene sin duda que ver con el aumento de la inseguridad en México, en particular la asociada al crimen organizado. De hecho, las encuestas existentes sugieren una aceptación creciente de la cooperación internacional que es directamente proporcional al incremento en la inseguridad en México. A pesar de lo anterior, el tema no estuvo exento de conflictos con el exterior, en particular con Estados Unidos. Buena parte de estos conflictos tienen todavía que ver con las fallas institucionales que existen en México y que, a pesar de los esfuerzos del gobierno de Calderón y de los apoyos externos para tal propósito, no han sido resueltas. Desde este punto de vista, parece sensato que la cooperación internacional y que los esfuerzos de largo plazo del gobierno mexicano se orienten precisamente a solventar este problema. Evidentemente, la ineficiencia y corrupción existente todavía en las instituciones de seguridad y justicia mexicanas siguen siendo un elemento fundamental para explicar la inseguridad en México y los conflictos internacionales en torno a este tema. En este sentido, es probable que el futuro de la cooperación internacional en el área de seguridad se centre cada vez más en fortalecer las capacidades institucionales y en fortalecer el tejido social, que en apoyar la capacidad militar del gobierno mexicano. Al menos ese parece ser el interés de largo plazo de los gobiernos con los que México ha venido cooperando en esta área. Y ése debería ser también el interés del nuevo gobierno mexicano.

PERSPECTIVAS

El gobierno de Enrique Peña Nieto ha anunciado cambios de forma y fondo en la estrategia de seguridad. Por un lado, desapareció la Secretaría de Seguridad Pública cuyas funciones, incluida la operación de la Policía Federal, fueron asumidas por la Secretaría de Gobernación. El propósito de dicha fusión fue lograr más coordinación entre las agencias encargadas de la seguridad en el país. Al mismo tiempo, se anunció que la relación con Estados Unidos en el tema de seguridad sería tratada sólo a través de dicha Secretaría.[46] Este modelo de "ventanilla única" ciertamente marca un cambio con la administración de Calderón, aunque habría que ver si en la práctica funciona, dada la desconfianza que mostró el gobierno de Estados Unidos hacia algunas dependencias del gobierno federal, lo que lo llevó a privilegiar la cooperación con otras durante el sexenio de Calderón. Por otro lado Peña Nieto también ha anunciado la creación de un nuevo cuerpo, la "gendarmería nacional". Sin embargo, hasta fines de 2013, esta corporación no estaba todavía constituida y, aunque se dijo que formaría parte de la Policía Federal, no había mucha claridad sobre su funcionamiento. En lo relativo a la estrategia de seguridad, durante la campaña electoral de 2012, Peña Nieto hizo planteamientos generales de un cambio de énfasis en dicha estrategia. Se habló de dar más atención a la prevención y de concentrarse en combatir los delitos más violentos, pero ha habido poca claridad sobre cómo se traducen estos discursos en la práctica. Igualmente se anunció la división del territorio nacional en cinco zonas para coordinar mejor el combate a la delincuencia. A pesar de estos anuncios, no hay evidencia de que haya un cambio sustancial en la estrategia de seguridad. Incluso, ante el agravamiento de la situación en el estado de Michoacán y el surgimiento de grupos de autodefensa, en mayo de 2013, Peña Nieto lanzó un operativo policíaco-militar en dicha entidad, muy similar al realizado por Calderón a inicios de su sexenio también en Michoacán.[47]

Quizás el cambio más importante en el tema de seguridad durante el gobierno de Peña Nieto radica en la decisión explícita de la nueva administración de bajar el tema de la agenda pública. De hecho el gabinete de seguridad se llama en el gobierno de Peña Nieto gabinete especializado de "México en Paz", y está compuesto por la Secretaría de Gobernación,

[46] "México ajusta su relación de seguridad con EU", *Excélsior*, 30 de abril de 2013, http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/04/30/896644

[47] "El Operativo en Michoacán es por tiempo indefinido, dice Osorio Chong" CNN México, 21 de mayo de 2013. http://mexico.cnn.com/nacional/2013/05/21/gobernacion-toma-el-control-de-la-seguridad-en-michoacan-por-autodefensas

Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Hacienda y Crédito Público, Función Pública, Procuraduría General de la República, Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, Oficina de al Presidencia de la República, Comisionado Nacional de Seguridad Pública y Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen). El que el tema de seguridad no sea de manera deliberada el centro de la agenda gubernamental hará que su visibilidad en la política exterior sea también menor. De hecho, el nombramiento de José Antonio Meade como secretario de Relaciones Exteriores, sugiere que la agenda exterior tendrá una fuerte orientación económica. Meade es economista, con un Doctorado en Economía por la Universidad de Yale, fue Secretario de Hacienda y Crédito Público con Calderón y no tiene una experiencia diplomática previa. En su primer año de gobierno la política exterior de Peña Nieto ha buscado fortalecer las alianzas con las mayores economías del mundo, como China. Es de llamar la atención que en la visita a México del presidente de China, Xi Jinping, en junio de 2013, se firmaron varios acuerdos de cooperación comercial, infraestructura y educación y se resaltó la mejoría de la relación bilateral fracturada en el sexenio de Calderón por la recepción oficial dada al Dalai Lama. Ello evidencia con claridad la prioridad del tema económico en la política exterior de Peña Nieto.

No obstante lo anterior, y a pesar de que el gobierno de Peña Nieto ha buscado "des-seguritizar" la política exterior, es probable que el tema no desaparezca tan fácilmente de la agenda internacional mexicana. Los conflictos con Estados Unidos por las revelaciones acerca del espionaje realizado por Washington tanto al presidente Calderón como al propio Peña Nieto cuando era candidato, sugieren que la seguridad será parte de la agenda de la Secretaría de Relaciones Exteriores por un largo rato. Es también muy factible que la debilidad de las instituciones de seguridad y justicia mexicana tenga repercusiones en las relaciones con otros países, como ha ocurrido con la extraña liberación del narcotraficante Rafael Caro Quintero ordenada por un juez mexicano en agosto de 2013, la cual provocó un conflicto diplomático con Estados Unidos. Asimismo, en la medida en que los problemas de inseguridad persistan en el país, y todo indica que ése va a ser el escenario durante varios años, como lo reconoció el propio presidente Peña Nieto,[48] el tema recurrentemente va a aparecer en las relaciones diplomáticas con otros países.

[48] "Tomará tiempo lograr la paz. Peña Nieto", *Reforma,* 8 de enero de 2013, http://www.reforma.com/nacional/articulo/685/1368363/

BIBLIOGRAFÍA

"Alerta del departamento de Estado de EU", *El Universal*, 14 de abril de 2008, http://www.eluniversal.com.mx/notas/498541.html

Amnistía Internacional, "México: los fondos de la Iniciativa Mérida deben congelarse hasta que se cumplan las condiciones de derechos humanos", 6 de agosto de 2009, http://amnistia.org.mx/contenido/2009/08/06/mexico-los-fondos-de-la-iniciativa-merida-deben-congelarse-hasta-que-se-cumplan-las-condiciones-de-derechos-humanos/

_____, "Los fondos de la Iniciativa Mérida deben ser congelados hasta que se cumplan las condiciones de derechos humanos", 10 de agosto de 2009, http://aliados.amnestyusa.org/america-latina/mexico/mexico-fondos-para-la-iniciativa-merida-deben-ser-congelados-hasta-que-se-cumplan-las-condiciones-de-derechos-humanos/

Benavides, Carlos y Francisco Gómez, "Compró el narco a jefes de la SIEDO", *El Universal*, 27 de octubre de 2008.

Bogan, Jesse y Kerry A. Dolan, "The Next Disaster", *Forbes*, 22 de diciembre de 2008.

Calderón, Felipe, "La lucha por la seguridad pública", 13 de junio de 2010, http://www.poder360.com/article_detail.php?id_article=4395

_____, *Seguridad pública y justicia penal*, México, Partido de Acción Nacional, 2006.

"Carta del Embajador Antonio O. Garza", *El Universal*, 27 de enero de 2005.

Castillo García, Gustavo, "Detienen a Noé Ramírez por supuestos nexos con el *cártel* de los Beltrán Leyva", *La Jornada*, 21 de noviembre de 2008.

Chabat, Jorge, "Drug Trafficking and United States-Mexico Relations: Causes of Conflict", en Paul J. Kenny y Mónica Serrano (eds.), *Mexico's Security Failure*, Nueva York, Routledge, 2012.

"Decreto por el que se expide la Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y se reforma y adiciona la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Diario Oficial*, 29 de mayo de 2009, http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFED.pdf

"El Senado de EU pide 1,000 millones más para la Iniciativa Mérida", CNN México, 12 de julio de 2012, http://mexico.cnn.com/mundo/2012/07/12/el-senado-de-eu-pide-1000-millones-mas-para-la-iniciativa-merida

"Emite EU nueva alerta de viajes a México por violencia", Terra noticias, 20 de febrero de 2009, http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/786637/Emite+EU+nueva+alerta+de+viajes+a+Mexico+por+violencia.htm

"Establecerán México y EU perímetro de seguridad fronterizo", *El Universal*, 19 de diciembre de 2001.

Estados Unidos de América, Departamento de Estado, "Iniciativa Mérida. Los cuatro pilares de la cooperación", http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/28april/The_Four_Pillars_of_Cooperation_ESP.pdf

Fundar, "Fundar dará seguimiento a los fondos destinados a la Iniciativa Mérida", 30 de agosto de 2009, http://fundar.org.mx/mexico/?p=953

Gobierno de Canadá, "Cooperación entre México y Canadá en las áreas de seguridad y justicia", 16 de agosto de 2012, http://www.canadainternational.gc.ca/mexico-mexique/bilat/sjcoop-coopsj.aspx?lang=spa&view

Gómora, Doris, "Implican a 4 mandos más en el caso Tres Marías", *El Universal*, 19 de noviembre de 2012, http://www.eluniversal.com.mx/primera/40792.html

Grupo de Consulta de Alto Nivel sobre la Iniciativa Mérida, "Iniciativa Mérida. Un nuevo paradigma para la cooperación bilateral" (mimeo), http://mexico.usembassy.gov/docs/Merida_Fact_Sheets_from_SRE_Spa.doc

Grupo Fórmula, "Destaca Facundo Rosas reducción de violencia en Ciudad Juárez", 11 de septiembre de 2012, http://movil.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=269710

Hernández, J. Jaime, "Aprueba EU Plan Mérida con reservas", *El Universal*, 23 de mayo de 2008, http://www.eluniversal.com.mx/nacion/159676.html

Human Rights Watch, "Uniform Impunity: Mexico's Misuse of Military Justice to Prosecute Abuses in Counternarcotics and Public Security Operations", 28 de abril de 2009, http://www.hrw.org/en/reports/2009/04/28/uniform-impunity

Jaimes, Carmen, "Pide Cárdenas Batel apoyo del Ejército en Michoacán", Noticieros Televisa, 22 de noviembre de 2006,

Jiménez, Sergio Javier, "Obama respalda lucha antinarco de Calderón", *El Universal*, 13 de enero de 2009, http://www.eluniversal.com.mx/nacion/165062.html

_____, "Ratifica Bush apoyo en lucha anticrimen", *El Universal*, 14 de enero de 2009, http://www.eluniversal.com.mx/nacion/165080.html

"La cooperación Unión Europea-México: herramientas para un mejor futuro", septiembre de 2011, http://eeas.europa.eu/delegations/mexico/ documents/projects/folleto_cooperacion_2011_en.pdf

López, Lorena, "Calderón devolvió a 50% de la tropa a los cuarteles", *Milenio*, 16 de diciembre de 2012, http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/4d744b4578e582c7835debcedcda90d4

Mejía, José Gerardo, "Reconocen errores en la lucha antinarco", *El Universal*, 25 de mayo de 2010, http://www.eluniversal.com.mx/nacion/177937.html

"Merida Initiative. Program Description Referente Document. Mexican Security Cooperation Plan", febrero de 2008, http://www.wilsoncenter.org/news/docs/Mex%20FY08-09%20descriptions%201-2.pdf y http://www.wilsoncenter.org/news/docs/Mex%20FY08-09%20descriptions%203.pdf

México, "Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública", http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf

México, Secretaría de Relaciones Exteriores", Tratados Internacionales celebrados por México", http://www.sre.gob.mx/tratados /index.php

"Negocian México y EU plan contra narcotráfico: *Dallas Morning News*", *El Universal*, 10 de mayo de 2007.

Negroponte, Diana, "Pillar IV of 'Beyond Merida'. Addressing the Socio-Economic Causes of drug Related Crime and Violence in Mexico", Woodrow Wilson International Center for Scholars, Mexico Institute, 2011, http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Merida%20-%20Pillar%20IV%20Working%20Paper%20 Format1.pdf

"ONG de EEUU y México piden que se retengan fondos de Iniciativa Mérida", Terra Noticias, 26 de junio de 2012, http://noticias.terra.com/eeuu/ong-de-eeuu-y-mexico-piden-que-se-retengan-fondos-de-iniciativa-merida,51d9730b8aa28310VgnVCM10000098cceb 0aRCRD.html

Otero, Silvia, "Fue emboscada el incidente en Tres Marías: EU", *El Universal*, 24 de agosto de 2012, http://www.eluniversal.com.mx/notas/866335.html

_____, "HRW solicita bloquear recursos de la iniciativa Mérida", *El Universal*, 11 de septiembre de 2009, http://www.eluniversal.com.mx/nacion/171195.html

_____, "Presume la DEA participación en captura de 5 capos", *El Universal*, 26 de octubre de 2011, http://www.eluniversal.com.mx/primera/38016.html

_____ y J. Jaime Hernández, "Condena Napolitano ataque a agentes de EU", *El Universal*, 16 de febrero de 2011, http://www.eluniversal.com.mx/primera/36350.html

"Pactan en secreto la Marina y EU", *Reforma*, 29 de agosto de 2012, http://www.reforma.com/nacional/articulo/670/1338743/

Prado, Henia, "Contabiliza ONG 20 mil desaparecidos", *Reforma*, 21 de diciembre de 2012, http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx

_____, "Detectan una red de narco en AICM", *Reforma*, 29 de junio de 2012, http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documents/DocumentoImpresa.aspx

Ramos, Jorge, "Calderón promulga Ley contra lavado de dinero", *El Universal*, 16 de octubre de 2012, http://www.eluniversal.com.mx/notas/876943.html

"Recomienda EU no viajar a 19 estados de México", *Milenio*, 20 de noviembre de 2012, http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/15211 85d96309e309dc7be38902359e3

Reséndiz, Francisco, "Peña pide 115 mil mdp para prevenir delitos", *El Universal*, 14 de diciembre de 2012, http://www.eluniversal.com.mx/notas/889766.html

Silva, Mario Héctor, "Washington condena asesinato en Cd. Juarez", 15 de marzo de 2010, http://www.eluniversal.com.mx/nacion/176 312.html

U.S. Joint Forces Command, "The Joint Operating Environment 2008", noviembre de 2008, http://www.jfcom.mil/newslink/storyarchive/2008/JOE2008.pdf

Velázquez Flores, Rafael, "El proyecto de política exterior de Felipe Calderón: ¿golpe de timón?", *Relaciones Internacionales* (México, UNAM), núm. 108, septiembre-octubre de 2010.

WOLA, "Congreso debe retener los fondos de la Iniciativa Mérida debido a la falta de progreso en derechos humanos", 14 de septiembre de 2010, http://www.wola.org/es/noticias/congreso_debe_retener_fondos_de_la_iniciativa_merida_debido_a_la_falta_de_progreso_en_derec

XI. LA "DESMIGRATIZACIÓN" DE LA RELACIÓN BILATERAL: BALANCE DEL SEXENIO DE FELIPE CALDERÓN

JORGE DURAND

INTRODUCCIÓN

EL TEMA MIGRATORIO SIEMPRE HA OCUPADO un lugar privilegiado en la agenda bilateral y es uno de los ejes principales del accionar de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). La razón es simple: cerca de 12 millones de mexicanos (nacidos en México) viven en el vecino país y la comunidad de origen mexicano está compuesta por 20 millones adicionales, en total 31.8 millones de personas de origen mexicano para el año 2010.[1] Es por eso que el cuerpo consular se compone por 50 legaciones repartidas a lo largo y ancho de la Unión Americana.

Sin embargo, el presidente Felipe Calderón se propuso "desmigratizar" (*sic*) la relación bilateral, y lo logró. Que esto sea un logro de su sexenio es un asunto que debe discutirse y es el principal objetivo de este artículo que se compone de cuatro apartados. En el primero se discute someramente el viraje y las persistencias en cuanto a política migratoria entre los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón. En segundo término se examina la peculiar coyuntura del fenómeno migratorio a comienzos del sexenio, con el antecedente de las grandes marchas de protesta organizadas por los migrantes en Estados Unidos y la política expresa del presidente de dejar de lado la reforma migratoria para privilegiar al narcotráfico en la relación bilateral. En tercer lugar se examina la agenda global, la participación y posición de México en los principales foros internacionales, especialmente en el Foro Global de Migración y Desarrollo (FGMD). Posteriormente se analiza la coyuntura local y el surgimiento en el escenario político de la migración en tránsito y las nuevas adecuaciones legales para manejar el fenómeno. Finalmente se hace un análisis somero de la coyuntura a fin de

[1] US Census Bureau, *The Hispanic Population, 2010 Census Briefs*, Washington, 2011.

sexenio, el surgimiento de una nueva fase migratoria y el contexto en que ingresa al poder el presidente Peña Nieto.

MUDANZAS Y PERSISTENCIAS

En la política exterior de los gobiernos mexicanos se percibe un movimiento pendular de sexenio a sexenio en cuanto al tema migratorio. Sin ir lejos, durante el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) la migración fue un tema tratado como en los gobiernos priístas anteriores, donde se aplicó la llamada "política de la no política". Fue en ese tiempo en que empezaron las operaciones de control fronterizo: bloqueo en El paso y Guardián, en San Diego, y se empezó a construir en serio el muro fronterizo entre los dos países.

Durante el gobierno de Vicente Fox (2000-2006) se dio un viraje radical hacia el lado contrario. Se mostró un interés prioritario en posicionar el tema migratorio en la agenda bilateral. El canciller Castañeda empujó un acuerdo, mejor conocido como "la enchilada completa", que en otros términos significaba la reforma migratoria integral. Todo se vino abajo con el derrumbe de las Torres Gemelas y la consecuente vinculación del fenómeno migratorio con los temas de seguridad nacional y controles fronterizos.

Por su parte, durante el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) se da marcha atrás y desde los primeros días de su mandato se acuña una política diferente. El tema migratorio pasó a tercer o cuarto lugar en importancia y retomada de vez en cuando por los frecuentes incidentes fronterizos, donde el presidente alzaba la voz y se rasgaba las vestiduras. Eso en cuanto a la relación bilateral, pero a nivel global México pretendía colocarse en primer plano al asumir la presidencia del Foro Global de Migración y Desarrollo (FGMD) y plantear una política de "responsabilidad compartida" en el tema migratorio. Al mismo tiempo, resultó ser más notoria a nivel internacional la crisis humanitaria y de seguridad de los migrantes centroamericanos que atraviesan el país en tránsito hacia Estados Unidos.

El movimiento pendular de la política migratoria mexicana se manifiesta nuevamente en 2012, cuando el entonces candidato electo Enrique Peña Nieto a pocos días de asumir la presidencia visitó al presidente Obama, planteó respetuosamente la relevancia de encontrar una salida política a la migración irregular. En contraste con este vaivén sexenal de la política exterior mexicana sobre el tema migratorio, se manifiesta con cla-

ridad una continuidad con los programas de gobierno relacionados con la comunidad mexicana radicada en el exterior, mejor dicho en Estados Unidos, donde se concentra 98.6 por ciento de los residentes en el extranjero.[2] Todos los programas diseñados, algunos de ellos puestos en marcha desde el sexenio de Salinas (1988-1994), siguen en operación: Programa Paisano, Grupo Beta, Semáforo fiscal, 3x1, Comunidades en el exterior, Matrícula consular, IME, etc., además de las múltiples acciones y programas de protección en la red consular.

Del mismo modo sigue en expansión la red de consulados mexicanos en Estados Unidos, que concluyó el sexenio con 50, el cuerpo consular más grande del mundo concentrado en un país. Durante el gobierno de Calderón se inauguraron los consulados de Anchorage, Boise y Little Rock en Estados Unidos y Leamigton y Omaha en Canadá, en todos estos casos la razón fundamental radica en la presencia de trabajadores mexicanos residentes en el caso de Estados Unidos y temporales en el de Canadá.

El movimiento pendular no sólo es una peculiaridad mexicana, ya que en Estados Unidos también se percibe un cambio notable en la política migratoria desde el 11 de septiembre de 2001. La simpatía del presidente Bush ante un posible acuerdo migratorio se esfumó ese mismo día y no se habló del tema posteriormente. Por el contrario, las posiciones se endurecieron notablemente con la Ley Patriota y la creación del Department of Homeland Security (DHS). El principal propósito de Estados Unidos, durante la última década, ha sido sellar la frontera antes de acordar alguna solución al fenómeno migratorio irregular.

LA COYUNTURA MIGRATORIA EN 2006

Al sexenio del presidente Calderón le precedían dos sucesos relevantes que no se tomaron en cuenta para definir su política migratoria: en diciembre de 2005 se aprobó por mayoría, en la Cámara de Representantes de Estados Unidos, la reforma migratoria "The Border Protection, Antiterrorism, and Illegal Immigration Control Act HR4437" promovida por el republicano James Sensembrenner. La propuesta destilaba un marcado sentimiento antiinmigrante, por lo que se suscitaron marchas multitudinarias de protesta en más de 250 ciudades donde se movilizaron a cerca de tres millones de personas.[3]

[2] Instituto de los Mexicanos en el Exterior, *Estadística de los mexicanos en el exterior. Información general*, México, 2011, http://www.ime.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=166&Itemid=537&lang=es

[3] Jorge Durand, "Once Again in Spring. Immigrants Tale to the Streets", *Migración y desarrollo*, núm. 8, 2007, pp. 103-120.

En uno de esos mítines, el 10 de abril de 2006 el senador Ted Kennedy dijo: "More than four decades ago near this place, Martin Luther King called on a nation, to let freedom ring. Freedom did ring and freedom can ring again. It's time for Americans to lift their voices now in pride for our immigrant's, past and in pride for our immigrant's future".[4] Kennedy habló sobre una propuesta de reforma migratoria bipartidista que en ese momento contaba con el apoyo del senador McCain. Pero todo quedó en palabras, tras su muerte en agosto de 2006 y más adelante por el cambio de opinión y liderazgo de McCain que se vio presionado por el ala conservadora de su partido, mismo que tomó como una de sus banderas principales la lucha antiinmigrante.

Sin embargo, por primera vez en la historia, una ley migratoria fue derrotada en las calles por los migrantes irregulares y sus múltiples aliados: iglesias, sindicatos, organizaciones sociales, empresarios, políticos, líderes sociales, medios de comunicación hispanos, familiares de migrantes y simpatizantes. El rescoldo de la movilización popular no se apagó, pero en México se dejó de lado la política migratoria en la relación bilateral. Calderón marcaba sus diferencias con el gobierno de Fox y su prioridad fue la guerra contra el narcotráfico.

Otro elemento importante que apareció con claridad en la campaña presidencial es un doble discurso por parte del candidato y luego presidente panista. En sus mítines acuñó una frase que repitió hasta el cansancio y a voz en cuello: "Yo le digo a los americanos que no gasten tontamente su dinero construyendo un muro que de todas maneras lo vamos a brincar".[5] En estos discursos se percibe un tono duro al referirse a los Estados Unidos. Posterior a su aparición en la plaza pública, pasó por la embajada norteamericana el 10 de enero de 2006 a justificarse y pedir la comprensión de los vecinos del norte, aduciendo que no podía darse el lujo de perder ningún voto y que ese tema podía ser capitalizado por su oponente. El doblez salió a la luz cuando se publicaron las revelaciones de Wikileaks en *La Jornada*.[6] De ese modo la política migratoria de Calderón se caracterizó por la retórica y alzar la voz de vez en cuando, en el entendido de que no era su interés polemizar, exigir o proponer algo a Estados Unidos, sino tranquilizar a la opinión pública nacional.

[4] Senator Edward M. Kennedy Addresses an Immigration Rally on the National Mall in Washington, D.C., abril 10, 2006.

[5] Jorge Durand, "Política migratoria: balance sexenal", *La Jornada*, sección Opinión, 2 de diciembre de 2012.

[6] 06MEXICO255

Durante la visita del presidente Bush a Mérida, Yucatán (mayo de 2007), en su gira de despedida por América Latina el presidente Calderón se refirió al tema migratorio en dos planos distintos: la tradicional retórica oficial y las confidencias personales: "Soy originario de Michoacán, estado que ha sufrido la migración y el dolor de las familias y pueblos que se dividen. Queremos empleos para los mexicanos. Es la solución que nos conviene a todos". Y ante una posible reforma migratoria aseguró que respeta el derecho de Estados Unidos de decidir sobre su territorio, pero aclaró: "Puede ayudar más a detener la migración un kilómetro de carretera en Michoacán o en Zacatecas, que diez kilómetros de muro en Texas o en Arizona".[7]

Calderón plantea el tema migratorio como un asunto esencialmente doméstico, donde el problema es la separación de las familias, el objetivo es "detener" la salida de nacionales y la solución es el empleo. Al mismo tiempo, la reforma migratoria es un asunto doméstico de Estados Unidos y respeta sus posiciones. En el mismo contexto un periodista norteamericano cuestionó al entonces presidente sobre el estatus legal de sus parientes migrantes. Calderón respondió que "no sabía y que hacía años que no los veía". Pero afirmó: "si tengo parientes en Estados Unidos, lo que puedo decir es que son gente que trabaja y que respeta a este país, que paga impuestos a su gobierno, gente que cosecha las verduras que probablemente usted se come, gente que sirve los platos en restaurantes, gente que contribuye a la prosperidad de Estados Unidos".[8]

La delegación mexicana destacó como un éxito "que fuera Bush quien ahora generara expectativas en torno a una reforma migratoria, a diferencia de lo que ocurrió con la administración pasada". Es claro que poner el tema de la migración en tercer plano de la relación bilateral fue uno de los objetivos de esta administración y empezaba a convertirse en una práctica.[9] El tema migratorio se consideraba un asunto de la prensa y de la inercia que venía del gobierno anterior, a Calderón le preocupaban otras cosas. El entramado relevante de la reunión en Yucatán fue el cambio de paradigma al colocar en el primer plano de la relación bilateral el tema de la seguridad y lucha contra el narcotráfico, de lo que trata la Iniciativa Mérida.

Según Velázquez y Schiavon, el presidente "Calderón aprovechó la oportunidad para plantearle a Bush la necesidad de fortalecer e incrementar la cooperación en materia de seguridad y, específicamente, en la

[7] *El Universal*, 13 de marzo de 2007.
[8] *El Universal*, 13 de marzo de 2007.
[9] *La Jornada*, 14 de marzo de 2007.

lucha contra el narcotráfico. Por un lado, el gobierno de Calderón buscaba convencer a Bush de la corresponsabilidad de Estados Unidos en dicho fenómeno. Por otro lado, México solicitaba la cooperación de su vecino para atender asuntos directamente relacionados con el tráfico de enervantes que podían ser atacados desde Estados Unidos, como el tráfico de armas y precursores químicos. Fue en esa reunión donde se materializó la Iniciativa Mérida".[10]

En 2008 nuevamente se habla en la prensa del tema migratorio por la promesa de una reforma durante campaña del presidente Obama; esta reforma no se dio ni se promovió más allá del discurso. En 2010 hubo otra oportunidad para discutir el tema con la propuesta de una reforma migratoria por parte de los senadores Schumer (D-NY) y Graham (R-SC), pero ni siquiera se preocuparon por presionar a todos los demócratas para que votaran, y se perdieron tres votos de su propio partido por ausencias en la votación.[11] Al respecto, se podría decir que si a México y a Calderón no les interesaba hablar sobre un posible acuerdo, a Obama menos.

La maquinaria política desmigratizadora realizó su trabajo y la prioridad fundamental en la relación bilateral se centró en la llamada guerra contra el narcotráfico. Sin embargo, en la administración de Obama no se compró el boleto y observó desde muy atrás cómo se daban los acontecimientos. Calderón asumió su política de seguridad como un asunto personal que se refleja claramente en su discurso: "vamos a vencer al crimen", "si nos ven sacar la basura, es porque estamos limpiando la casa".[12]

La agenda global

Históricamente México ha jugado un papel relevante en la agenda global de migración. El Programa Bracero, firmado inicialmente en 1942, que se renegoció a lo largo de 22 años, siguió los lineamientos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre trabajadores migrantes, y México tuvo importantes contribuciones a la legislación internacional sobre el tema, especialmente en cuestiones de discriminación y el salario mínimo agrícola.

[10] Rafael Velázquez y Jorge Schiavon, *La iniciativa Mérida en el marco de la relación México-Estados Unidos*, México, CIDE, 2009 (Cuadernos de trabajo, núm. 186).

[11] Julia Preston, "2 Senators offer Immigration Overhaul", *The New York Times*, 18 de marzo de 2010.

[12] Referencia a *Le Monde*, 23 de agosto de 2012, tomada de Rubén Aguilar y Jorge Castañeda, *Los saldos del narco: el fracaso de una guerra*, México, Santillana, 2012.

El tema del bracerismo mexicano fue discutido en la V Asamblea de Naciones Unidas de 1950, en el contexto de las primeras escaramuzas de la Guerra Fría, cuando Gran Bretaña acusó a la Unión Soviética de que en su territorio se realizaban "trabajos forzados" y Polonia sacó a colación a los braceros mexicanos en Estados Unidos.[13] El tema migratorio quedó pendiente en la agenda internacional durante el largo periodo que siguió al Programa Bracero, conocido como la fase indocumentada (1964-1986). En México se insistía en la pertinencia de llegar a un nuevo acuerdo o convenio de trabajadores temporales, pero el tema no era de interés para los vecinos del norte. Entonces se optó por relegar el asunto a un tercer plano y aplicar la llamada "política de la no política", es decir, dejar las cosas como estaban. Al fin de cuentas los mexicanos podían cruzar fácilmente la frontera y encontrar trabajo.[14] Posteriormente, en 1990, México fue uno de los principales impulsores de la convención internacional sobre protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias, adoptada por la Asamblea General en su resolución 45/158 del 18 de diciembre de 1990. Convención que sólo ha sido firmada y ratificada por muy pocos países emisores de migrantes (38) y ninguno de los receptores.[15]

En esa misma dinámica México fue un participante activo del Foro Global de Migración y Desarrollo (FGMD) desde su primera reunión en Bélgica en 2007 y colabora en el *steering group* junto a otros países latinoamericanos: Brasil, Argentina y Ecuador. La presidencia del FGMD programada para 2010 estaba a cargo de Argentina pero a última hora declinó y México tomó la estafeta. Varias razones justificaron esta decisión, en primer lugar que el Foro se realizara en América Latina y en segundo término el interés particular de la Comisionada del Instituto Nacional de Migración (Inami), Cecilia Romero, que tenía acceso directo al presidente Calderón quien tomó la decisión final y la SRE tuvo que asumir la coordinación general y compartir honores y labores con el Inami.

El FGMD hace honor a su nombre, es un foro. Ahí los gobiernos participan de manera voluntaria para debatir y dialogar sobre el tema, pero sus conclusiones o propuestas no son de carácter vinculante. Se espera que

[13] Pedro de Alba, *Siete artículos sobre el problema de los braceros*, México, edición del autor, 1954, pp. 251-283.

[14] Jorge Durand, "De traidores a héroes. Políticas emigratorias en un contexto de asimetría de poder", en Raúl Delgado Wise y Beatrice Knerr (coords.), *Contribuciones al análisis de la migración internacional y el desarrollo regional en México*, México, Universidad Autónoma de Zacatecas/Miguel Angel Porrúa, 2005, pp. 15-38.

[15] UNESCO, *Kit Informativo: La convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de los migrantes*, 2003, http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001435/143557s.pdf

en el "Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo" que organiza la Asamblea General de las Naciones Unidas en su 68ª sesión de 2013, se planteen pautas concretas para definir políticas migratorias de los Estados miembros con respecto a los trabajadores migrantes.

Al asumir la presidencia del FGMD, México tuvo la posibilidad de influir en la agenda y ganar ciertas posiciones. En primer lugar condicionó que formaran parte de la Troika, un representante de México por América Latina y otro por el continente africano. Hasta entonces la Troika estaba conformada por un suizo, una australiana y un canadiense (todos provenientes de países receptores) con estrechas relaciones con sus países de origen y determinado grupo de asesores externos. Esta medida le dio cierto equilibrio y mayor injerencia a México en las decisiones, los documentos de trabajo, la relación con el grupo paralelo de Friends of the Forum, del que forman parte la mayoría de los países. Por otro lado, México pudo plantear una relación diferente con las organizaciones participantes de un foro paralelo de Jornadas de la Sociedad Civil en el que participan múltiples actores relacionados de alguna manera con el tema migratorio: organizaciones no gubernamentales, iglesias, sindicatos, empresarios, académicos, entre otros. y sus familias.[16]

Finalmente, se tomó en cuenta un tercer foro externo al FGMD, que agrupaba la disidencia bajo el paraguas institucional de Acción Global de los Pueblos (AGP) y en alianza directa, en México, con la Red Internacional de Migración y Desarrollo.[17]

En el documento conceptual del cuarto FGMD propuesto por México se dejó de lado el tema de los derechos humanos de los migrantes, que se había convertido en un camino sin salida y planteó el tema de las "Alianzas para la migración y el desarrollo humano: prosperidad compartida y responsabilidad compartida". El concepto de desarrollo humano, acuñado y aceptado por Naciones Unidas, facilitaba la discusión y la responsabilidad compartida que se ha tenido a lo largo de los años en la relación bilateral con Estados Unidos. Por otra parte, en las mesas de trabajo se planteó por primera vez el tema de la migración irregular, que había sido sistemáticamente dejado de lado. Otro tema que se consolidó como un eje central

[16] Para el tema de las Jornadas de la Sociedad Civil en el FGMD, véase Cecilia Imaz, "La sociedad civil organizada en la construcción de un marco internacional sobre migración y desarrollo", en Carlos Heredia y Rafael Velázquez, *Perspectivas migratorias II. La agenda pendiente de la migración*, México, CIDE. 2012, pp. 49-101.

[17] Véase planteamientos presentados en AGP en Raúl Delgado Wise, Humberto Márquez y Héctor Rodríguez, "Seis tesis para desmitificar el nexo entre migración y desarrollo", *Migración y desarrollo* (Zacatecas), núm. 12, 2009, pp. 27-53.

en las deliberaciones del foro fue el de la "coherencia política e institucional",[18] que se refiere a los acuerdos políticos entre las dependencias vinculadas al tema migratorio a nivel interno y la coherencia entre lo que se exige al país de destino y las prácticas que se realizan en el país de origen.

Como segunda premisa el FGMD proponía establecer alianzas en el tema de migración y desarrollo, por lo que resulta pertinente partir de los datos y los contextos donde pueden establecerse estas alianzas: 40% de los flujos a escala mundial se dan entre países vecinos, y otro tanto a escala regional (35 por ciento). Sólo una cuarta parte (25 por ciento) se dirige de las naciones en desarrollo a las desarrolladas.[19]

Sin duda avances como los medios de comunicación facilitan la emigración a largas distancias; aun así cerca de la mitad del flujo se mueve en distancias cortas, aprovechando las ventajas comparativas y cambiantes que posibilitan los contextos fronterizos.

Por esta realidad incuestionable es pertinente y urgente establecer negociaciones bilaterales entre países vecinos. Por una parte se debe reconocer la existencia de los flujos migratorios fronterizos, que con frecuencia por ser ancestrales o considerarse tradicionales no son tomados en cuenta en las negociaciones bilaterales. Es a partir del reconocimiento explícito de la existencia, relevancia e historicidad de estos flujos que se puede trabajar en posibles alianzas bilaterales para una migración más segura, regular y ordenada.

En ese sentido los documentos del FGMD (2010) consideraron una "buena práctica" el avance de México en el proceso de regularización de la migración trasfronteriza, de visitantes locales para el caso de Belice y de trabajadores agrícolas para el caso de Guatemala. Es un proceso lento y todavía inacabado de regularización que tiene sus orígenes en 1997 y que cobró una nueva dimensión durante el sexenio del presidente Calderón, porque se otorgan, en teoría, derechos plenos a los migrantes y sus familias (salud, educación) y se descriminaliza la migración irregular.[20]

Mientras en el FGMD se discutían estos temas, en Arizona se aprobaba la ley SB 1070, en la que culmina la ofensiva antiinmigrante desatada por la derecha en Estados Unidos. El punto más controvertido de la ley fue el de autorizar a la policía local a pedir documentos a una persona de la que se pudiera sospechar o considerar que estaba en situación irregular. La ley

[18] Véase los documentos del IV FGMD, http://www.gfmd.org/en/docs/mexico-2010

[19] FGMD, "Partnerships for More Regular and Protected Migration", Background paper, Round Table 1, Session 1.1., 2010, http://www.gfmd.org/en/docs/mexico-2010el

[20] Instituto Nacional de Migración, *Propuesta de política migratoria integral en la frontera sur de México*, México, Secretaría de Gobernación, 2005.

se calificó como "discriminatoria" por José Miguel Insulza, Secretario General de la OEA, y como un nuevo *apartheid* por diferentes organizaciones civiles. En México, el presidente Calderón argumentó que "dichas políticas atentan contra los derechos humanos".[21]

Paradójicamente, en México se aplicaba la misma política, ya que los funcionarios del Instituto Nacional de Migración (Inami) estaban autorizados para detener a cualquier persona y solicitarle documentos, simplemente por una sospecha o presunción de que fueran indocumentados en el territorio nacional. No obstante, el gobierno mexicano se sumó a la demanda de la administración Obama en contra de la ley, bajo la figura de "amigo de la corte" (*amicus curiae*) junto con otros gobiernos latinoamericanos. El argumento del gobierno mexicano se centró en que la ley SB 1070 pretendía crear un esquema migratorio distinto al de la legislación federal, lo que incidía negativamente en las relaciones bilaterales.[22]

Más allá de las negociaciones, la organización del FGMD y el funcionamiento general seguía su marcha a pesar de las contradicciones que en nada reflejaban el principio de coherencia política e institucional entre las dependencias involucradas. Las tensiones entre la SRE y el Inami fueron constantes. En un primer momento se decidió que la SRE coordinara el *steering group* y el Inami se encargara del grupo paralelo de otros países en Friends of the Forum, pero no fue posible. El excesivo protagonismo de algunos funcionarios del Inami y su falta de fogueo y tablas a nivel internacional dejaron algo que desear.

Por su parte el Inami tenía serias contradicciones y preocupaciones con el grupo independiente agrupado en AGP, mientras que el subsecretario de Relaciones Exteriores Gómez Robledo departía tranquilamente con ellos. Tan es así, que la conferencia inaugural de AGP estuvo a cargo del subsecretario, lo que reveló buen manejo político de su parte. Sin embargo, el mismo Gómez Robledo que inauguró la conferencia opositora de AGP y era presidente, al mismo tiempo, del FGMD, renunció a su cargo a última hora y dejó huérfano al Foro, con un presidente sustituto. La razón fue muy simple: en esos mismos días se celebraba la XVI Conferencia Internacional sobre Cambio climático en Cancún, lo que era de prioridad absoluta para el presidente Calderón.

El cruce de fechas y funcionarios afectó también la agenda presidencial. Calderón inauguró la reunión de la Sociedad Civil y dejó a su esposa a cargo de inaugurar el Foro gubernamental, lo que no dejó de llamar la

[21] *La Jornada*, 26 de abril de 2010.

[22] Para mayor información sobre la posición de México y las medidas adoptadas en torno a la SB 1070 consultar: http://portal.sre.gob.mx/eua/pdf/AccionesdelGobiernodeMexicoantelaLeySb1070vers3.pdf

atención. Este no fue el único cambio, antes había tenido que renunciar la comisionada del Inami Cecilia Romero (15 de septiembre 2010), una de las principales promotoras de que el FGMD se desarrollara en México, por los trágicos sucesos de San Fernando y el asesinato de 72 migrantes.

LA AGENDA NACIONAL

En efecto, mientras que en Ginebra se ultimaban los detalles finales de la organización del FGMD, en México la coyuntura migratoria explotaba en mil pedazos. En un rancho de Tamaulipas, el 23 de agosto de 2010, se encontraron 72 cadáveres de migrantes en tránsito: 21 hondureños, 14 salvadoreños, diez guatemaltecos, un ecuatoriano (sobreviviente) y cuatro brasileños, de los cuales 58 eran hombres y 18 mujeres. El escándalo rebasó las fronteras y fue noticia de primera plana en los principales diarios.[23]

Los migrantes viajaban de Ciudad Victoria a Matamoros, para intentar el cruce hacia Estados Unidos. Desde hacía varios años (2006) el secuestro de migrantes fue denunciado en numerosas ocasiones. Incluso en un informe de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) de 2009 se señaló que se habían reportado 9 758 casos en los últimos seis meses.[24]

En un segundo informe de la CNDH sobre el secuestro de migrantes se perfecciona la metodología de registro y sistematización de la información y se proporcionan datos alarmantes. En 9 por ciento de los casos registrados se denuncia colusión de alguna autoridad, sea esta municipal, estatal, federal o del Inami. En cuatro largos años, de diciembre de 2006 a junio de 2010 la "Unidad Especializada de Investigación de Secuestros de la Procuraduría General de la República (PGR), que forma parte de la Estrategia Nacional Integral para el combate al secuestro, inició tres indagatorias relacionadas con personas migrantes". En otro apartado se menciona que "de enero de 2009 a abril de 2010, se realizaron 17 operativos para liberar a migrantes víctimas de secuestro privados de su libertad, 16 por parte de Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), en Baja California, Chiapas, Tamaulipas, Tabasco y Veracruz poniendo en libertad a 486 víctimas y otro operativo por parte de la Policía Federal, en Reynosa, en la que rescataron a 29 migrantes". Es de llamar la atención el contraste entre las cifras de la PGR y las de la CNDH, y por otra parte la labor realizada

[23] Véase una amplia selección de textos sobre la masacre de San Fernando en http://72migrantes.com/somos.php

[24] CNDH, *Informe del Estado mexicano sobre secuestro, extorsión y otros delitos cometidos contra personas migrantes en tránsito por territorio mexicano*, México, CNDH, 2010.

por la Sedena y la poca participación de las policías federales y locales. Del estado de Tamaulipas la CNDH no obtuvo ninguna respuesta cuando solicitó información sobre secuestros a migrantes.[25]

El caso del secuestro formaba parte de la rutina para las autoridades y de la realidad cotidiana para los migrantes. Por mucho o poco que se hiciera, no se resolvía el problema. Los 72 cadáveres fueron una bomba más en el panorama general y motivo de escándalo internacional, por lo que reaccionaron las autoridades y hubo presión constante desde diversas organizaciones de la sociedad civil, la prensa, las víctimas y sus familiares.

El presidente Calderón se vio obligado a hablar del tema. En su discurso pronunciado en el FGMD se refirió al trabajo realizado para capturar a algunas personas involucradas en los hechos y luego afirmó: "Puedo asegurarle al mundo que estamos llevando y seguiremos adelante con las investigaciones, hasta las últimas consecuencias, porque no nos detendremos con haber detenido únicamente a una buena parte de los responsables, sino hasta agotar, precisamente, la persecución de todos estos criminales".[26]

Nueve meses después de la masacre de 72 migrantes, se descubre que el secuestro en San Fernando seguía su curso normal. El 24 de abril de 2011 la compañía de autobuses Ómnibus de México reportaba nuevamente el secuestro de pasajeros que viajaban en sus unidades en el mismo municipio de San Fernando. En efecto, el 1 de abril las pesquisas policiales reportaron el macabro descubrimiento de varias fosas clandestinas con 193 cadáveres, muchos de ellos migrantes y viajeros de origen mexicano.[27]

El nuevo escándalo terminó con la captura de Martín Estrada Luna, alias "El Kilo", responsable regional de los Zetas y su novia Saraí Fabiola Díaz, alias "La Muñeca", a quien la entregó personalmente su madre. También se capturó a Édgar Huerta, alias "El Wache", ex soldado de Michoacán, todos ellos directamente involucrados en la masacre. Finalmente, dos años después, el 9 de octubre de 2012, la prensa nacional reportó la captura de Salvador Martínez Escobedo, alias "La Ardilla", principal responsable de los trágicos sucesos de San Fernando.

La masacre de San Fernando fue el empujón final para que se propusiera al Congreso una ley de migración que ya tenía varios años en gestación. Desde 2004 se plantea, en el Centro de Estudios Migratorios del

[25] CNDH, *Informe especial sobre secuestro de migrantes en México*, México, CNDH, 2011.

[26] Intervención del presidente Calderón durante el acto de inauguración del FGMD en Puerto Vallarta, Jalisco, diciembre de 2010.

[27] Jorge Durand, "San Fernando, otra vez", *La Jornada*, http://www.jornada.unam.mx/2011/04/24/opinion/015a1pol

Inami, la pertinencia de una reforma. Un primer documento elaborado por Ernesto Rodríguez Chávez fue retomado con interés por la Comisionada del Inami, Cecilia Romero, y se procedió a darle sustento jurídico a lo que sería una reforma integral a la Ley de Población que comprendiera el fenómeno en su conjunto, tanto la emigración como la inmigración, el tránsito y el retorno.

Sin embargo, debido a la urgencia de dar respuesta política al tema del secuestro a migrantes, se dejó de lado la emigración, que debió ser negociada a fondo con la Secretaría de Relaciones Exteriores. La ley de migración promulgada el 25 de mayo de 2011, un mes después del descubrimiento de la segunda masacre de San Fernando, ha sido calificada propiamente como una ley de extranjería; está lejos de ser una ley migratoria.

La citada ley se discute en medio del debate político y la presión de diversas organizaciones de la sociedad civil y personalidades como el padre Solalinde, de la Casa Migrante Hermanos en el Camino, en Oaxaca, quien denunció pública y sistemáticamente el secuestro. La presión para que la ley se basara en el respeto a los derechos humanos de los migrantes fue muy fuerte y dejó una impronta en el texto final.

El debate central se dio en torno a la posibilidad de otorgar una "visa de tránsito" a los migrantes centroamericanos, propuesta que asumieron algunos diputados. Otro tema candente fue el de las atribuciones del Inami para solicitar el apoyo de la fuerza pública. Por otra parte, la ley le otorga a la SRE la facultad para que los cónsules sean autoridad migratoria y no sólo auxiliar. Hubo un avance notable en la simplificación administrativa y se dejó en 22 el número de trámites, cuando antes eran sesenta. Igualmente, las visas se simplificaron, antes existían cuarenta modalidades y ahora sólo son tres tipos de visa: visitantes, temporales y permanentes en siete modalidades. Se flexibilizan los plazos y es posible otorgar visas con una vigencia de diez años. Finalmente, la Ley de Migración fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de abril de 2011[28] y ha sido evaluada positivamente por el avance que suponía. No obstante, se dejó la batalla final para la redacción del reglamento, que fue publicado en el último mes del sexenio de Calderón, después de una complicada labor de conciliación y negociación que estuvo a cargo del subsecretario Gustavo Mohar.

[28] Véase texto de la Ley de Migración en el *Diario Oficial de la Federación*, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra.pdf

Otros avances legislativos relevantes del sexenio fueron la Ley de refugiados y protección complementaria publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2011 y la Ley general para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas y para la protección y asistencia a las víctimas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de junio de 2012.

Estos tres instrumentos legales eran tarea pendiente y resuelven de manera parcial cuestiones relacionadas con el tema migratorio. La emigración, que tradicionalmente ha quedado en el limbo, continúa aplazada desde la Ley General de Población de 1973 que define textualmente la política emigratoria en los siguientes términos: "Restringir la emigración de nacionales cuando el interés nacional así lo exija" (artículo 3, numeral VIII).

NUEVA FASE MIGRATORIA

Los ritmos de la migración mexicana suelen cambiar cada veinte años aproximadamente. La cadencia la marcan las reformas legislativas norteamericanas a las leyes migratorias o las coyunturas económicas, sean éstas de auge o de crisis. Desde el lado de los migrantes es necesario entenderlas como demanda urgente de trabajadores o contracción del mercado y las consecuentes deportaciones. La secuencia de fases migratorias se remonta a principios del siglo XX con la fase inicial del enganche (1900-1920), luego la era de las grandes deportaciones (1921-1941) que corresponde a una etapa de recesión que llega a su punto más álgido con el *crack* de 1929. Después viene un periodo de apertura con el Programa Bracero, que va de 1942 a 1964. Le sigue una fase de reflujo y control migratorio conocida como la era indocumentada (1965-1986). Finalmente, en 1986 se da nuevamente una apertura con una ley de amnistía y un programa especial para trabajadores agrícolas (IRCA) que permite la legalización de 2.3 millones de mexicanos.[29]

Esta última fase se caracteriza por una doble dinámica: a consecuencia de la legalización se incrementaron los procesos de reunificación familiar (formales e informales), aumentaron notablemente las naturalizaciones y se generó el asentamiento definitivo y familiar en Estados Unidos. Paralelamente se desató un flujo masivo de migrantes irregulares, se incrementaron los costos y los riesgos del cruce fronterizo debido a la mi-

[29] Jorge Durand, *Más allá de la línea*, México, Conaculta, 1994.

litarización de la frontera y la política disuasiva por parte del gobierno norteamericano, lo que resulta en estancias más prolongadas; los migrantes no regresan y se incrementa el volumen total que se queda en el otro lado.

El ritmo de crecimiento de la población mexicana en Estados Unidos era realmente explosivo, a partir de 1960 la población migrante se duplica cada década y sólo a partir del año 2000 se percibe un decrecimiento que representó 21.8 por ciento para toda la década (véase el cuadro XI.1).

CUADRO XI.1
Población mexicana total radicada en Estados Unidos por décadas

Año	*1960*	*1970*	*1980*	*1990*	*2000*	*2010*
Total	575 902	759 711	2 199 221	4 298 014	9 177 487	11 746 539

Fuente de 1960 a 1970, http://www.census.gov/population/www/documentation/twps 0029/tab03.html
Fuente 2000: http://www.census.gov/population/www/documentation/twps0081/twps0081.pdf
Fuente 2010: http://www.pewhispanic.org/files/2012/02/PHC-2010-FB-Profile-Final_APR-3.pdf

El resultado final es una comunidad migrante bipolar. Por una parte, hay migrantes legales, integrados, muchos de ellos naturalizados, con buenos trabajos, que pueden viajar libremente y venir de visita o vacaciones a México. Por otro lado, migrantes irregulares, familias mixtas con hijos nacidos en México y otros en Estados Unidos (unos con derechos y otros sin ellos), que deben competir en un mercado de trabajo saturado y de bajos salarios, se sienten perseguidos, no pueden viajar al interior de Estados Unidos, no tienen licencia de manejo y no pueden regresar a México.

Esta fase ha sido realmente complicada y se dieron muchos eventos relevantes. En 1993 y 1994 con las operaciones Bloqueo y Guardián inició el proceso de militarización de la frontera y el cambio en las rutas migratorias. En 1996 se promulga otra reforma (IIRAIRA), que quita derechos a migrantes y residentes y otorga facultades a los estados para intervenir y legislar en asuntos migratorios. Con el ataque terrorista de 2001 el tema migratorio pasa a ser parte de la agenda de seguridad nacional y la frontera se torna un factor clave de la política antiterrorista. En 2003, con Bush, el muro empieza a crecer y en el interior se incrementan las redadas en los centros de trabajo.

En 2005 se propone la Ley Sensenbrenner, de claro corte antiinmigrante, y da como respuesta la salida masiva a las calles de cerca de tres millones de personas, que le cierran el paso a la ley en 2006. Pero entre los legisladores se cancela la posibilidad a toda reforma migratoria y con leyes secundarias va en incremento el control fronterizo y la persecución dentro de Estados Unidos. El conservadurismo de mano dura superó ampliamente al bando de los conservadores compasivos que están abiertos a discutir el tema y buscar opciones.[30]

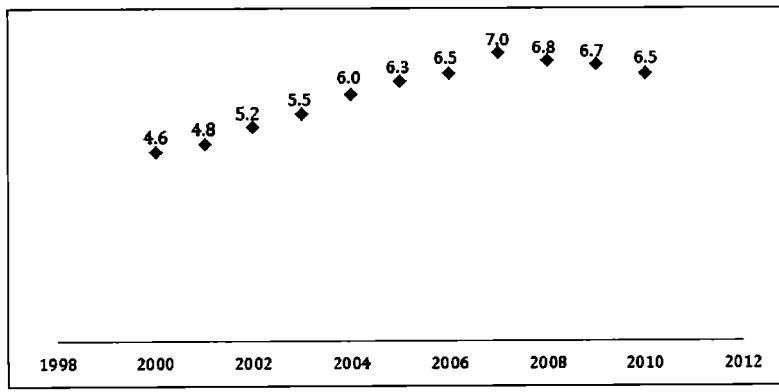
La fase bipolar, que comenzó en 1986 concluyó en 2007, durante el primer año de la administración del presidente Calderón, momento en que la migración mexicana llegó a su tope máximo con doce millones de migrantes nacidos en México, de los cuales siete millones eran indocumentados. En 2008 la tendencia se revierte, baja claramente por cinco años consecutivos (gráfica XI.1). Hasta el punto en que se estima que se ha llegado a un saldo migratorio cero. Es decir que las entradas subrepticias, que se siguen dando, se compensan con las deportaciones.

Este tema, del saldo migratorio cero, fue capitalizado por Felipe Calderón, al destacar que uno de los factores que posiblemente influyó en la baja del flujo fueron las mejores condiciones económicas en México. Este punto fue precisamente el más controvertido del artículo que apareció en *The New York Times*, el 7 de julio de 2011. Sin embargo, su peculiar interpretación refleja precisamente una clara tendencia a retomar el tema migratorio para hacer política interna y no para resaltar un contexto en el que ya no se justifica una política antiinmigrante, en donde los mexicanos han resultado ser los más perjudicados. Las deportaciones de mexicanos "criminales" desde el interior de Estados Unidos representan a 75.8 por ciento y de los no criminales a 70.5 por ciento, cuando la tasa de irregularidad de los mexicanos es cercana a 55 por ciento.[31]

[30] Jesús Velasco Grajales, "Acuerdo migratorio. La debilidad de la esperanza", en Humberto Garza (ed.), Jorge A Schiavon y Rafael Velázquez (coords.), *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México. 2000-2006*, México, El Colegio de México / CIDE, 2010.

[31] Rafael Alarcón y William Becerra, "¿Criminales o víctimas? La deportación de migrantes mexicanos de Estados Unidos a Tijuana Baja California", *Norteamérica*, año 7, núm. 1, 2012, pp. 125-148.

GRÁFICA XI.1
Tendencia decreciente de la migración irregular mexicana 2000-2010



Fuente: Passel *et al.*, Pew Hispanic Center, 2012.

El año 2008 empezó la nueva fase migratoria de manera paralela al primer gobierno de Barack Obama y a los primeros años del gobierno de Calderón. Es una etapa que todavía está por definirse, pero el detonador para el cambio lo marcó el declive de la migración mexicana y la crisis económica que se inició en 2008 en Estados Unidos y repercutió de manera global, especialmente en Europa. La crisis es sin duda un factor clave, pero no el único.

Con Obama se agudiza la persecución a migrantes, las deportaciones al interior y se multiplican los centros de detención. Para 2009 hubo otra reforma legal y se promulgó la nefasta 287g, que procura fondos a los estados y los condados para instalar centros de detención de migrantes y permite realizar convenios entre la migra (ICE) y las policías locales para detener personas sin documentos.

La crisis económica y el incremento en el desempleo fueron el combustible ideal para el lanzamiento de una campaña antiinmigrante. De nada valieron las cifras y los datos duros que empezaban a difundirse, afirmando que la migración mexicana no sólo se detuvo, sino que tenía una baja significativa. Tampoco hubo mayor trabajo diplomático por la parte mexicana para señalar que la presión emigratoria y demográfica había descendido notablemente. En ese contexto se acentúan las políticas antiinmigrantes a lo largo y ancho de Estados Unidos, como la Ley Arizona y sus réplicas en Alabama, Utah, Carolina del Norte y otros estados. Si bien estas leyes han sido matizadas por la Corte Federal, sigue en marcha un discurso doméstico en contra de los llamados "ilegales".

Como se mencionó anteriormente, la preocupación fundamental del gobierno de Calderón se centró en el tráfico de armas desde Estados Unidos; no tenía mayor interés en lo que pasara con los migrantes. Durante su sexenio el sistema de coyotaje fronterizo, que era de dimensiones controlables y con profesionales en el cruce subrepticio,[32] cambió radicalmente y fue cooptado por el crimen organizado, en algunos casos para dedicarse al lucrativo negocio del tráfico de personas, en otros para utilizar las rutas de migrantes para el tráfico de drogas o para utilizar a los migrantes como señuelos y distraer a la patrulla fronteriza, finalmente con fines de reclutamiento o simplemente de extorsión.

Otro problema al que se le ha prestado muy poca atención y no se han definido políticas públicas para afrontarlo es el del retorno de migrantes. Si bien no hay retorno masivo, sí hay un cambio radical en la política migratoria norteamericana que ya no sólo privilegia el control fronterizo y la deportación inmediata y voluntaria (*catch and releases*), sino que ha empezado a deportar desde el interior de Estados Unidos. Si bien la administración de Obama señala que su política se enfoca a deportar criminales, en la práctica se deporta a la mayoría por faltas administrativas o menores, con el agravante de que muchos de ellos llevan años o décadas en Estados Unidos, tienen familia y han roto vínculos con sus comunidades.[33] El caso de las familias que regresan forzadas porque se deporta al jefe o jefa de familia, en muchas ocasiones es dramático, especialmente para los niños que deben integrarse al sistema escolar y para los que no se han previsto mínimas medidas para acogerlos y ayudarlos a incorporarse debidamente. Mientras en países como Ecuador, Colombia y Perú se han emitido leyes que apoyan la reinserción de los migrantes deportados, en México se aplican las mismas medidas, cuando la situación ha cambiado radicalmente.

En efecto, la percepción general del público es que el presidente Calderón dejó abandonados a los migrantes. Mitofsky lo constata por medio de una encuesta a fin de sexenio: "A lo largo del sexenio la 'salud', la 'educación' y la 'seguridad' fueron áreas donde más se le reconoce trabajando y por el contrario a Felipe Calderón se le ve lejano a la 'protección de los migrantes', de la 'disminución de la corrupción' y del 'control de la inflación'".[34]

[32] David Spencer, *Clandestine Crossings, Migrants and Coyotes on the Texas-Mexico Border*, Ithaca, Cornell University Press, 2009.

[33] Rafael Alarcón y William Becerra, *op. cit.*

[34] Consulta Mitofsky, "México: evaluación final de Felipe Calderón", *Boletín semanal*, año 9, núm. 458, diciembre de 2012.

CONCLUSIONES

Durante el sexenio del presidente Calderón el fenómeno migratorio mexicano adquiere una cuádruple dimensión y deja de ser únicamente un país emisor. México se convierte en lugar y país de origen, tránsito, destino y retorno de flujos migratorios tanto nacionales como internacionales. El ajuste a esta nueva situación se dio a nivel legislativo para el caso de la inmigración y el tránsito, pero se dejó de lado la emigración y el retorno. En ese sentido el sexenio se caracteriza por un gradualismo legislativo, en el que resulta muy difícil, no imposible, asumir reformas integrales. Se esperaba una reforma a la vetusta Ley General de Población y se terminó con una ley de extranjería, titulada Ley de Migración. En ese sentido es posible que el cambio de tres secretarios de Gobernación durante el sexenio, con sus respectivos reacomodos a nivel de subsecretarías, haya influido en las marchas y contramarchas y dilaciones que tuvieron como resultado una reforma parcial.

La migración en tránsito, si se toman en cuenta como indicadores las deportaciones que realiza el Inami, llegó a su pico máximo en 2005, con cerca de 250 mil remociones y de ahí empezó a declinar hasta 50 mil casos en 2010. Justo en el momento de menor relevancia estadística del flujo migratorio en tránsito explota la situación con la masacre de San Fernando. Ciertamente las autoridades no atendieron el tema de la extorsión y el involucramiento del crimen organizado en el tráfico de personas; éste es uno de los principales estigmas del sexenio y que pasará a la historia como uno de los peores momentos para la migración en tránsito por el territorio mexicano. Es un caso comparable con Acteal durante el mandato del presidente Zedillo.

Al mismo tiempo, uno de los principales logros del sexenio de Calderón fue descriminalizar la migración irregular y centrar el manejo del fenómeno social basado en derechos. Falta mucho por avanzar, por educar y profesionalizar a las autoridades y funcionarios correspondientes, pero ya existe un marco legal al cual sujetarse.

La reforma migratoria se gesta en el Centro de Estudios Migratorios del Inami y se propone desde esa instancia a los legisladores. Pero es a partir de un equipo transdisciplinario de sociólogos, antropólogos, demógrafos, politólogos y abogados donde se concibe y estructura el proyecto. Más adelante la propuesta de ley se consensó con un consejo consultivo del Inami amplio y plural y finalmente se llevó a las cámaras. Fue en la coyuntura de la masacre de San Fernando donde se complicó el debate y finalmente se tuvo una perspectiva crítica de la ley que influía de alguna

manera en el reglamento. Lo que resulta rescatable es precisamente la profesionalización del Centro de Estudios Migratorios que ha pasado a ser la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación.

Por razones de espacio se ha dejado de lado en este balance el tema fronterizo, pero no deja de llamar la atención que durante el sexenio se dieron varios incidentes de disparos desde el lado norteamericano al mexicano con consecuencias fatales. Esta escalada violenta por parte de la patrulla fronteriza fue manejada con prudencia, quizá excesiva, por parte del gobierno mexicano, dado que al menos en uno de los casos fue evidente que se lanzaban piedras desde el lado mexicano a las que se respondieron con balas. No obstante, esto no sucedía anteriormente y pone de manifiesto un foco de conflicto y tensión en la línea fronteriza.

El fenómeno migratorio es dinámico por naturaleza, multifacético y cambiante, por lo que es indispensable monitorearlo de cerca y adecuar las políticas públicas de manera flexible y acorde con las circunstancias. No es posible definir políticas migratorias a largo plazo, pero es necesario trabajar a corto y mediano plazo, tomando en cuenta principios fundamentales que deben permanecer inalterables.

EJERCICIO DE PROSPECTIVA

En su primer año de gobierno, Enrique Peña Nieto plantea su relación con Estados Unidos a partir de lo que se ha llamado una política "sin estridencias". Ni siquiera las revelaciones del disidente Edward Snowden sobre el espionaje sistemático por parte de Estados Unidos lograron sacar de sus casillas y de esta posición mesurada al nuevo gobierno. Según esto, el espinoso asunto se resolvió con una conversación entre los presidentes y la promesa de que habría una investigación en curso. Una diferencia más en la manera de encarar ciertos problemas diplomáticos con Brasil, donde "la estridencia" parece haber sido la opción elegida, por Dilma Rousseff que canceló una visita programada con el presidente Obama y habló claro y duro sobre el asunto en una conferencia de Naciones Unidas.

En el campo migratorio, se plantea dejar atrás cualquier tentación de realizar algún tipo de lobby e influir de alguna manera en una reforma, que sin duda es crucial para los seis millones migrantes mexicanos irregulares, pero que se considera oficialmente como un asunto interno y exclusivo del país vecino. Ni siquiera hubo una reacción de protesta o indignación ante la propuesta inicial del senado de terminar la construcción del muro divisorio y duplicar el número y recursos de la patrulla fronteriza.

Al parecer la estridencia es un calificativo que se debe aplicar al gobierno de Vicente Fox, muy proactivo en el tema migratorio, pero también el PRI de antes de la alternancia solía ser estridente y de vez en cuando se rasgaba las vestiduras, para consumo interno y refrendar una política nacionalista. Si el tema del espionaje y la reforma migratoria no han movido de su lugar al gobierno, este parece ser el camino marcado para todo el sexenio.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, Rubén y Jorge Castañeda, *Los saldos del narco: el fracaso de una guerra*, México, Punto de Lectura, 2012.

Alarcón, Rafael y William Becerra, "¿Criminales o víctimas? La deportación de migrantes mexicanos de Estados Unidos a Tijuana Baja California", *Norteamérica*, año 7, núm. 1, 2012.

Calderón, Felipe, "Intervención del Presidente Calderón durante el acto de inauguración del FGMD en Puerto Vallarta, Jalisco, diciembre 2010", http://www.presidencia.gob.mx/prensa/discursos/

Consulta Mitofsky, "México: evaluación final de Felipe Calderón", *Boletín semanal*, año IX, núm. 458, diciembre de 2012.

CNDH, *Informe del estado mexicano sobre secuestro, extorsión y otros delitos cometidos contra personas migrantes en tránsito por territorio mexicano*, México, CNDH, 2010.

_____, *Informe especial sobre secuestro de migrantes en México*, México, CNDH, 2011.

De Alba, Pedro, *Siete artículos sobre el problema de los braceros*, México, edición del autor, 1954.

Delgado Wise, Raúl, Humberto Márquez y Héctor Rodríguez, "Seis tesis para desmitificar el nexo entre migración y desarrollo", *Migración y desarrollo*, Zacatecas, núm. 12, 2009.

Durand, Jorge, *Más allá de la línea: patrones migratorios entre México y Estados Unidos*, México, Conaculta, 1994.

_____, *Braceros. Las miradas mexicana y estadounidense. Antología 1945-1964*, México, Miguel Angel Porrúa, 2007.

_____, "Once Again in Spring: Immigrants Tale to the Streets", *Migración y desarrollo*, núm. 8, 2007.

_____, "San Fernando, otra vez", *La Jornada*, http://www.jornada.unam.mx/2011/04/24/opinion/015a1pol

_____, "De traidores a héroes. Políticas emigratorias en un contexto de asimetría de poder", en Raúl Delgado Wise y Beatrice Knerr (coords.), *Contribuciones al análisis de la migración internacional y el desarrollo regional en México*, México, Universidad Autónoma de Zacatecas / Miguel Angel Porrúa, 2005.

Garza, Humberto (ed.), Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez (coords.), *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México. 2000-2006*, México, El Colegio de México / CIDE, 2010.

Instituto de los Mexicanos en el Exterior, "Estadística de los mexicanos en el exterior. Información general", México, 2011, http://www.ime.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=166&Itemid=537&lang=es

Imaz, Cecilia, "La sociedad civil organizada en la construcción de un marco internacional sobre migración y desarrollo", en Carlos Heredia y Rafael Velázquez, *Perspectivas migratorias II. La agenda pendiente de la migración*. México, CIDE, 2012.

Petrich, Blanche, "Documentan el doble discurso de Felipe Calderón en materia del muro fronterizo", *La Jornada*, 21 de febrero de 2011, http://wikileaks.jornada.com.mx/notas/calderon-se-pronunciara-contra-muro-para-que-ni-un-voto-a-amlo

Passel, Jeffrrey, Cohn D'Vera y Ana González, *Net Migration from México Falls to Zero and Perhaps Less*, Pew Hispanic Research Center, 2012, http://www.pewhispanic.org/2012/04/23/net-migration-from-mexico-falls-to-zero-and-perhaps-less/

Pew Hispanic Research Center, *Statistical Portrait of the Foreign-born Population in the United States. Population, by Nativity and Citizenship Status: 2000 and 2010*, 2010, http://www.pewhispanic.org/files/2012/02/PHC-2010-FB-Profile-Final_APR-3.pdf

Spencer, David, *Clandestine Crossings, Migrants and coyotes on the Texas-Mexico Border*, Ithaca, Cornell University Press, 2009.

UNESCO, *Kit Informativo: La convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de los migrantes*, 2003, http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001435/143557s.pdf

US Census Bureau, *The Hispanic Population, 2010 Census Briefs*, Washington, 2011, http://www.census.gov/population/www/documentation/twps0029/tab03.html y http://www.census.gov/population/www/documentation/twps0081/twps0081.pdf

Velasco Grajales, Jesús, "Acuerdo migratorio. La debilidad de la esperanza", en Humberto Garza (ed.), Jorge A Schiavon y Rafael Velázquez (coords.), *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México. 2000-2006*, México, El Colegio de México/CIDE, 2010.

Velázquez, Rafael y Jorge Schiavon, *La iniciativa Mérida en el marco de la relación México-Estados Unidos*, México, CIDE, 2009 (Cuadernos de trabajo, núm. 186).

XII. POLÍTICA EXTERIOR Y DERECHOS HUMANOS DURANTE EL GOBIERNO DE FELIPE CALDERÓN

ALEJANDRO ANAYA MUÑOZ

INTRODUCCIÓN

COMO SE HA DOCUMENTADO PLENAMENTE, la política exterior de México en materia de derechos humanos experimentó una transformación muy importante hacia finales de los años noventa y, particularmente, durante los primeros años del gobierno de Vicente Fox (2000 a 2006).[1] Tradicionalmente, la política exterior de México en materia de derechos humanos se había fundado en el principio de soberanía y en su corolario, la no intervención en los asuntos internos de los Estados. En este sentido, en términos generales, México no avalaba ni propiciaba la injerencia externa en la situación de derechos humanos de terceros países; ni siquiera a través de los órganos y procedimientos de los regímenes internacionales de derechos humanos que la comunidad internacional comenzó a desarrollar desde el surgimiento de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el establecimiento de su Comisión de Derechos Humanos, en 1946. En reciprocidad, el Estado mexicano esperaba que ningún actor externo interviniera en sus asuntos internos en la materia. Así, durante los primeros cincuenta años posteriores a la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos México, no favoreció activamente el fortalecimiento del régimen internacional de derechos humanos y se abstuvo de buscar interferir en los procesos de derechos humanos en terceros países.[2]

[1] Por política exterior entendemos aquí el conjunto de actividades llevada a cabo por el Estado con respecto a su "ambiente externo". Véase Ruby Gropas, *Human Rights & Foreign Policy. The Case of the European Union*, Atenas y Bruselas, Ant. N. Sakkoulas y Bruylant, 2006, p. 62.

[2] Ana Covarrubias Velasco y Natalia Saltalamacchia Ziccardi, "La trayectoria de los derechos humanos en la política exterior de México (1945-2006)", en Natalia Saltalamacchina Ziccardi y Ana Covarrubias Velasco (coords.), *Derechos Humanos en política exterior. Seis casos latinomericanos*, México, Miguel Ángel Porrúa / ITAM, 2011, pp. 162-178; Alejandro Anaya Muñoz, "Actors and Processes in the

Hacia principios de los ochenta, México comenzó a adquirir mayores compromisos internacionales, ratificando tratados internacionales (en concreto, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la Convención Americana de Derechos Humanos), pero lo hizo de manera cautelosa, tomándose su tiempo y dejando pendiente la aceptación de los elementos del régimen internacional de derechos humanos que más se prestan a la injerencia en los asuntos internos de los Estados: es decir, la competencia de órganos internacionales (como la Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH] o de algunos órganos convencionales de la ONU)[3] para recibir y considerar quejas individuales sobre casos concretos de presunta violación a los derechos humanos.

Este acercamiento comenzó a cambiar, si bien de manera precavida, durante los últimos años del gobierno de Ernesto Zedillo (1994 a 2000), cuando el gobierno aceptó las primeras visitas al país por parte de órganos y procedimientos especializados en derechos humanos de la ONU y la Organización de Estados Americanos (OEA), como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y las relatorías especiales sobre la tortura y sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias de la ONU.[4] Muy importante fue, en este mismo sentido, el reconocimiento en 1998 de la jurisdicción de la Corte IDH para recibir y procesar casos individuales de presunta violación de derechos humanos. Estas primeras señales de apertura, no obstante, contrastaban con acciones permeadas por la tradicional postura soberanista, como la expulsión del país de observadores civiles internacionales de derechos humanos, la férrea confrontación con Organizaciones no Gubernamentales (ONG) interna-

---

Generation of Change in the Human Rights Policy of Mexico", en Mónica Serrano, Vesselin Popovski y Nicholas Turner (eds.), *Human Rights Regimes in the Americas*, Tokyo, United Nations University Press, 2010, pp. 189-206.

[3] Los llamados órganos convencionales son aquellos creados en virtud de los principales tratados o convenciones de derechos humanos adoptados en el marco de la ONU. Su mandato principal es el promover y supervisar la implementación de las disposiciones establecidas en los tratados en cuestión. Los órganos convencionales actualmente existentes son: el Comité de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Comité contra la Tortura, el Subcomité para la Prevención de la Tortura, el Comité de los Derechos del Niño, el Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Comité contra las Desapariciones Forzadas (véase http://www.ohchr.org/SP/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx).

[4] Por órganos internacionales de derechos humanos se entiende en este artículo a aquellos establecidos para la promoción y defensa internacional de los derechos humanos, como la Comisión y el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, los ya mencionados órganos convencionales, la CIDH y la Corte IDH. Los procedimientos especiales son, básicamente, las relatorías especiales y los grupos de trabajo establecidos por la Comisión o el Consejo de Derechos Humanos de la ONU.

cionales, como Amnistía Internacional, y un discurso que continuaba insistiendo en que los asuntos de derechos humanos eran de la competencia exclusiva de los mexicanos.[5]

Esta ambigüedad fue explícita y formalmente superada tras la alternancia de 2000, cuando el gobierno de Vicente Fox implementó una serie de acciones que abrieron totalmente el país al monitoreo y el escrutinio internacional de derechos humanos. En efecto, durante los primeros años de los 2000, el gobierno mexicano firmó acuerdos con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), hizo pública una invitación "abierta y permanente" a todos los órganos y procedimientos de derechos humanos de la ONU y la OEA para visitar al país, dejó de dificultar la entrada de observadores civiles internacionales, aceptó la competencia de los órganos convencionales de la ONU para recibir quejas individuales, ratificó un buen número de tratados internacionales y retiró algunas reservas a tratados que había ratificado con anterioridad. Por otro lado, la diplomacia mexicana comenzó a mostrar un intenso activismo en foros multilaterales, promoviendo iniciativas relativas a la promoción de los derechos humanos de grupos en situación de vulnerabilidad, como los indígenas, los migrantes, las mujeres y las personas con discapacidad.[6]

De esta manera, la política exterior de México en materia de derechos humanos cambió de manera muy marcada hacia finales de los noventa y, particularmente, a partir de los primeros años del sexenio de Vicente Fox.[7] ¿Cómo se ha desarrollado dicha política exterior durante el gobierno de Felipe Calderón (2006 a 2012)? ¿Vemos señales de continuidad o de cambio en este sentido?

En su primer apartado, el capítulo describe con detalle las acciones de monitoreo y escrutinio de la situación de derechos humanos en México por parte de actores externos, demostrando que, en efecto, el gobierno de Calderón mantuvo la ruta de la apertura. En su segundo apartado,

[5] Ana Covarrubias Velasco y Natalia Saltalamacchia Ziccardi, "La trayectoria de los derechos humanos en la política exterior de México (1945-2006)", pp. 178-188; Alejandro Anaya Muñoz, "*Transnational and Domestic Processes in the Definition of Human Rights Policies in Mexico*", *Human Rights Quarterly*, vol. 31, núm. 1, 2009, pp. 38-42.

[6] Ana Covarrubias Velasco y Natalia Saltalamacchia Ziccardi, "La trayectoria de los derechos humanos en la política exterior de México (1945-2006)", pp. 188-199; Alejandro Anaya Muñoz, "Transnational and Domestic Processes", pp. 38-42.

[7] Si bien, como lo enfatizan Ana Covarrubias y Natalia Saltalamacchia, este cambio no surgió de la noche a la mañana, sino que se fue gestando de manera progresiva. Ana Covarrubias Velasco y Natalia Saltalamacchia Ziccardi, "La trayectoria de los derechos humanos en la política exterior de México (1945-2006)", pp. 200-201.

el texto se centra en el activismo en foros multilaterales por parte del gobierno de México durante el sexenio de Calderón, constatando que también en este sentido se ha dado una continuidad. En el tercer apartado, el artículo lleva el análisis un paso más allá y argumenta que la continuidad es en buena medida resultado de la combinación de dos procesos de dimensión internacional: el continuado ejercicio de presión "desde afuera" sobre el gobierno mexicano por parte de redes transnacionales de promoción y defensa de los derechos humanos, y la aplicación de un "candado externo" sobre la nueva política exterior en la materia. En el cuarto apartado, el trabajo se centra en explorar algunas consecuencias (en el ámbito interno) de dicha política exterior. En concreto, se enfoca en la medida en que la política exterior de derechos humanos basada en la apertura y en el activismo ha tenido algún impacto en los niveles de vigencia o respecto de los derechos humanos en la práctica dentro del país. El capítulo concluye subrayando su argumento sobre las causas externas o internacionales de la continuidad y proponiendo que la renovada política exterior de derechos humanos ha promovido un proceso de construcción de una nueva identidad del Estado mexicano en el ámbito internacional.

La apertura al escrutinio internacional de la situación de derechos humanos en México

Como se enfatizó en la sección introductoria de este capítulo, la principal característica de la política exterior en materia de derechos humanos desplegada desde finales de los noventa y particularmente durante el sexenio de Vicente Fox fue la apertura al monitoreo y el escrutinio crítico de la situación en México por parte de actores internacionales. El gobierno de Felipe Calderón continuó con esta política de apertura. En esta línea, confirmó en 2008 los lazos de cooperación con la OACNUDH al firmar un nuevo acuerdo de asistencia técnica con dicha instancia, dando así continuidad a su presencia y a sus actividades en el país.[8] Por otro lado, bajo el impulso del gobierno de Calderón, el Estado mexicano continuó adquiriendo más compromisos internacionales vinculantes en materia de derechos humanos mediante la firma y ratificación de más tratados internacionales en la materia. Entre 2007 y 2011, México firmó y ratificó la

[8] El texto completo del acuerdo puede consultarse en http://www.hchr.org.mx/files/doctos/Libros/Acuerdo%20Propuesta2.pdf

Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas,[9] depositó el instrumento de ratificación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo,[10] del Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos destinado a Abolir la Pena de Muerte[11] y del Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte.[12]

Más allá de continuar ratificando nuevos tratados, el gobierno de Felipe Calderón también mantuvo la política de apertura al escrutinio de la situación en México por parte de los órganos y procedimientos internacionales de derechos humanos. Una larga lista de representantes de dichos órganos y procedimientos realizaron visitas oficiales de investigación *in situ* al país. En 2007 se dieron dos visitas del presidente de la CIDH, Florentín Meléndez; la primera, en su calidad de presidente de dicho órgano y la segunda en su calidad de relator para México y de relator especial sobre los Derechos de las Personas Privadas de su Libertad. El mismo año, visitaron México el relator especial de la ONU sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, el relator especial de la ONU sobre los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas, y el relator especial de la ONU sobre el derecho a la vivienda adecuada. El año siguiente tocó el turno a la propia Louise Arbour, en aquel momento alta comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, así como al Relator Especial de la ONU sobre los derechos humanos de las personas migrantes y a los integrantes del Subcomité para la Prevención de la Tortura. En 2009, se dio una visita conjunta no oficial de los relatores especiales para la libertad de expresión de la ONU y de la OEA, quienes visitaron el país de manera oficial en 2010. En el mismo año, vinieron a México el relator especial de la ONU sobre el derecho a la educación y la relatora especial de la ONU sobre la

[9] Adoptada el 20 de diciembre de 2006. Entró en vigor el 23 de diciembre de 2010. El texto completo puede consultarse en http://www2.ohchr.org/spanish/law/disappearance-convention.htm

[10] Ambos instrumentos, adoptados el 13 de diciembre de 2006, entraron en vigor el 3 de mayo de 2008. El texto completo de la Convención puede consultarse en http://www2.ohchr.org/spanish/law/disabilities-convention.htm y el de su Protocolo en http://www2.ohchr.org/spanish/law/disabilities-op.htm

[11] Adoptado el 15 de diciembre de 1989, entró en vigor el 11 de julio de 1991. El texto completo puede consultarse en http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr-death.htm

[12] Adoptado el 6 de agosto de 1990. De acuerdo con el artículo 4, entra en vigor para los Estados que lo ratifiquen o se adhieran, a partir del depósito del instrumento de ratificación o adhesión. El texto completo puede consultarse en http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-53.html

independencia de jueces y magistrados. En 2011, visitaron México integrantes del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas de la ONU, el relator especial sobre los derechos de los trabajadores migratorios y sus familias de la OEA, el relator especial de la ONU sobre el derecho a la alimentación y la nueva Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Navy Pallay. Un total de 16 visitas oficiales de investigación *in situ* de parte de este tipo de actores internacionales durante los primeros cinco años del gobierno de Calderón.

TABLA XII.1
Visitas de investigación *in situ* a México

Año	*Órgano o procedimiento*
2007	Presidente de la CIDH (Relator para México) Presidente de la CIDH (Relator Especial sobre los Derechos de las Personas Privadas de su Libertad) Relator Especial de la ONU sobre la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía Relator Especial de la ONU sobre los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Indígenas Relator Especial de la ONU sobre el Derecho a la Vivienda A decuada
2008	Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Relator Especial de la ONU sobre los Derechos Humanos de las Personas Migrantes Subcomité para la Prevención de la Tortura de la ONU
2010	Relator Especial de la ONU sobre el Derecho a la Educación Relator Especial de la ONU sobre la Independencia de Jueces y Magistrados Relator Especial para la Libertad de Expresión de la ONU Relator Especial para la Libertad de Expresión de la OEA
2011	Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas de la ONU Relator Especial sobre los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familias de la OEA Relator Especial de la ONU sobre el Derecho a la Alimentación Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Fuente: elaboración propia.

En el mismo sentido, durante los primeros cinco años del periodo de Felipe Calderón, México presentó y sustentó un buen número de informes ante distintos "órganos convencionales" de la ONU, como el Comité de Derechos del Niño, el Comité de Derechos de los Trabajadores Migratorios, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité de Derechos Humanos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Comité Contra la Tortura y el Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad. Asimismo, presentó por primera vez un informe ante el recién creado Consejo de Derechos Humanos de la ONU (en el marco de la evaluación realizada mediante el mecanismo de Examen Periódico Universal), junto con informes a la Corte IDH relativos al cumplimiento de sus sentencias. Igualmente, entre 2007 y 2011 representantes del gobierno mexicano participaron en 28 audiencias temáticas ante la CIDH, en las que se abordaron distintas situaciones de violaciones a los derechos humanos en el país.[13]

Dentro de este marco de visitas de investigación *in loco* y de presentación y sustentación de informes ante los órganos convencionales, entre 2007 y mediados de 2012, los órganos y procedimientos especializados en derechos humanos de la ONU y la OEA elaboraron un total de quince informes sobre la situación de derechos humanos en México en los que formularon 522 recomendaciones al Estado mexicano. La Corte IDH, por su parte, examinó seis casos concretos, adoptando las correspondientes sentencias, en las que planteó al Estado mexicano ochenta medidas de reparación y no repetición.[14]

Todo este monitoreo por parte de órganos y procedimientos de la ONU y la OEA, por supuesto, fue complementado por una serie de visitas de otro tipo de actores, como algunos integrantes del Parlamento Europeo y, por supuesto, dirigentes de alto nivel de ONG internacionales, como Amnistía Internacional y Human Rights Watch. Es importante destacar, en este sentido, que (de nueva cuenta, en la línea de la postura asumida durante el gobierno de Vicente Fox) el gobierno de Felipe Calderón recibió y se reunió en repetidas ocasiones con este tipo de actores, aceptando su legitimidad como interlocutores críticos. En efecto, una revisión minuciosa de los comunicados de prensa publicados por la Presidencia de la

[13] Los calendarios de las audiencias de la CIDH pueden consultarse en: http://www.oas.org/es/cidh/actividades/sesiones.asp

[14] Con información de la base de datos Recomendaciones Internacionales a México en Materia de Derechos Humanos, disponible en http://www.recomendacionesdh.mx. Las medidas de reparación y no repetición adoptadas por la Corte IDH (cuyo cumplimiento es obligatorio para el Estado mexicano) buscan reparar el daño sufrido por las víctimas de las violaciones a los derechos humanos, así como establecer el contexto jurídico y de políticas públicas que evite su repetición en el futuro.

República entre enero de 2008 y diciembre de 2011 en los que se hace referencia a las reuniones con dichos actores externos demuestra que el gobierno de México nunca cuestionó la legitimidad de los mismos para monitorear de manera crítica la situación de derechos humanos en el país. Lejos de ello, los comunicados de prensa en cuestión muestran que el gobierno se reunió con dichos actores en numerosas ocasiones (tanto dentro como fuera de México) y, de manera respetuosa, intercambió con ellos información y argumentos.[15]

El activismo en foros multilaterales[16]

Como se señaló en la introducción de este texto, durante el sexenio de Vicente Fox el gobierno de México participó activamente en los foros multilaterales de derechos humanos de la ONU y la OEA, promoviendo iniciativas relativas a los derechos de ciertos grupos, como las mujeres, los pueblos indígenas, las personas migrantes y las personas con discapacidad.[17] Durante el gobierno de Felipe Calderón, el gobierno mexicano continuó con esta tendencia. México fue un participante protagónico en el recién creado Consejo de Derechos Humanos de la ONU, haciéndose cargo de su presidencia durante su primer año de sesiones (entre junio de 2006 y junio de 2007), y contribuyendo de esta manera en la definición de sus reglas y procedimientos de funcionamiento y por lo tanto en el importante proceso de construcción institucional que se dio en dicho primer periodo de sesiones.[18] Por otro lado, al terminar en 2009 su primer periodo de tres años como miembro del Consejo, México volvió a proponer su candidatura, resultando electo una vez más por la Asamblea General como miembro del Órgano, en esta ocasión para el periodo 2009 a 2012.

[15] Con información de la base de datos de documentos de prensa de la Presidencia de la República, http://www.presidencia.gob.mx. Se identificaron 56 comunicados de prensa que hacen referencia explícita a actores como Amnistía Internacional, Human Rights Watch, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, el Comité de Derechos Humanos de la ONU, relatores e4speciales de la ONU o la OEA y la Corte IDH. Como se ha señalado, en ninguno de estos documentos de prensa el gobierno cuestiona la legitimidad de estos actores para monitorear y evaluar la situación de derechos humanos en México.

[16] A menos de que se especifique lo contrario, el recuento empírico de este apartado se desprende de la revisión de los informes anuales de la Secretaría de Relaciones Exteriores entre 2007 y 2011. Véase bibliografía.

[17] Alejandro Anaya Muñoz, "Transnational and Domestic Processes", pp. 38-42.

[18] El Consejo de Derechos Humanos fue establecido por la Asamblea General de la ONU en marzo de 2006. Remplazó a la antigua Comisión de Derechos Humanos como el órgano principal de la Organización en materia de derechos Humanos. Véase Asamblea General, Resolución 60/251, del 3 de abril de 2006, A/RES/60/251.

Como se puede observar en la tabla XII.2, el gobierno mexicano fue un activo proponente de resoluciones dentro de distintos foros multilaterales de derechos humanos, particularmente en la Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, así como la Asamblea General de la OEA, donde de manera sistemática propuso resoluciones temáticas sobre asuntos como los derechos humanos de los indígenas, los migrantes, las mujeres, las personas con discapacidad, los defensores de derechos humanos y la protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo.

TABLA XII.2
Resoluciones sobre derechos humanos presentadas por México en foros multilaterales (2007 a 2011)

Órgano	*Número de resoluciones presentadas*
Asamblea General de la ONU*	11
Asamblea General de la OEA	27
Consejo de Derechos Humanos de la ONU	14
Total	52

Elaboración propia con base en los informes anuales de la Secretaría de Relaciones Exteriores del periodo 2007 a 2011. Véase la nota 16, *supra*.
*Incluye resoluciones presentadas en el marco de la Tercera Comisión de la Asamblea General y en el Pleno de la misma.

Finalmente, vale la pena también señalar que, como parte de su activismo en los foros multilaterales de derechos humanos, el gobierno de Felipe Calderón buscó insertar expertos mexicanos dentro de los órganos y procedimientos de la ONU y la OEA especializados en la materia. En el periodo en cuestión, el gobierno presentó candidaturas de mexicanos a formar parte del Subcomité para la Prevención de la Tortura de la ONU, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la ONU, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU, el Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de la ONU[19] y la CIDH.

Desde una perspectiva quizá más significativa, desde el sexenio del presidente Fox, México comenzó a asumir públicamente posturas críticas sobre la situación de derechos humanos en otros países. Particularmente

[19] Este Comité es el sucesor de la antigua Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos (anteriormente Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y la Protección de las Minorías), que fue el órgano subsidiario de la hoy extinta Comisión de Derechos Humanos de la ONU.

notorio y controversial dentro del país fue que entre 2002 y 2006 la representación mexicana ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU votó a favor de las resoluciones que cuestionaban la situación de derechos humanos en Cuba.[20] Sin embargo, más allá de la notoriedad del polémico asunto de Cuba, lo cierto es que durante el gobierno de Fox el gobierno de México votó a favor de la mayoría de resoluciones relativas a la situación de derechos humanos en países concretos que fueron adoptadas por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. Entre 2001 y 2005, la Comisión adoptó 44 resoluciones de este tipo. La delegación mexicana votó a favor de 36 de ellas, relativas a países como Rusia (con respecto a Chechenia), Iraq, Irán, Bielorrusia, Turkmenistán, Zimbabue, Corea del Norte y Libia, así como a los casos de los territorios palestinos y el Golán sirio, ocupados por Israel. En dicho periodo, México no votó en contra de ninguna de las resoluciones "de país" que fueron aprobadas por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU y se abstuvo solamente en cuatro de ellas.[21]

En efecto, durante el periodo de Felipe Calderón, el gobierno mexicano mantuvo la misma línea. Entre diciembre de 2006 y diciembre de 2011, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU adoptó mediante voto 38 resoluciones relativas a la situación de derechos humanos en países concretos.[22] La representación mexicana voto a favor de 33 de estas resoluciones, absteniéndose solamente en cuatro de ellas y votando en con-

[20] Más allá de dichas acciones en el ámbito multilateral, también se dio un cambio importante en la política bilateral con Cuba en el área de los derechos humanos. En 2002, durante una visita oficial a La Habana, el presidente Vicente Fox y el canciller Jorge Castañeda se reunieron con disidentes cubanos, lo cual fue presentado o entendido por el propio gobierno mexicano como parte de sus actividades de promoción de la agenda de derechos humanos en el mundo. Ana Covarrubias Velasco y Natalia Saltalamacchia Ziccardi, "La trayectoria de los derechos humanos en la política exterior de México (1945-2006)", *pp. 197-198.*

[21] Cuatro de las resoluciones "de país" que fueron adoptadas por la Comisión en el periodo en cuestión fueron adoptadas sin una votación. México se abstuvo en la votación de la resolución sobre Cuba en 2001, así como de una resolución sobre Ruanda en el mismo año y de sendas resoluciones sobre los territorios palestinos ocupados en 2003 y en 2005. Comisión de Derechos Humanos, *Informes sobre el Quincuagésimo sexto período de sesiones*, 20 de marzo a 28 de abril de 2000, (E/CN.4/2000/167), Nueva York y Ginebra, ONU, 2000. Comisión de Derechos Humanos, *Informes sobre el quincuagésimo séptimo período de sesiones*, 19 de marzo a 27 de abril de 2001, E/CN.4/2001/167, Nueva York y Ginebra, ONU, 2001. Comisión de Derechos Humanos, *Informes sobre el quincuagésimo octavo período de sesiones*, 18 de marzo a 26 de abril de 2001, E/CN.4/2002/200, Nueva York y Ginebra, ONU, 2002. Comisión de Derechos Humanos, *Informes sobre el quincuagésimo noveno período de sesiones*, 17 de marzo a 24 de abril de 2003, E/CN.4/2003/135, Nueva York y Ginebra, ONU, 2003. Comisión de Derechos Humanos, *Informe sobre el sexagésimo período de sesiones*, 15 de marzo a 23 de abril de 2004, E/CN.4/2004/127, Nueva York y Ginebra, ONU, 2004. Comisión de Derechos Humanos, *Informe sobre el sexagésimo primer período de sesiones*, 18 de marzo a 26 de abril 2002, E/CN.4/2005/135, Nueva York y Ginebra, ONU, 2005.

[22] La mayoría de estas resoluciones se relacionan con la situación de derechos humanos en los territorios palestinos y el Golán, ocupados por Israel. En el periodo en cuestión, el Consejo adopto otras 55 resoluciones sobre países concretos sin necesidad de recurrir a una votación.

tra de una.[23] De esta manera, durante el gobierno de Felipe Calderón México continuó participando en la promoción multilateral de los derechos humanos en terceros Estados, particularmente mediante sus votos a favor de resoluciones críticas adoptadas por el Consejo de Derechos humanos de la ONU.

En la misma línea, en el marco del Examen Periódico Universal del propio Consejo de Derechos Humanos de la ONU, México formuló más de 600 recomendaciones a la mayoría de los 191 países que fueron evaluados entre mayo de 2008 (cuando comenzó a utilizarse el mecanismo) y diciembre de 2011.[24] Un factor importante con respecto a las recomendaciones formuladas mediante el Examen Periódico Universal es que los Estados que son evaluados adoptan una postura pública con respecto a las

[23] La resolución sobre la que México votó en contra "elogia" y "celebra" distintas medidas tomadas por el gobierno de Sri Lanka. Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Consejo de Derechos Humanos. Segundo período de sesiones (18 de septiembre a 6 de octubre y 27 a 29 de noviembre de 2006). Tercer período de sesiones (29 de noviembre a 8 de diciembre de 2006). Cuarto período de sesiones (12 a 30 de marzo de 2007) Quinto período de sesiones (11 a 18 de junio de 2007). Primera reunión de organización (19 a 22 de junio de 2007). Tercer período extraordinario de sesiones (15 de noviembre de 2006). Cuarto período extraordinario de sesiones (12 y 13 de diciembre de 2006)*, Nueva York, ONU, 2007, A/62/53; Consejo de Derechos humanos, *Informe del Consejo de Derechos Humanos. Sexto período de sesiones (10 a 28 de septiembre y 10 a 14 de diciembre de 2007). Séptimo período de sesiones (3 a 28 de marzo y 1° de abril de 2008). Octavo período de sesiones (2 a 18 de junio de 2008). Quinto período extraordinario de sesiones (2 de octubre de 2007). Sexto período extraordinario de sesiones (23 y 24 de enero de 2008). Séptimo período extraordinario de sesiones (22 de mayo de 2008)*, Nueva York, ONU, 2008, A/63/53; Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Consejo de Derechos Humanos. Noveno período de sesiones (8 a 24 de septiembre de 2008)*, Nueva York, ONU, 2008, A/63/53/Add.1; Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Consejo de Derechos Humanos. Décimo período de sesiones (2 a 27 de marzo de 2009). 11° período de sesiones (2 a 18 de junio de 2009). Octavo período extraordinario de sesiones (28 de noviembre y 1° de diciembre de 2008). Noveno período extraordinario de sesiones (9 y 12 de enero de 2009). Décimo período extraordinario de sesiones (20 y 23 de febrero de 2009). 11° período extraordinario de sesiones (26 y 27 de mayo de 2009)*, Nueva York, ONU, 2009, A/64/53; Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Consejo de Derechos Humanos. 12° período extraordinario de sesiones (15 y 16 de octubre de 2009)*, Nueva York, ONU, 2009, A/64/53/Add.1; Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Consejo de Derechos Humanos. 12° período de sesiones (14 de septiembre a 2 de octubre de 2009). 13° período de sesiones (1° a 26 de marzo de 2010). 14° período de sesiones (31 de mayo a 18 de junio de 2010). 13° período extraordinario de sesiones (27 y 28 de enero de 2010)*, Nueva York, ONU, 2010, A/65/53; Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Consejo de Derechos Humanos. 15° período de sesiones (13 de septiembre a 1 de octubre de 2010)*, Nueva York, ONU, 2010, A/65/53/Add.1; Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Consejo de Derechos Humanos. 16° período de sesiones (28 de febrero a 25 de marzo de 2011). 17° período de sesiones (30 de mayo a 17 de junio de 2011). 14° período extraordinario de sesiones (23 de diciembre de 2010). 15° período extraordinario de sesiones (25 de febrero de 2011). 16° período extraordinario de sesiones (29 de abril de 2011). 17° período extraordinario de sesiones (22 y 23 de agosto de 2011)*, Nueva York, ONU, 2011, A/66/53; Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Consejo de Derechos Humanos. 18° período de sesiones (12 a 30 de septiembre y 21 de octubre de 2011)*, Nueva York, ONU, 2011, A/66/53/Add.1; Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Consejo de Derechos Humanos. 18° período extraordinario de sesiones (2 de diciembre de 2011)*, Nueva York, ONU, A/66/53/Add.2.

[24] Para llegar a este dato, revisamos la sección de recomendaciones de los 191 informes del grupo de trabajo sobre el Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, adoptados en los 12 periodos de sesiones del Consejo realizados entre mayo de 2008 y diciembre de 2011. Los informes están disponibles en http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/Documentation.aspx. Los únicos países a los que México no formuló ninguna recomendación fueron Bahréin, Gran Bretaña, China, Kuwait, Nigeria, Nepal, Nauru, Omán, Ruanda, Santo Tomé y Príncipe, Sudán y Singapur.

recomendaciones que reciben, señalando de manera explícita las recomendaciones que no aceptan, así como las que "examinarán", con el fin de eventualmente determinar si las aceptan o no. En este sentido, 88 de los países a los que México formuló recomendaciones anunciaron que examinarían algunas de ellas, mientras que 24 no aceptaron algunas otras. Esto sugiere que, en muchas ocasiones, México formuló recomendaciones "incómodas" para los países en cuestión. Ello no necesariamente demuestra la existencia de una política exterior que da prioridad a los derechos humanos por encima del mantener buenas relaciones diplomáticas con otros países, pero sí sugiere la consolidación de una política exterior que ha dejado lejos una interpretación del principio de soberanía y no intervención que señale que no es legítimo pronunciarse críticamente en los foros multilaterales de derechos humanos sobre la situación en la materia en terceros Estados.

La continuidad en la política de apertura y activismo multilateral: la presión "desde arriba" y el "candado externo"

Como se ha demostrado en los dos apartados anteriores, durante el sexenio de Felipe Calderón se dio una clara continuidad en la política exterior de derechos humanos de México. El gobierno mantuvo la política de apertura al escrutinio de actores externos y se siguió mostrando muy activo en foros internacionales relacionados con los derechos humanos. ¿Cómo podemos explicar esta continuidad? Reconociendo que los procesos y fenómenos que pueden estar detrás de la definición de cualquier política pública son diversos (es decir, que las líneas de causalidad suelen ser múltiples), en este apartado abordaré un par elementos que, sin duda, han sido y continúan siendo fundamentales en la definición de la política exterior de México en materia de derechos humanos.

Se ha argumentado de manera convincente en otros trabajos que el cambio en dicha política hacia finales de los noventa y principios de la década de 2000 obedeció a una combinación de dos procesos distintos pero complementarios: por un lado, el ejercicio de presión "desde afuera" sobre el gobierno mexicano por parte de una red transnacional de defensa y promoción de los derechos humanos y, por el otro, la adopción consciente por parte del gobierno de Vicente Fox de una estrategia que

buscó establecer un "candado externo" a sus preferencias en materia de democracia y derechos humanos.[25]

Desde una perspectiva constructivista, abundantes estudios de relaciones internacionales han analizado los procesos mediante los cuales distintos actores conforman redes transnacionales de promoción y defensa de los derechos humanos, las cuales ejercen presión sobre gobiernos con problemas en la materia, con el objetivo de influir en su comportamiento.[26] Esta bibliografía ha demostrado que, bajo distintas condiciones y en grados que varían caso a caso, la presión ejercida "desde arriba" o "desde afuera" por dichas redes transnacionales puede influir en los procesos de toma de decisiones de los gobiernos presionados.[27] De manera particular, se ha demostrado que los gobiernos que son el blanco o el objetivo de la presión reaccionan haciendo algunas "concesiones tácticas" (por ejemplo, liberando presos políticos o dando mayor libertad de manifestación a la oposición) o, en el mejor de los casos, adoptando medidas mediante las cuales intentan convencer a la comunidad internacional de que están comprometidos con el respeto de los derechos humanos, tales como la adopción de reformas constitucionales, la ratificación de tratados internacionales o la implementación de programas amplios de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos.[28]

[25] Alejandro Anaya Muñoz, "Transnational and Domestic Processes". Para un acercamiento general a las dinámicas de la presión "desde afuera" en materia de derechos humanos véase Alison Brysk, "From Above and Below. Social Movements, the International System and Human Rights in Argentina", *Comparative Political Studies*, vol. 26, núm. 3, 1993, pp. 259-285; Sonia Cardenas, *Conflict and Compliance. State Responses to International Human Rights Pressure*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2007; Margaret Keck y Sikkink, Kathryn, *Activists Beyond Borders. Transnational Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 1998, y Thomas Risse, "International Norms and Domestic Change: Arguing and Communicative Behavior in the Human Rights Area", *Politics and Society*, vol. 27, núm. 4, 1999. Para la prospuesta teórica detrás del argumento del "candado externo", véase Andrew Moravcsik, "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics", *International Organization*, vol. 51, núm. 4, 1997, pp. 513-553, y Andrew Moravcsik, "The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe", *International Organization*, vol. 54, núm. 2, 2000, pp. 217-252.

[26] Las redes transnacionales de promoción y defensa de los derechos humanos son definidas como formas de organización flexibles conformadas por entidades no gubernamentales nacionales e internacionales, órganos y mecanismos de organizaciones intergubernamentales y actores gubernamentales, los cuales intercambian información y servicios con el fin de promover "ideas basadas en principios". Margaret Keck y Sikkink, Kathryn, *Activists Beyond Borders*, pp. 8-10. Estas redes son *transnacionales* porque en ellas participan todo tipo de actores (gubernamentales, inter-gubernamentales y no gubernamentales) y porque actúan *a través* de las fronteras de los Estados.

[27] Véase la bibliografía referida en la nota 25, *supra*.

[28] Véase, particularmente, Sonia Cardenas, *Conflict and Compliance*.

Desde una visión teórica liberal, por otro lado, se ha planteado que cambios importantes en la postura de un país con respecto a las normas y las instituciones internacionales de derechos humanos pueden ser resultado de cálculos costo-beneficio realizados por una élite política recién instalada en el poder tras un proceso de transición a la democracia. En concreto, Andrew Moravcsik ha argumentado de manera sólida que los gobiernos de democracias nuevas tienen un claro interés en adquirir mayores compromisos con regímenes internacionales de derechos humanos en un intento de ponerle un "candado" a sus preferencias por la democracia y los derechos humanos, ante el temor de posibles retrocesos autoritarios en el futuro.[29]

Estos dos procesos (la presión "desde afuera" y la decisión de poner un "candado externo" a las preferencias de nuevos gobiernos democráticos) pueden hacer buena parte del trabajo explicativo en relación a la continuidad de la política de apertura y activismo internacional de derechos humanos del gobierno mexicano durante el periodo presidencial de Felipe Calderón.

Por un lado, como se verá con detalle en el apartado siguiente, la presión de derechos humanos ejercida "desde afuera" por una red transnacional de promoción y defensa continuó durante el sexenio calderonista. Distintos actores (particularmente no gubernamentales e intergubernamentales) siguieron "nombrando y señalando" o "avergonzando" al gobierno mexicano, señalando una brecha entre su comportamiento y las normas internacionales de derechos humanos, cuestionando así su estatus como "miembro digno" de la comunidad de naciones democráticas y "civilizadas". De esta manera, podríamos plantear que dicha presión generó al gobierno la necesidad de continuar dando señales a la comunidad internacional de su compromiso con las normas internacionales de derechos humanos. La política exterior de apertura y activismo habría sido, en este sentido, un medio para enviar dicho mensaje y, de esta manera, habría servido para liberar (al menos en parte) la presión ejercida por las redes transnacionales de defensa y promoción de los derechos humanos. El volver a la política soberanista, por lo contrario, habría causado demasiados costos para el gobierno de Calderón, facilitando el desarrollo de un contexto mucho más propicio para provocar más presión.

Por otro lado, y de manera complementaria, la continuidad en la política exterior de derechos humanos de México durante el sexenio de Calderón podría explicarse también como el resultado de un efectivo

[29] Véase las referencias en la nota 25 *supra*.

proceso de *locking in*; es decir, del establecimiento de un fuerte "candado externo" con respecto a las preferencias adoptadas durante finales de la década de 1990 y, especialmente, principios de la que siguió. Como se ha señalado, desde los últimos años del gobierno de Ernesto Zedillo y, de manera particular durante los primeros del de Vicente Fox, el Estado mexicano adquirió una serie de compromisos con el exterior (jurídicamente vinculantes y/o políticamente significativos) en el área temática de los derechos humanos. México ratificó en dichos años un buen número de tratados internacionales en la materia y, de manera destacada, reconoció la jurisdicción de la Corte IDH y la competencia de los órganos convencionales de la ONU para recibir quejas individuales. Por otro lado, firmó un nuevo acuerdo de cooperación técnica con la OACNUDH (el cual incluyó el establecimiento de una oficina de representación permanente en el país) e hizo pública una invitación "abierta y permanente" a los distintos órganos y procedimientos de los regímenes de derechos humanos de la ONU y la OEA para visitar el país y monitorear y evaluar la situación de derechos humanos en él. Los costos políticos y de reputación de intentar ignorar estos nuevos compromisos serían simplemente demasiado altos para un Estado que fervientemente desea ser aceptado (sin cuestionamientos) como "miembro del club" de las naciones democráticas y "civilizadas". En este sentido, en efecto, parece ser que la política de apertura y activismo en foros multilaterales ha sido asegurada mediante un "candado externo" difícil de romper; y no existen indicios de que el gobierno de Felipe Calderón haya intentado romperlo.

LA POLÍTICA DE APERTURA Y ACTIVISMO MULTILATERAL Y LA VIGENCIA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

Desde una perspectiva "oficial", la nueva política exterior en materia de derechos humanos de México fue entendida como "una herramienta de cambio interno que debe servir para la promoción de los derechos humanos" en el país.[30] Es decir, la retroalimentación "técnica" e incluso la presión proviene "desde afuera" mediante los informes críticos y recomendaciones elaboradas por actores externos, de acuerdo con esta postura, debería de ayudar a las autoridades mexicanas a solucionar ciertos problemas o incluso debería fungir como una especie de incentivo para

[30] Alejandro Anaya Muñoz, "Hacia una nueva política exterior mexicana en material de derechos humanos: entrevista a Juan José Gómez Camacho", *Revista Iberoamericana de Derechos Humanos*, núm. 2, 2006, p. 187.

actuar con mayor decisión.[31] ¿En qué medida ha mejorado la situación interna de respeto a los derechos humanos en México durante los últimos dos sexenios tras la implementación de la nueva política exterior de derechos humanos?[32]

Un resultado de la política de apertura ha sido la proliferación de los informes elaborados por los órganos y procedimientos especializados en derechos humanos de la ONU y la OEA, y (más recientemente) de las sentencias adoptadas por la Corte IDH. En dichos informes y sentencias, los órganos y procedimientos especializados no solamente han identificado de manera explícita los problemas que persisten en México, en materia de derechos humanos, sino que también han buscado colaborar o contribuir en la búsqueda de soluciones. Entre 2001 y 2011, dichos órganos y procedimientos especializados elaboraron 31 informes sobre la situación en México, en los que formularon 1206 recomendaciones; mientras que, como se ha señalado con anterioridad, la Corte IDH adoptó seis sentencias, en las que formuló 80 medidas de reparación y no repetición.[33]

Sin embargo, esta avalancha de recomendaciones y medidas de reparación y no repetición no ha coincidido con un cambio favorable en los niveles de vigencia de los derechos humanos en el país, como lo constata una revisión de los ya mencionados informes de los órganos y procedimientos especializados de la ONU y la OEA, así como de los informes anuales del Departamento de Estado de los Estados Unidos y las decenas de informes (anuales y especiales) elaborados a lo largo de los últimos doce años por ONG internacionales, como Amnistía Internacional y Human Rights Watch.

Para los propósitos de este apartado, podemos explorar la evolución de los niveles de vigencia (o de violación) de los derechos humanos revisando los índices de "derechos de integridad física" y de "derechos de empoderamiento" elaborados por el *CIRI Human Rights Data Project*, el cual codifica de manera sistemática y rigurosa la información contenida en los informes anuales de Amnistía Internacional y del Departamento de Es-

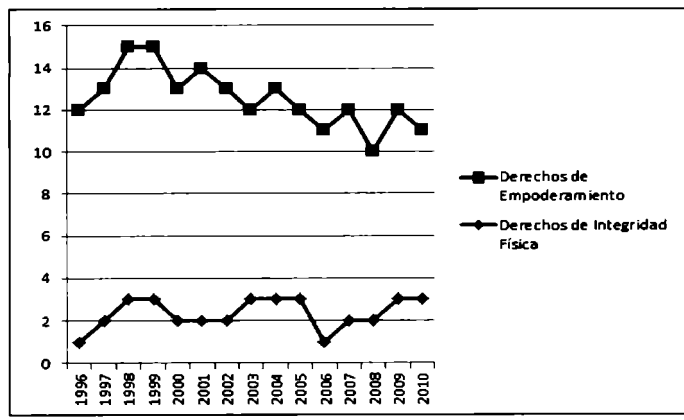
[31] Ver Alejandro Anaya Muñoz, "Hacia una nueva política exterior", pp. 194-196.

[32] El intentar responder esta pregunta no implica la búsqueda de relaciones causales, sino simplemente rastrear una correlación entre dos fenómenos.

[33] Con información de la base de datos Recomendaciones Internacionales a México en Materia de Derechos Humanos, disponible en www.recomendacionesdh.mx. A diferencia de las recomendaciones, elaboradas por los órganos convencionales de la ONU, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, los procedimientos especiales (tanto de la ONU como de la OEA) y la CIDH, cuyo cumplimiento no obliga jurídicamente a los Estados, las medidas de reparación y no repetición formuladas en las sentencias de la Corte IDH sí son obligatorias.

tado de los Estados Unidos.[34] El índice de violaciones de los derechos de integridad física elaborado por el *CIRI Human Rights Data Project* se conforma por indicadores sobre ejecuciones extrajudiciales, tortura, desapariciones y encarcelamiento político y varía de 0 puntos (menor vigencia de derechos) a 9 puntos (mayor vigencia). El índice de derechos de empoderamiento, por su parte, se conforma por indicadores sobre violaciones a los derechos a la libertad de movimiento, a la libertad de expresión, a la libertad de asamblea y asociación, a los derechos de los trabajadores, a la libre determinación electoral y a la libertad religiosa, y varía de 0 puntos (menor vigencia de derechos) a 16 puntos (mayor vigencia). Estos índices reflejan, como se puede ver en la gráfica XII.1, que la vigencia de los derechos humanos en México está lejos de haber mejorado durante los últimos doce años.

GRÁFICA XII.1
Derechos de Integridad Física y Derechos de Empoderamiento.
México 1996 a 2010[35]



Elaboración propia con datos de http://ciri.binghamton.edu/

De acuerdo con los índices del *CIRI Human Rights Data Project*, las violaciones a los derechos de integridad física no han variado demasiado a partir de la implementación en 2001 de la política de apertura y activismo multilateral de derechos humanos. Como se puede apreciar en la gráfica XII.1, a lo largo de todo el periodo en cuestión, el índice se ha mantenido en un rango de niveles de muy baja vigencia (o muy alta violación) de los

[34] La base de datos del *CIRI Human Rights Data Project* está disponible en http://ciri.binghamton.edu
[35] Véase http://ciri.binghamton.edu

derechos correspondientes. Esto significa que los niveles agregados de tortura, desaparición forzada, ejecución extrajudicial y encarcelamiento político en México se han mantenido muy altos durante los últimos doce años. Por otro lado, la gráfica XII.1 nos demuestra que los niveles de vigencia de los derechos de empoderamiento han empeorado en el periodo bajo estudio. En otras palabras, el ejercicio del derecho a la libertad de movimiento, a la libertad de expresión, a la libertad de asamblea y asociación, a los derechos de los trabajadores, a la libre determinación electoral y a la libertad religiosa ha empeorado en México de manera consistente; aunque aún se mantengan dentro de una franja de vigencia relativamente alta.

Todo esto no quiere decir, evidentemente, que la política de apertura y activismo multilateral de derechos humanos (y por lo tanto las decenas de informes y sentencias y los cientos de recomendaciones y medidas de reparación y no repetición) "no haya servido para nada"; mucho menos que haya causado o generado mayores niveles de violaciones a los derechos humanos en México. Lo que sí quiere decir es que evidentemente no ha "generado" una mejora en los niveles de vigencia o respeto de los derechos humanos en la práctica, como se podría haber esperado, desde un punto de vista oficial.

CONCLUSIONES

Es evidente que el gobierno de Felipe Calderón dio continuidad a la política exterior de derechos humanos establecida por su predecesor. Es decir, se continuó implementando una política caracterizada por la apertura al monitoreo y escrutinio por parte de actores externos, y por el activismo diplomático del gobierno mexicano en foros multilaterales relacionados con los derechos humanos. Durante el gobierno de Calderón continuó sin impedimentos significativos del gobierno el flujo consistente de visitas de investigación *in situ* por parte de órganos y procedimientos especializados de la ONU y la OEA, así como la repetida presentación y sustentación de informes del Estado mexicano ante los órganos convencionales de la ONU. En la misma línea, ONG internacionales y actores de corte supranacional (en concreto miembros del Parlamento Europeo) pudieron realizar, sin mayores impedimentos, sus labores de monitoreo y (en su caso) evaluación crítica de la situación de derechos humanos en el país. Por otro lado, la diplomacia mexicana continuó promoviendo distintas iniciativas en foros multilaterales con el fin de promover los derechos humanos en el

mundo; particularmente, proponiendo resoluciones relativas a los derechos de grupos en situación de vulnerabilidad. México siguió también asumiendo posturas públicas claras con respecto a la situación de derechos humanos en terceros países, particularmente mediante resoluciones adoptadas en el marco del Consejo de Derechos Humanos de la ONU y mediante una activa participación en las evaluaciones realizadas por el mismo órgano mediante su mecanismo de Examen Periódico Universal. En suma, el gobierno de Felipe Calderón ratificó el abandono de una política exterior "soberanista" en el ámbito de los derechos humanos y confirmó una basada en la apertura y el activismo multilateral.

Este acercamiento a la política exterior se basa en una postura que se "toma en serio" a los derechos humanos como componente y guía de la misma. Esta práctica fue formalizada mediante la reforma de 2011 al artículo 89 fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante la cual se incluyó al respeto, la promoción y la protección de los derechos humanos como uno de los principios rectores de la política exterior del Estado mexicano.[36] Es importante subrayar, en este sentido, que la política pública antecedió al precepto constitucional: en este caso, la reforma constitucional vino a dar formalidad y certeza jurídica a la política, pero no la "generó". Sin embargo, como subrayan Natalia Saltalamacchia y Ana Covarrubias, la consagración constitucional de los derechos humanos dentro de los principios de política exterior transforma a la política pública en "una política de Estado que, como tal, responde al interés nacional por encima de las diferencias programáticas de los gobiernos en turno".[37]

La continuidad en la política exterior de derechos humanos desplegada durante el sexenio de Felipe Calderón puede explicarse, al menos en parte, a la luz de procesos de influencia que van "de afuera hacia adentro". Como se argumentó en el tercer apartado de este artículo, la combinación de un continuado proceso de presión "desde afuera" por parte de redes transnacionales de promoción y defensa de los derechos humanos sobre el gobierno de México con el establecimiento de un sólido

[36] Véase Natalia Saltalamacchia Ziccardi y Ana Covarrubias Velasco, "La dimensión internacional de la reforma de derechos humanos: antecedentes históricos", en Miguel Carbonell y Pedro Salazar (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM-IIJ, 2011, pp. 1-38; y Jorge Ulises Carmona Tinoco, "La reforma y las normas de derechos humanos previstas en los tratados internacionales", en Miguel Carbonell y Pedro Salazar (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos*, pp. 39-62.

[37] Natalia Saltalamacchia Ziccardi y Ana Covarrubias Velasco, "La dimensión internacional de la reforma de derechos humanos", p. 2.

"candado externo" articuló un sistema de incentivos muy claro conducente a la continuidad en la política exterior de México en materia de derechos humanos. Aunado a estos procesos externos, es importante resaltar la ya mencionada reforma constitucional de derechos humanos de 2011, la cual puede ser vista como un "candado interno" que, sumado al externo, hace poco probable un cambio en el corto o mediano plazo en la política exterior de México de derechos humanos.

Desde otra línea de análisis, ¿cuáles han sido las consecuencias de la política exterior de derechos humanos sobre los niveles de vigencia de los mismos, doce años después de su puesta en marcha? En este capítulo se encontró que la política exterior en cuestión no ha sido acompañada por una mejora en los niveles de vigencia o respecto a los derechos humanos en la práctica. Como se enfatizó en el apartado 4, los índices de vigencia de los derechos de integridad física y de los derechos de empoderamiento o se han mantenido prácticamente estables o incluso han empeorado durante los últimos años.

¿Cuál ha sido entonces el principal resultado o consecuencia de la política exterior basada en la apertura al monitoreo y el escrutinio "desde afuera" y en el activismo del gobierno mexicano en foros multilaterales? Sin la intención de identificar todas las posibles consecuencias de dicha política exterior de derechos humanos, en lo que resta de este apartado de conclusiones adelanto un argumento al respecto.

Desde la perspectiva de las relaciones internacionales de México, se puede plantear que la política exterior basada en la apertura y en el activismo del gobierno en foros multilaterales ha sido muy importante en el proceso de construcción de una identidad del Estado mexicano como uno comprometido con la promoción y protección de los derechos humanos dentro de su propio territorio y, sobretodo, de un Estado comprometido con el régimen internacional de los derechos humanos. Aunque, en efecto, el mal historial en materia de vigencia de los derechos humanos en el país probablemente ha obstaculizado o afectado el proceso de construcción de identidad de México como un país que busca respetar los derechos humanos dentro de sus fronteras. Como quiera que sea, el Estado mexicano lleva doce años enviando el mismo tipo de señal: una de compromiso con los derechos humanos y, de manera particular, con el aparato normativo-institucional internacional establecido para su promoción y defensa. Dado, por otro lado, el estatus de los derechos humanos dentro del marco normativo del sistema internacional en la actualidad, dicho proceso de construcción de identidad, a su vez, se relaciona con un proceso "identitario" más amplio: el que se relaciona con el desa-

rrollo de una identidad de Estado democrático y "civilizado". En otras palabras, la política exterior de derechos humanos consolidada por el gobierno de Felipe Calderón ha sido instrumental en el proceso (inacabado y por supuesto contencioso) de identificar a México en la esfera internacional como un Estado democrático y "civilizado".[38] Aunque, como se ha sugerido, los malos resultados en materia de vigencia de derechos humanos en la práctica probablemente han obstaculizado este proceso de construcción de identidad.

Las perspectivas de cambio en la política exterior de México en materia de derechos humanos en el corto y mediano plazo son muy limitadas. Ante la persistencia de los altos niveles de violaciones a los derechos humanos en el país, no hay motivos para suponer que la presión "desde afuera" disminuirá. Así mismo, los costos de eliminar el "candado externo" y más aún el interno serían tan altos que ningún gobernante en su sano juicio intentaría deshacerse de ellos. Más aún, un cambio en la política de apertura y activismo enviaría señales contrarias a las enviadas durante los últimos doce o quince años, lo cual afectaría directamente los esfuerzos por reconstituir la identidad del estado mexicano como uno democrático y "civilizado". De esta manera, las condiciones que en buena medida determinan la definición y puesta en práctica de una política exterior de derechos humanos basada en la apertura y el activismo multilateral continuarán vigentes en el corto y mediano plazo, por lo que no debemos esperar cambios importantes en este sentido.

[38] Como lo enfatiza Thomas Risse, cada vez más los derechos humanos definen lo que constituye a un "Estado civilizado" o a un digno miembro de la comunidad internacional. Thomas Risse, "International Norms and Domestic Change: Arguing and Communicative Behavior in the Human Rights Area", *Politics and Society*, vol. 27, núm. 4, 1999, p. 530.

BIBLIOGRAFÍA

Anaya Muñoz, Alejandro, "Hacia una nueva política exterior mexicana en material de derechos humanos: entrevista a Juan José Gómez Camacho", *Revista Iberoamericana de Derechos Humanos*, núm. 2, 2006.

_____, "*Transnational and Domestic Processes in the Definition of Human Rights Policies in Mexico*", *Human Rights Quarterly*, vol. 31, núm. 1, 2009.

_____, "Actors and Processes in the Generation of Change in the Human Rights Policy of Mexico", en Mónica Serrano, Vesselin Popovski y Nicholas Turner (eds.), *Human Rights Regimes in the Americas*, Tokio, United Nations University Press, 2010.

Brysk, Alison, "From Above and Below. Social Movements, the International System and Human Rights in Argentina", *Comparative Political Studies*, vol. 26, núm. 3, 1993.

Cardenas, Sonia, *Conflict and Compliance. State Responses to International Human Rights Pressure*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2007.

Carmona Tinoco, Jorge Ulises, "La reforma y las normas de derechos humanos previstas en los tratados internacionales", en Miguel Carbonell y Pedro Salazar (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM-IIJ, 2011.

Covarrubias Velasco, Ana y Natalia Saltalamacchia Ziccardi, "La trayectoria de los derechos humanos en la política exterior de México (1945-2006)", en Natalia Saltalamacchina Ziccardi y Ana Covarrubias Velasco (coords.), *Derechos Humanos en política exterior. Seis casos latinomericanos*, México, Miguel Ángel Porrúa / ITAM, 2011.

Comisión de Derechos Humanos, *Informes sobre el Quincuagésimo sexto período de sesiones*, 20 de marzo a 28 de abril de 2000, (E/CN.4/2000/167), Nueva York y Ginebra, ONU, 2000.

_____, *Informes sobre el quincuagésimo séptimo período de sesiones*, 19 de marzo a 27 de abril de 2001, E/CN.4/2001/167, Nueva York y Ginebra, ONU, 2001.

_____, *Informes sobre el quincuagésimo octavo período de sesiones*, 18 de marzo a 26 de abril de 2001, E/CN.4/2002/200, Nueva York y Ginebra, ONU, 2002.

_____, *Informes sobre el quincuagésimo noveno período de sesiones*, 17 de marzo a 24 de abril de 2003, E/CN.4/2003/135, Nueva York y Ginebra, ONU, 2003.

_____, *Informe sobre el sexagésimo período de sesiones*, 15 de marzo a 23 de abril de 2004, E/CN.4/2004/127, Nueva York y Ginebra, ONU, 2004.

_____, *Informe sobre el sexagésimo primer período de sesiones*, 18 de marzo a 26 de abril 2002, E/CN.4/2005/135, Nueva York y Ginebra, ONU, 2005.

Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Consejo de Derechos Humanos. Segundo período de sesiones (18 de septiembre a 6 de octubre y 27 a 29 de noviembre de 2006). Tercer período de sesiones (29 de noviembre a 8 de diciembre de 2006). Cuarto período de sesiones (12 a 30 de marzo de 2007) Quinto período de sesiones (11 a 18 de junio de 2007). Primera reunión de organización (19 a 22 de junio de 2007). Tercer período extraordinario de sesiones (15 de noviembre de 2006). Cuarto período extraordinario de sesiones (12 y 13 de diciembre de 2006)*, Nueva York, ONU, 2007, A/62/53.

_____, *Informe del Consejo de Derechos Humanos. Sexto período de sesiones (10 a 28 de septiembre y 10 a 14 de diciembre de 2007). Séptimo período de sesiones (3 a 28 de marzo y 1° de abril de 2008). Octavo período de sesiones (2 a 18 de junio de 2008). Quinto período extraordinario de sesiones (2 de octubre de 2007). Sexto período extraordinario de sesiones (23 y 24 de enero de 2008). Séptimo período extraordinario de sesiones (22 de mayo de 2008)*, Nueva York, ONU, 2008, A/63/53.

_____, *Informe del Consejo de Derechos Humanos. Noveno período de sesiones (8 a 24 de septiembre de 2008)*, Nueva York, ONU, 2008, A/63/53/Add.1.

_____, *Informe del Consejo de Derechos Humanos. Décimo período de sesiones (2 a 27 de marzo de 2009). 11° período de sesiones (2 a 18 de junio de 2009). Octavo período extraordinario de sesiones (28 de noviembre y 1° de diciembre de 2008). Noveno período extraordinario de sesiones (9 y 12 de enero de 2009). Décimo período extraordinario de sesiones (20 y 23 de febrero de 2009). 11° período extraordinario de sesiones (26 y 27 de mayo de 2009)*, Nueva York, ONU, 2009, A/64/53.

_____, *Informe del Consejo de Derechos Humanos. 12° período extraordinario de sesiones (15 y 16 de octubre de 2009)*, Nueva York, ONU, 2009, A/64/ 53/Add.1.

_____, *Informe del Consejo de Derechos Humanos. 12° período de sesiones (14 de septiembre a 2 de octubre de 2009). 13° período de sesiones (1° a 26 de marzo de 2010). 14° período de sesiones (31 de mayo a 18 de junio de 2010). 13° período extraordinario de sesiones (27 y 28 de enero de 2010)*, Nueva York, ONU, 2010, A/65/53.

_____, *Informe del Consejo de Derechos Humanos. 15° período de sesiones (13 de septiembre a 1 de octubre de 2010)*, Nueva York, ONU, 2010, A/65/53/ Add.1.

_____, *Informe del Consejo de Derechos Humanos. 16° período de sesiones (28 de febrero a 25 de marzo de 2011). 17° período de sesiones (30 de mayo a 17 de junio de 2011). 14° período extraordinario de sesiones (23 de diciembre de 2010). 15° período extraordinario de sesiones (25 de febrero de 2011). 16° período extraordinario de sesiones (29 de abril de 2011). 17° período extraordinario de sesiones (22 y 23 de agosto de 2011)*, Nueva York, ONU, 2011, A/66/53.

_____, *Informe del Consejo de Derechos Humanos. 18° período de sesiones (12 a 30 de septiembre y 21 de octubre de 2011)*, Nueva York, ONU, 2011, A/66/53/Add.1.

_____, *Informe del Consejo de Derechos Humanos. 18° período extraordinario de sesiones (2 de diciembre de 2011)*, Nueva York, ONU, A/66/53/Add.2.

Gropas, Ruby, *Human Rights & Foreign Policy. The Case of the European Union*, Atenas y Bruselas, Ant. N. Sakkoulas y Bruylant, 2006.

Keck, Margaret y Sikkink, Kathryn, *Activists Beyond Borders. Transnational Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 1998.

Moravcsik, Andrew, "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics", *International Organization*, vol. 51, núm. 4, 1997.

_____, "The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe", *International Organization*, vol. 54, núm. 2, 2000.

Risse, Thomas, "International Norms and Domestic Change: Arguing and Communicative Behavior in the Human Rights Area", *Politics and Society*, vol. 27, núm. 4, 1999.

_____, Stephen C. Ropp y Kathryn Sikkink, *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

Saltalamacchia Ziccardi, Natalia y Ana Covarrubias Velasco, "La dimensión internacional de la reforma de derechos humanos: antecedentes históricos", en Miguel Carbonell y Pedro Salazar (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM-IIJ, 2011.

Secretaría de Relaciones Exteriores, *Primer Informe de Labores*, México, 2007, http://www.sre.gob.mx/images/stories/doctransparencia/infolab/1infolab.pdf

_____, *Segundo Informe de Labores*, México, 2008, http://www.sre.gob.mx/images/stories/doctransparencia/infolab/2infolab.pdf

_____, *Tercer Informe de Labores*, México, 2009, http://www.sre.gob.mx /images/stories/doctransparencia/infolab/3infolab.pdf

_____, *Cuarto Informe de Labores*, México, 2010, http://www.sre.gob.mx /images/stories/doctransparencia/infolab/4infolab.pdf

_____, *Quinto Informe de Labores*, México, 2011, http://www.sre.gob.mx /images/stories/doctransparencia/infolab/5infolab.pdf

XIII. LA POLÍTICA COMERCIAL DE MÉXICO DURANTE EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE FELIPE CALDERÓN (2006-2012): AVANCES Y DESAFÍOS

LUZ MARÍA DE LA MORA

INTRODUCCIÓN

LA POLÍTICA COMERCIAL DEL GOBIERNO del presidente Felipe Calderón mantuvo continuidad en el modelo económico y en la apertura al comercio y las inversiones. Sin embargo, el uso de los instrumentos de política comercial (negociaciones, desgravación, facilitación y defensa) no pareció tener una estrategia clara. En lo que se refiere a mejorar el acceso preferencial para las exportaciones mexicanas, se dio un lento avance en la construcción y fortalecimiento de la red de tratados y acuerdos comerciales; se agregó sólo uno nuevo a la red de tratados de libre comercio (TLC) y acuerdos de complementación económica (ACE), éste fue en 2012 el Acuerdo de Integración Comercial con Perú. Ello contrasta con la decidida desgravación unilateral como una forma de apuntalar la competitividad de la economía mexicana, lo que llevó a la aplicación del arancel promedio más bajo –4.2 por ciento– en la historia de México.[1] Igualmente, México logró victorias importantes en la defensa de sus intereses comerciales gracias a la solución de conflictos comerciales en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC). El gobierno de Felipe Calderón promovió la desregulación del comercio exterior y estableció programas de facilitación comercial para impulsar el dinamismo exportador.

La pregunta entonces es: ¿por qué si el gobierno de Calderón mantuvo la continuidad en la política comercial aperturista que México adopta desde los años ochenta, le resultó tan difícil fortalecer los vínculos de México con el exterior vía la agenda de negociaciones comerciales?

[1] México redujo unilateralmente de 10.2 a 4.2 por ciento el arancel promedio simple a la importación de productos industrializados entre 2007 y 2012.

Al gobierno de Calderón le faltó visión estratégica y capacidad de operación política para acceder a mercados en el exterior en las mejores condiciones, sobre todo entre países emergentes cuyas tasas de crecimiento económico son las más dinámicas a nivel mundial, y poder obtener mayores beneficios de su apertura unilateral. La falta de continuidad en la titularidad de la Secretaría de Economía con tres secretarios en seis años –Eduardo Sojo (2006-2008), Gerardo Ruiz Mateos (2008-2010) y Bruno Ferrari (2010-2012)– hizo difícil avanzar en la agenda de negociaciones comerciales, pues las prioridades cambiaban con cada nuevo secretario. El gobierno de Calderón se enfrentó a la "fatiga de negociaciones comerciales"; las cúpulas del sector privado agrupadas en la Coordinadora de Organizaciones Empresariales de Comercio Exterior (COECE), la Confederación de Cámaras Industriales (Concamín) y el Consejo Nacional Agropecuario (CNA), por mencionar los principales, no sólo cuestionaron abiertamente la política y agenda de negociaciones comerciales de México, sino que se hicieron de apoyos políticos a nivel de gobiernos estatales y el Poder Legislativo para tratar de frenarla.[2] En efecto, en septiembre de 2008, el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) solicitó al presidente de la Junta de Coordinación Política del Senado de la República, Manlio Fabio Beltrones (PRI), no ratificar más TLC.[3] La oposición del sector privado, que ya venía desde el gobierno del presidente Fox, llevó a impedir negociaciones comerciales con países como Australia, Brasil o Nueva Zelanda y a descarrilar las de Corea del Sur, lo que impidió a México crear mejores condiciones para sus exportaciones.

El gobierno del presidente Calderón tuvo sus mayores avances en política comercial a través de decisiones unilaterales para promover una mayor liberalización, así como en la resolución de ciertas controversias comerciales altamente sensibles para México. Por ejemplo, en 2006, 2009 y 2012 realizó reducciones unilaterales de aranceles amplias, sobre todo en el sector industrial, justificado como un instrumento de impulso a la competitividad de la economía mexicana. Sin embargo, diversos actores en el sector privado también cuestionaron fuertemente estas medidas, especialmente cuando las principales economías pasaban por periodos recesivos o de desaceleración y las medidas para proteger los mercados estaban a la orden del día.[4]

[2] Esta fatiga se refiere a los cuestionamientos frecuentes sobre la conveniencia de seguir negociando acuerdos comerciales que en su opinión tenían pocos resultados en términos de mayores exportaciones.

[3] Citado en Jesús Michel Narvaez, "El TLC con Perú 'Acto de Autoridad' de Bruno Ferrari, Denuncia el CNA", Misionpolitica.com, 30 de agosto de 2011,

[4] El Reporte *Global Trade Alert* registró que 1,013 medidas proteccionistas y de defensa comercial fueron establecidas entre noviembre de 2008 y mayo de 2012. Simon Evenett, "Débâcle: The 11th GTA

En este capítulo sostengo la hipótesis de que factores internos vinculados a una *fatiga comercial* llevaron a cuestionar la conveniencia de negociar más tratados de libre comercio, pues los existentes no habían contribuido a impulsar el crecimiento económico, mientras que se mantenían los rezagos en competitividad. Dicha *fatiga comercial* llevó a privilegiar acciones unilaterales a través de la reducción de aranceles, la facilitación comercial y la defensa comercial, lo que contrastó con una tímida integración comercial. Asimismo, un contexto político de competencia democrática electoral complicó la capacidad de maniobra del Ejecutivo para avanzar la agenda comercial de México, pues abrió los espacios para que los detractores de la apertura comercial promovida por el Ejecutivo encontraran eco a sus demandas en el Legislativo y a nivel de gobiernos estatales, lo que complicó las negociaciones comerciales y amenazó con revertir las reducciones arancelarias unilaterales del Ejecutivo que llevaron a la reducción arancelaria. Aquellas áreas más aisladas de la presión política y donde se requirió menor operación política para convencer a otros actores con capacidad de incidir sobre el proceso de decisión experimentaron los mayores avances. Sin embargo, éste sólo fue un reflejo de la ausencia de una estrategia; cada una de las piezas de la política comercial operó en direcciones distintas y sin una visión de conjunto donde la apertura unilateral y la defensa de los intereses comerciales fueran efectivamente apuntalados por un mayor acceso preferencial en nuevos mercados para las exportaciones mexicanas.

Este artículo se estructura en cuatro secciones en las cuales se analiza hasta dónde se mantuvo la continuidad de la política comercial de México y por qué fue o no posible promover una mayor integración de la economía mexicana al mercado global. Se analizan avances y desafíos en la agenda de negociaciones comerciales; la administración, defensa e implementación de tratados de libre comercio; y la apertura unilateral y la facilitación comercial. Una última sección se dedica a las conclusiones.

LA AGENDA DE NEGOCIACIONES COMERCIALES

La gestión de Calderón mostró continuidad en la política comercial adoptada desde la década de 1980 al mantener una política de liberalización y apertura, lo que quedó plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. En el Eje 2. Economía competitiva y generadora de

report on protectionism", Center for Economic Policy Research, http://globaltradealert.org/11th_GTA_report

empleos, Objetivo 5 "Potenciar la productividad y competitividad de la economía mexicana para lograr un crecimiento económico sostenido y acelerar la creación de empleos", se estableció como estrategia 5.6:

> aprovechar el entorno internacional para potenciar el desarrollo de la economía mexicana. Para elevar el potencial de crecimiento de la economía mexicana y su productividad, es esencial continuar con el proceso de apertura [...] la estrategia se implementará con base en [...] una participación más activa en el proceso de negociación de la Ronda de Doha para el Desarrollo impulsando los trabajos de la Organización Mundial de Comercio (OMC), fortalecer el proceso de integración de México en la economía mundial [y] promover la convergencia de los tratados de libre comercio.[5]

Por su parte, la Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales en reunión con la COECE y Concamín en abril de 2007 propuso negociar temas pendientes de tratados de libre comercio vigentes (Chile, Colombia, Triángulo Norte, Nicaragua, Costa Rica y Uruguay), ampliar la cobertura de acuerdos de complementación económica vigentes (Argentina, Brasil, Cuba, Ecuador y Paraguay, y México-Mercosur en autos), negociar TLC con Perú, República Dominicana, Panamá y Belice y la convergencia de los tres tratados de México con cinco países centroamericanos a fin de lograr la acumulación regional de origen en el contexto del Proyecto Mesoamérica (anteriormente, Plan Puebla Panamá). En el Asia Pacífico se hizo mención de la participación de México en el mecanismo de Cooperación Económica con el Asia Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés).[6]

Sin embargo, los avances fueron escasos y lentos tanto a nivel multilateral como por la vía bilateral. En el área multilateral, la posibilidad de influir de México fue muy limitada.[7] Si bien México no tuvo el papel protagónico que tuvo en la Ronda Uruguay,[8] sí trató de impulsar estas negociaciones por la importancia que el sistema multilateral de comercio

[5] México, Poder Ejecutivo, Presidente Felipe Calderón, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, 2007, pp. 109-110.

[6] México, Secretaría de Economía, Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales, "Negociar para competir mejor", presentación ante Concamín y COECE, México, abril de 2007, mimeo.

[7] Fernando de Mateo, "El futuro del Sistema Multilateral de Comercio", *Revista de Derecho Económico Internacional*, vol. 1, núm. 1, 2010, pp. 4-15.

[8] Véase Luz María de la Mora, "México en el sistema de comercio internacional", en Blanca Torres y Gustavo Vega (coords.), *Los grandes problemas de México*, vol. XII: *Relaciones Internacionales*, El Colegio de México, 2010, pp. 675-713.

tiene para su política comercial.[9] En el Consejo del Comercio de Servicios, el Embajador de México en OMC, Fernando de Mateo, presidió las negociaciones. También se buscó encontrar soluciones a temas vitales como subsidios y apoyos a la agricultura, las disciplinas en materia antidumping y temas de facilitación comercial. En la Ronda Doha México participó en el G20[10] en la negociación agrícola, en el Grupo Intermedio (Middle Ground Group) de la negociación de acceso a los mercados para los productos no agrícolas (AMNA); contribuyó con propuestas para fortalecer el mecanismo antidumping (AD) en el Grupo de Amigos de la Negociación Antidumping y en el tema de Propiedad Intelectual apoyó el registro voluntario para indicaciones geográficas. La Ronda se estancó, pues no se lograron acuerdos entre los principales actores como Estados Unidos y China pero también otros como Brasil, la Unión Europea, Japón o la India.

A pesar de los escasos avances en términos de la negociación en el sistema multilateral, durante la presidencia Calderón, México sí obtuvo importantes victorias en la resolución de disputas comerciales. Como se muestra en la tabla XIII.1, México recurrió al Órgano de Solución de Controversias de la OMC iniciando un caso en contra de Argentina, cuatro en contra de China y dos en contra de Estados Unidos. México resultó favorecido en los dos casos contra Estados Unidos y contra China en el caso de Medidas relativas a la exportación de diversas materias primas. En el caso contra China sobre devoluciones de impuestos (DS359), México logró un acuerdo sin necesidad de llegar a un panel.

[9] Roberto Zapata, "La política comercial de México con el mundo en un contexto de ajustes globales", en A. Oropeza García (coord.), *El comercio exterior y la gestión aduanal en el siglo XXI*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, pp. 189-209.

[10] No se confunda con el Grupo de los Veinte, o G20, que es el foro más importante de cooperación en las áreas más relevantes de la agenda económica y financiera internacional. Reúne a las economías avanzadas y emergentes más importantes del mundo.

TABLA XIII.1
Casos iniciados por México ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, 2007-2012

Caso	*Descripción*	*Fecha de inicio*
DS451	China — Medidas relativas a la producción y exportación de prendas de vestir y productos textiles (Reclamante: México)	15 de octubre de 2012
DS446	Argentina — Medidas que afectan a la importación de mercancías (Reclamante: México)	24 de agosto de 2012
DS398	China — Medidas relativas a la exportación de diversas materias primas (Reclamante: México)	21 de agosto de 2009
DS388	China — Donaciones, préstamos y otros incentivos (Reclamante: México)	19 de diciembre de 2008
DS386	Estados Unidos — Determinadas prescripciones en materia de etiquetado indicativo del país de origen (Reclamante: México)	17 de diciembre de 2008
DS381	Estados Unidos — Medidas relativas a la importación, comercialización y venta de atún y productos de atún (Reclamante: México)	24 de octubre de 2008
DS359	China — Determinadas medidas por las que se conceden devoluciones, reducciones o exenciones de impuestos y de otros pagos (Reclamante: México)	26 de febrero de 2007

Fuente: OMC. Solución de diferencias: las diferencias. Diferencias por país/territorio, http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_by_country_s.htm

México también recurrió al Órgano de Apelaciones de la OMC en 2008 en contra de Estados Unidos (DS344), a fin de que se implementara la decisión del panel que ya había favorecido sus exportaciones de acero inoxidable, así como en 2012, también para los casos de atún (DS381) y el etiquetado indicativo del país de origen (DS386, COOL por sus siglas en inglés), que afectaba principalmente las exportaciones de ganado bovino en pie. México logró resultados favorables en los casos que llevó a la OMC, lo que contribuyó a atender sus intereses exportadores a través del sistema multilateral de comercio.

En lo que se refiere a la agenda de negociaciones comerciales, ésta fue el área con los resultados más pobres. Durante el sexenio de Calderón la red de TLC y ACE sólo se amplió con la firma y puesta en marcha del Acuerdo de Integración Comercial (AIC) con Perú. La negociación del AIC era congruente con la política comercial de México, la necesidad de incrementar sus exportaciones y como un instrumento de política exterior para su acercamiento con América Latina. Perú no sólo es un mercado en franco crecimiento, sino también un importador neto de

productos mexicanos (en 2011 las exportaciones de México sumaron 1 286 md) y un sitio clave para las inversiones mexicanas (14 mmd en 2012),[11] por lo que contar con un TLC era vital para darle certidumbre a sus relaciones de comercio e inversión con ese país. El AIC llevó casi seis años para su negociación, que se lanzó en noviembre de 2005 e implicó diez rondas de negociaciones, que permanecieron interrumpidas por varios años hasta que se retomaron con la llegada del secretario Ferrari a la Secretaría de Economía en agosto de 2010. Sin embargo, a pesar de los beneficios el AIC pasó a la congeladora en el Senado en abril de 2011, lo que reflejó la politización de la agenda comercial entre el Ejecutivo y el Legislativo. El Consejo Nacional Agropecuario (CNA) fue un abierto opositor, pues, en su opinión, la Secretaría de Economía tomó la decisión "unilateral de incluir a 100 por ciento del Sector Agropecuario Mexicano en la mesa de negociación".[12] Aunque el sector privado en un inicio cuestionó esta negociación, su oposición fue de principio por la *fatiga comercial* que se expresaba en no más tratados de libre comercio sin avances en la competitividad del país.

La confrontación con el sector privado también se dio a través del Legislativo, que lo aprobó en diciembre de 2011 por un muy estrecho margen. Senadores del PRD (Antonio Mejía Haro y Pablo Gómez) y del PRI (Heladio Ramírez) hicieron eco a la oposición del CNA a incluir el sector agropecuario en el AIC.[13] Este se politizó a tal grado que por primera vez en la historia del país la Comisión de Comercio y Fomento Industrial del Senado rechazó por siete votos en contra y cinco a favor su ratificación argumentando que éste representaba un riesgo para el sector agropecuario mexicano. Cuatro días después, el 15 de diciembre de 2011, el Senado en pleno lo ratificó por 55 votos a favor del PAN y del PVEM y 47 en contra del PRI y del PRD; la votación más cerrada para un TLC en México. El no haber aprobado dicho acuerdo por la oposición del sector privado hubiera sido muy costoso en términos políticos al interior y así como en la relación del Ejecutivo frente al Legislativo, pero también en lo que respecta a la política exterior de México y su papel como actor principal en el comercio

[11] "Inversiones mexicanas en Perú ascienden a US$ 14 mil millones", en LaRepublica.pe, 14 de septiembre de 2012, http://www.larepublica.pe/14-09-2012/inversiones-mexicanas-en-peru-ascienden-us-14-mil-millones

[12] Citado en Jesús Michel Narvaez, "El TLC con Perú 'Acto de Autoridad' de Bruno Ferrari, Denuncia el CNA", Misionpolitica.com, 30 de agosto de 2011, http://misionpolitica.com/anteriores/numeros/572/11118-el-tlc-con-peru-acto-de-autoridad-de-bruno-ferrari-denuncia-el-cna

[13] Jorge Monroy, Lilia González y Pilar Martínez, "Senado vota y da su aval a TLC de México con Perú", ElEconomista.mx, 15 de diciembre de 2012, http://eleconomista.com.mx/industrias/2011/12/15/senado-vota-da-su-aval-tlc-mexico-peru

internacional.[14] Para el presidente Calderón, el AIC con Perú se convirtió en el único progreso comercial de su gobierno y fue fundamental para el legado de su presidencia aunque le implicó un enorme costo político.

Durante el gobierno de Calderón se logró unificar en un TLC único a los tres TLC de México con los cinco países centroamericanos,[15] una propuesta que venía desde 1995 en el marco del Mecanismo de Tuxtla. México logró unificar en uno solo el régimen de origen y reglas de origen comunes para propósitos de acumulación, reducción de costos, facilitación del comercio y promoción de sus exportaciones a la región, que en 2011 sumaron 2 619 md. Asimismo, la otra iniciativa de integración en América Latina donde México participó se dio el 6 de junio de 2012, cuando los presidentes de México, Chile, Colombia y Perú suscribieron el Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico,[16] que busca establecer un TLC único entre los cuatro países que ya tienen tratados bilaterales entre sí. Esta iniciativa fue originalmente propuesta por Perú con la idea de crear una zona de libre comercio en bienes, servicios, inversiones, libre movimiento de personas y mercados accionarios entre países que mantienen políticas comerciales afines y con interés por acercarse al Asia Pacífico. Aunque no es claro si ésta podrá concretarse en todas sus dimensiones, el hecho de contar con cuatro miembros con políticas comerciales afines hace pensar que sí podrá llegar a buen puerto en un futuro cercano. En ambos casos el sector privado participó durante las negociaciones y no mostró reticencias mayores, tal vez debido al hecho de que para México el costo de las aperturas ya se había dado en los acuerdos previos bilaterales.

Sin embargo, tal vez en donde más faltó continuidad con la política comercial fue en la tardía decisión de adherirse a las negociaciones del Acuerdo Estratégico de Integración Transpacífica (TPP, por sus siglas en inglés);[17] que se lanzó en 2008 y en donde se discuten los nuevos temas de la agenda comercial. México mostró una vez más una grave falta de con-

[14] El 6 de abril de 2011, los secretarios de Economía de México, Bruno Ferrari, y los ministros peruanos de Economía, Ismael Benavides, y de Comercio Exterior, Eduardo Ferreyros, firmaron en Lima, Perú, el AIC. En Perú éste fue aprobado en julio de 2011, lo que representa su décimo TLC, en tanto que para México éste fue aprobado el 15 de diciembre, con que agrega el décimo a su red de TLC y representa acceso preferencial a 44 países en el mundo.

[15] El septiembre de 2012 entró en vigor para México, Nicaragua y El Salvador y el 1 de enero de 2013 para Honduras.

[16] Esta representa más de 200 millones de consumidores; 35 por ciento del PIB de América Latina, y más de 55 por ciento de las exportaciones de la región. La Alianza está abierta a nuevas adhesiones de países como Costa Rica, Panamá o el resto de los países centroamericanos (siempre que tengan un acuerdo de libre comercio con cada una de las Partes) así como la posibilidad de contar con observadores, como es el caso de Uruguay.

[17] Acuerdo regional comercial de Asia-Pacífico entre Australia, Brunéi Darussalam, Canadá, Chile, Estados Unidos, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam, actualmente en negociación.

gruencia al expresar, en 2010, su rechazo a cualquier participación en esa negociación. El secretario de Economía de México, Bruno Ferrari, señaló en noviembre de 2010: "No pretendemos formar parte del TPP".[18] Sin embargo, un año después, en noviembre de 2011, en el marco de la reunión del mecanismo de Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC) en Honolulu, Hawaii, anunció el inicio de consultas, tanto con los países que la integran como con los sectores productivos nacionales, para participar en esta iniciativa.[19] La indefinición en la política de negociaciones comerciales implicó que México sólo se sentó en la mesa de negociación del TPP hasta la Ronda 15 con el proceso bien avanzado.

La red de tratados de libre comercio y acuerdos de complementación económica de México no sólo se amplió de manera marginal sino que se vio debilitada en América Latina por visiones opuestas sobre el comercio y el surgimiento de propuestas como la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA) encabezada por Venezuela. México también vio disminuida su red de TLC como resultado de la denuncia que hizo Bolivia de su TLC con México en junio de 2010 al degradarlo a un acuerdo para el comercio de bienes (ACE 66 en ALADI). Asimismo, la crisis económica mundial desatada con la caída de Wall Street en 2008 y la crisis de la eurozona, ante lo cual México pudo hacer poco, llevaron a un resurgimiento del proteccionismo en América Latina. En 2012 México se vio obligado a renegociar con Brasil el Apéndice bilateral del ACE 55 México-Mercosur para el sector automotor, lo que llevó a suspender el libre comercio y a establecer cupos recíprocos con arancel cero para el comercio de autos por un periodo de tres años.[20] Lo mismo para el caso de Argentina, que a partir de junio de 2012 decidió suspender su participación en el ACE 55, también por su déficit comercial con México en este sector. En diciembre de 2012, México y Argentina firmaron el Protocolo Modificatorio del ACE 55, con el cual se establecieron cuotas de exportaciones entre 2013 y 2015,[21] con lo que México tuvo que aceptar el comercio administrado en este sector, en vez del libre comercio, como se pactó originalmente.

[18] Roberto Morales, "Se excluye México del Acuerdo de Asociación Transpacífico", *El Economista*, 15 de noviembre de 2010.

[19] Secretaría de Economía, "Concluye Participación de la Delegación Mexicana en Cumbre de la APEC", 14 de noviembre de 2011.

[20] Estos cupos fueron por los siguientes montos: 1 450 millones de dólares (md) el primer año, 1 560 md el segundo y 1 640 md el tercero. Se acordó que a partir del 19 de marzo de 2015 volvería a aplicar el libre comercio.

[21] Las cuotas se establecieron en 575 millones de dólares para el primer año (18 diciembre del 2012 al 17 de diciembre del 2013); para el segundo periodo de 625 millones de dólares (18 de diciembre del 2013 al 17 de diciembre del 2014), y 187.5 millones de dólares para un tercer periodo (18 de diciembre del 2014 al 18 de marzo del 2015), con el fin de alcanzar el libre comercio a partir del 19 de marzo del 2015.

Negociaciones comerciales truncas

Igualmente México dejó truncas negociaciones con Corea del Sur y con Brasil después de algunas rondas, resultado de la fuerte oposición empresarial mexicana. En su visita a México en julio de 2010, el presidente de Corea del Sur, Lee Myung-Bak, expresó el interés de su país por retomar la negociación (suspendida a mediados de 2008 después de dos rondas de negociación) para un TLC con México, lo cual fue rechazado por la Secretaría de Economía. De acuerdo con el entonces secretario de Economía, Gerardo Ruiz Mateos, "en principio estamos [...] buscando la forma de impulsar el comercio a través de todos los mecanismos para que los coreanos puedan venir a invertir en México de tal manera que podamos seguir avanzando en estas pláticas, pero no hay ningunas negociaciones formales".[22] Por su parte, Valentín Díez Morodo, presidente del COMCE, consideró que "a México no le convendría firmar una apertura total con Corea del Sur, sino acuerdos parciales, cuidando las sensibilidades sector por sector y aumentando la liberalización gradualmente".[23]

Con Brasil, desde que los presidentes Felipe Calderón y Luis Inácio Lula da Silva anunciaron en agosto de 2007 su intención de negociar un TLC, el sector privado mexicano de inmediato lo rechazó. La posición se reiteró en agosto de 2009 con el mandato presidencial de iniciar negociaciones para un acuerdo. México y Brasil acordaron el inicio de negociaciones el 8 de noviembre de 2010 y programaron la primera ronda para febrero de 2011, lo que no fue posible realizarse, en parte por las dificultades de aprobación del AIC con Perú, pero sobre todo por la clara oposición de la mayoría del sector privado mexicano a la negociación de un acuerdo comercial amplio con Brasil. El presidente de Canacintra, Sergio Cervantes, declaró: "La Canacintra no va al TLC con Brasil".[24] Su postura fue apoyada por legisladores y gobernadores, pues dudaban de los beneficios que traería a México un mayor acercamiento con Brasil a través de un TLC. En diciembre de 2011, México y Brasil anunciaron que reanudarían las negociaciones de un Acuerdo Estratégico de Integración Económica, pero ello nunca se materializó y de hecho se enterró con la renegociación del ACE 55 (véase arriba). El presidente Calderón señaló "queremos ser socios de Brasil. Las economías más fuertes de Latinoa-

[22] Eduardo Valle, "México no busca TLC con Corea del Sur", *CNN Expansión*, 1 de julio de 2010.

[23] Roberto Morales, "Corea quiere TLC; México lo rechaza", en ElEconomista.mx, 1 de julio de 2010, http://eleconomista.com.mx/industrias/2010/07/01/corea-quiere-tlc-mexico-lo-rechaza

[24] Lilia González, "No al TLC con Brasil, reitera la Canacintra", en ElEconomista.mx, 8 de febrero de 2012, http://eleconomista.com.mx/industrias/2012/02/08/mexico-podria-ser-compensado-conflicto-brasil

mérica son Brasil y México. Imagínense lo que juntos podemos hacer, imagínense si nos complementamos".[25] Llama la atención que conociendo la clara y abierta oposición del sector privado así como de legisladores y gobernadores el gobierno del presidente Calderón haya decidido lanzar un proceso de negociación con ese país, el cual resultó un rotundo fracaso a la vez que implicó un desgaste político para el Ejecutivo. Una posible explicación sería el interés del presidente Calderón porque su legado en términos comerciales incluyera un TLC con un país emergente que no cuenta con tratados de libre comercio más allá de su unión aduanera en el Mercosur.

Igualmente, países como Australia y Nueva Zelanda intentaron negociar tratados de libre comercio con México de manera bilateral. Para ello se crearon grupos de estudio que recomendaron profundizar la relación de negocios pero no la negociación de tratados. Ello reflejó las sensibilidades del sector agropecuario mexicano, pues ambos países son potencias exportadoras agrícolas, pero también la fatiga comercial del sector privado que se tradujo en su oposición a negociar más tratados.

Otras iniciativas que planteó la Subsecretaría de Negociaciones Comerciales al inicio de la gestión de Calderón, pero que no tuvieron resultado, fueron la negociación de un acuerdo comercial con Belice, dada su pertenencia al Proyecto Mesoamérica y por su importancia para la economía de Chetumal; con Ecuador para la ampliación del Acuerdo de Alcance Parcial (AAP 29) en el marco de la ALADI; con Argentina la ampliación y profundización del ACE 6 cuyo proceso se lanzó en 2008 pero fue suspendido por Argentina y con Cuba la ampliación del ACE 51 que sólo se inició en 2012 y que no pasó de pláticas preliminares. Tampoco se logró ampliar el acuerdo con Paraguay (AAP 38).

ADMINISTRACIÓN Y APROVECHAMIENTO DE TRATADOS DE LIBRE COMERCIO

En el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012 se estableció "mejorar el aprovechamiento de los tratados de libre comercio que México ha suscrito".[26] Las exportaciones mexicanas crecieron casi 40 por ciento, pasando de 249 mil millones de dólares (mmd) en 2006 a 349.5 mmd en 2011; México recibió más de 120 mmd en IED en ese periodo. Sin embargo, la

[25] Sergio Javier Jiménez, "México analiza posible TLC con Brasil", en ElUniversal.com.mx, 15 de agosto de 2012, http://www.eluniversal.com.mx/notas/619545.html

[26] México, Poder Ejecutivo, Presidente Felipe Calderón, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, 2007, pp. 109-110.

tasa de crecimiento promedio anual de exportaciones para el periodo fue de 6.9 por ciento, el nivel más bajo desde los años setenta, lo que se compara negativamente con la década de 1980, cuando las exportaciones mexicanas crecieron 8.5 por ciento, y en la de 1990 15.1 por ciento. Sin duda, esto es atribuible a la caída de 40 por ciento que experimentaron las exportaciones mexicanas en 2009, como resultado de la recesión económica mundial y sobre todo del mercado de Estados Unidos. Pero también se explica por la creciente participación de más países en el comercio mundial que compiten con la oferta exportable mexicana, así como de la proliferación de acuerdos comerciales regionales.

TABLA XIII.2
Balanza comercial de México, 2006-2012 (millones de dólares)

Año	*Exportaciones*	*Importaciones*	*Saldo*	*Comercio total*
2006	249 925.1	256 052.1	-6 126.9	505 977.2
2007	272 044.2	283 233.3	-11 189.0	555 277.5
2008	292 636.5	310 132.3	-17 495.8	602 768.8
2009	229 620.2	234 385.0	-4 764.8	464 005.2
2010	298 138.1	301 481.8	-3 343.7	599 619.9
2011	349 567.9	350 856.2	-1 288.2	700 424.1
2012 ene-jun	184 112.1	180 841.6	3 270.5	364 953.7
TCPA 2006-2011	6.9%	6.5%		6.7%
Crecimiento 2006-2011	39.9%	37.0%		38.4%

TCPA: Tasa de crecimiento promedio anual
Fuente: Datos de Banco de México.

La implementación de la red de doce TLC[27] de México con 44 países en el mundo conlleva no sólo la observación de las disposiciones de dichos TLC, sino también la negociación de temas pendientes en donde se lograron algunos avances. Con Chile, México concluyó la negociación del capítulo de compras del sector público, pero no el de servicios financieros, el cual ha estado pendiente de concluir desde 1998 cuando entró en vigor dicho TLC.

[27] Una vez que entre en vigor el TLC Único que consolida a los tres TLC de México con los países centroamericanos, los TLC totales de México pasarán a ser diez, en lugar de los doce en vigor al momento de redactar este artículo (véase arriba).

La ampliación y ajuste del TLC con Colombia se hizo como resultado del compromiso entre los presidentes Calderón y Álvaro Uribe para incluir productos, sobre todo del sector agropecuario, que quedaron fuera del calendario de desgravación cuando éste se negoció en los años noventa, así como adecuarlo ante la salida de Venezuela del G3 en noviembre de 2006. La negociación llevó a incluir productos agrícolas e industriales, la modificación de reglas de origen y la mejora del funcionamiento del Comité de Integración Regional de Insumos para el sector textil.[28] Esta se concluyó el 12 de agosto de 2009, pero el Senado mexicano no lo aprobó sino hasta abril de 2011 con 64 votos a favor y 20 en contra por la reticencia del CNA.[29]

Por su parte, en febrero de 2011, México y Japón, el cuarto socio comercial de México, acordaron la ampliación del Acuerdo de Asociación Económica (AAE), en vigor desde abril de 2005, para incluir productos del interés exportador de México, como jugo de naranja, carne de res, pollo y cerdo, y de Japón como manzana, té verde y mandarina. Asimismo, se establecieron nuevas disposiciones para reglas de origen específicas para acero inoxidable, productos químicos y autopartes. Se acordó acelerar la liberalización comercial de insumos de la industria automotriz para mejorar la competitividad de la industria y facilitar las operaciones a los exportadores mediante un *Sistema de Exportador autorizado* para simplificar la certificación del origen y fomentar las exportaciones mexicanas.

En el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), sin duda el TLC más importante para México, en 2011 se concentraron 81.6 por ciento de sus exportaciones al mundo. Uno de los principales pendientes ha sido la apertura de los servicios de transporte terrestre que resultan vitales para promover una mayor integración productiva y competitividad de México y de la región en su conjunto.[30] Aunque desde 2001 un

[28] En agricultura, Colombia logró el acceso al mercado mexicano mediante el sistema de cupos crecientes de importación de carne, leche en polvo, mantequilla y butteroil, quesos, arequipes y bebidas que contengan leche así como huevo fértil, chicharrones, chicles, alimentos a base de harinas, de avenas, productos a base de cereales, galletas dulces, barquillos y obleas; jugo de naranja y de tomate, y concentrados de frutas, entre otros Colombia. México obtuvo acceso recíproco en jugos y aceites comestibles, y se mejoró el acceso en productos industriales como el sector automotriz (tractocamiones) y se perfeccionaron algunas reglas de origen en tractocamiones y productos de acero. Colombia, Ministerio de Agricultura, boletín de prensa.

[29] Susana González G., "Rechaza CNA importación de carne de res de Perú y Colombia", *La Jornada*, 30 de enero de 2011.

[30] Hoy el transporte por carretera maneja 60 por ciento de la carga, 70 por ciento del comercio con Estados Unidos y 75 por ciento de las exportaciones mexicanas a ese país, pero el transporte es caro e ineficiente. La apertura de la frontera permitirá a México reducir sus costos de logística que hoy están entre 50 y 100 por ciento por arriba de los de Estados Unidos. Además hará más eficientes los cruces, pues el transportista podrá ofrecer el servicio de puerta a puerta sin requerir el transbordo de mercancías y de los 3 remolques en la frontera como se hace hoy en día.

panel del TLCAN emitió un dictamen favorable a México por el incumplimiento de Estados Unidos para permitir el cruce transfronterizo de servicios de autotransporte, no fue sino hasta febrero de 2007 cuando México y Estados Unidos acordaron un programa piloto o Proyecto Demostrativo (hasta para 100 empresas de cada parte) para dar cumplimiento al panel. Entre septiembre de 2007 y febrero de 2009, participaron 26 empresas mexicanas (con 103 camiones) y diez estadounidenses (con 61 camiones), que en conjunto sumaron más de 46 mil cruces.[31] Aunque en agosto de 2008 se anunció que el programa sería extendido hasta por dos años, a inicios de 2009 el Senado estadounidense revocó los fondos para el programa, lo que obligó a su suspensión. En ejercicio de su derecho, en marzo de 2009 México decidió aplicar medidas de represalia comercial a 89 productos industriales y agropecuarios para compensar daños económicos estimados en 2 500 md.[32] Dichas represalias permitieron a México ejercer presión a su socio para cumplir con sus compromisos comerciales. Como consecuencia, el 6 de julio de 2011 la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y el Departamento de Transporte de Estados Unidos firmaron un Memorando de Entendimiento sobre servicios de autotransporte transfronterizo de carga internacional para un nuevo programa. Si bien este acuerdo dista de ser lo estipulado en el TLCAN, sí es un paso importante hacia la liberalización del sector en el largo plazo, lo que podría constituirse en una piedra angular de la competitividad norteamericana. La defensa que hizo el gobierno de México implicó utilizar los mecanismos legales del TLCAN para avanzar en un área clave para fortalecer a su sector exportador.

Otro conflicto comercial con Estados Unidos que se atendió fue el de etiquetado *dolphin safe* para el caso del atún enlatado mexicano. El 24 de octubre de 2008, México solicitó consultas a Estados Unidos y acudió al Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, por los requisitos de etiquetado *dolphin safe* que Estados Unidos impone a la comercialización de atún enlatado. México argumentó que el etiquetado violaba el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio y discriminaba contra sus exportaciones pues aun cuando Estados Unidos no prohíbe la importación de atún enlatado sin etiqueta en su mercado, en la práctica los supermercados en ese país sólo comercializan atún enlatado con el etiquetado

[31] Roberto Morales, "Listo, nuevo pacto de transporte fronterizo", ElEconomista.mx, 4 de julio de 2011, http://eleconomista.com.mx/industrias/2011/07/04/listo-nuevo-pacto-transporte-fronterizo

[32] El 18 de agosto de 2010, la lista de productos se incrementó de 89 a 99 productos procedentes de 43 estados de los Estados Unidos. "México 'refuerza' aranceles contra EU", en CNN Expansión, 16 de agosto de 2010, http://www.cnnexpansion.com/economia/2010/08/16/arancel-camion-mexico-eu-frontera-bien

dolphin safe,[33] el cual no puede usarse en el atún mexicano debido al método de pesca asociado a delfín.

El panel se estableció en abril de 2009 y el 19 de julio de 2011 la OMC determinó que Estados Unidos debe dar acceso al atún mexicano a su mercado. Aunque en enero de 2012 Estados Unidos apeló el fallo en mayo de 2012, el Órgano de Apelaciones favoreció a México al confirmar la decisión del panel y dio a Estados Unidos catorce meses para presentar una propuesta a México para dar cumplimiento de la decisión.[34] Aun cuando esta victoria no permitió la entrada de atún enlatado mexicano a Estados Unidos durante el gobierno de Calderón, sí sentó un importante precedente para México en esta área, pues de no aplicarse la decisión del panel, México podría nuevamente aplicar represalias comerciales.

Un tercer caso que México resolvió a su favor tuvo que ver con el etiquetado de origen para productos agropecuarios (*Country of origin labeling*, COOL). Este etiquetado se hizo obligatorio en marzo del 2009 en Estados Unidos argumentando que los consumidores requerían información para distinguir entre los productos nacionales y los de origen importado.[35] En octubre de 2009, México llevó a Estados Unidos a la OMC por considerar que dicha medida era proteccionista y contraria a los Acuerdos de la Organización. En noviembre de 2011, la OMC falló a favor de México por considerar que las disposiciones de COOL eran violatorias y discriminaban en contra de las importaciones de ganado vivo para engorda yendo más allá de lo necesario para lograr el objetivo de mantener informado al consumidor. En junio de 2012, el Órgano de Apelaciones de la OMC confirmó el carácter violatorio de COOL y dio a Estados Unidos 15 meses para dar cumplimiento al fallo.[36]

En lo que se refiere a los Tratados del Libre Comercio con Europa, si bien es cierto que la Unión Europea pasa por momentos de crisis económica e incertidumbre financiera, ésta es el segundo socio comercial de México (56 590 md) y su segunda fuente de IED (108 400 md o 37 por

[33] De acuerdo con la legislación de Estados Unidos, la etiqueta *dolphin safe* sólo la puede ostentar aquel atún enlatado que no haya involucrado el uso de redes de "cerco", que es el utilizado por la flota mexicana. La Comisión Interamericana de Atún Tropical (CIAT), organismo intergubernamental al que pertenecen México y Estados Unidos, ha encontrado que la pesca de atún con red de cerco es la forma más ambientalmente responsable de pescar atún en el Océano Pacífico Oriental.

[34] Esta no fue la primera vez que México llevó a Estados Unidos a la OMC por este caso. A inicios de los años noventa, México ganó un panel del GATT, el cual sin embargo, no se implementó porque podía interferir sobre el proceso de negociación y aprobación del TLCAN en ese momento.

[35] Bajo los criterios de esta ley, la carne de Estados Unidos debía provenir de animales nacidos, criados y sacrificados en ese país.

[36] Roberto Morales y Pilar Martínez, "Gana fallo México a EU en caso de envíos de reses", ElEconomista.com.mx, 29 de junio de 2012, http://eleconomista.com.mx/industrias/2012/06/29/mexico-gana-fallo-ante-omc-productos-carnicos

ciento del acumulado entre 1999 y 2012). La relación con la Unión Europea recibió un fuerte impulso con la entrada en vigor del TLCUEM en 2000. Dicho TLC tiene una agenda de negociaciones pendientes en agricultura, servicios e inversiones que el gobierno de Calderón no logró concretar a pesar de los intentos por avanzar. Las principales complicaciones estuvieron en el sector agropecuario.

La cláusula de revisión para la liberalización del comercio agropecuario y pesquero previó, que México y la Unión Europea revisaran la situación de los productos agropecuarios que por su sensibilidad no fueron liberalizados en el momento de la negociación. En octubre de 2009 se intercambiaron listas de productos de interés, pero no hubo avances. México buscó acceso a productos como azúcar, café, plátanos y atún en tanto que la Unión Europea mantuvo interés por extender reconocimiento de las indicaciones geográficas a productos alimenticios así como acceso de sus productos lácteos y cárnicos al mercado mexicano.

En lo que se refiere a la cláusula de revisión para la liberalización del comercio de servicios, México y la Unión Europea acordaron revisar los compromisos en materia de servicios para eliminar la discriminación en su comercio. Existe un compromiso de que al término de un periodo de diez años (marzo de 2011) el TLCUEM debería incluir la lista de compromisos de cada parte, lo que aún está pendiente. A fin de facilitar la liberalización del comercio de servicios profesionales, en 2007 se acordó el marco para la negociación de Acuerdos de Reconocimiento Mutuo para profesionistas, lo que permitirá realizar las negociaciones sobre reconocimiento mutuo de profesiones.

Sobre la cláusula de revisión de inversiones, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa de la Unión Europea en diciembre de 2009, se ampliaron las facultades de la Comisión Europea para la negociación e implementación de la política comercial comunitaria, así como reglas para la inversión extranjera (que había sido competencia exclusiva de los Estados miembro). Estas nuevas capacidades podrían llevar a pensar en la posibilidad de que México y la Unión Europea pudieran negociar un capítulo de inversión único para cubrir las inversiones de México y los 27 Estados miembro, sustituyendo así a los quince Acuerdos para la Protección y Promoción Recíproca de las Inversiones (APPRIS) bilaterales en vigor que cubren a 16 de los 27 Estados miembro.[37]

[37] México tiene APPRI con Alemania, Austria, Dinamarca, Eslovaquia, España, Finlandia, Francia, Grecia. Italia, Países Bajos, Portugal, Suecia, Unión Económica Belgo-Luxemburguesa, República Checa, Reino Unido. Secretaría de Economía. http://www.economia.gob.mx/?P=1210

Finalmente, con la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), en agosto de 2012 entraron en vigor las disposiciones de transporte directo para facilitar operaciones del comercio agropecuario.

APERTURA UNILATERAL Y FACILITACIÓN COMERCIAL

En el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012 se diagnosticó que "las inconsistencias arancelarias limitan la inversión en diversos sectores al propiciar, entre otros problemas, que los insumos para producir ciertas mercancías se importen con un arancel más alto que el que se aplica al producto final" en tanto que se estableció como línea de política "emprender un esfuerzo integral de mejora en los trámites y procedimientos en materia de comercio exterior y reducir los costos de la operación aduanera, así como corregir las incongruencias arancelarias [e] instrumentar políticas para promover la facilitación comercial".[38]

El gobierno del presidente Calderón favoreció la reducción unilateral de aranceles en 2006, 2009 y 2012 para impulsar la competitividad y promover las exportaciones mexicanas. En septiembre de 2006, la Secretaría de Economía (SE) promulgó un decreto mediante el cual redujo 30 por ciento la media ponderada del arancel de Nación Más Favorecida (NMF) para más de 6 mil partidas de importación.[39] Una vez más, a partir de 2009, México puso en vigor una nueva eliminación progresiva de aranceles de NMF, aplicados a 80 por ciento de productos industriales, principalmente insumos y bienes intermedios en el sector manufacturero. El 23 de noviembre de 2012, a días de concluir ese gobierno, la Secretaría de Economía programó para enero de 2013 una reducción arancelaria adicional para 480 fracciones (65 por ciento agropecuarios y pesqueros, que representan 27 por ciento del universo arancelario agropecuario). El 31 de diciembre de 2012, el gobierno del presidente Peña Nieto pospuso por un año la reducción arancelaria para 94 de las 480 fracciones arancelarias, las cuales corresponden a productos textiles, de vestido y calzado.[40]

[38] México, Poder Ejecutivo, Presidente Felipe Calderón, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, 2007, pp. 110.

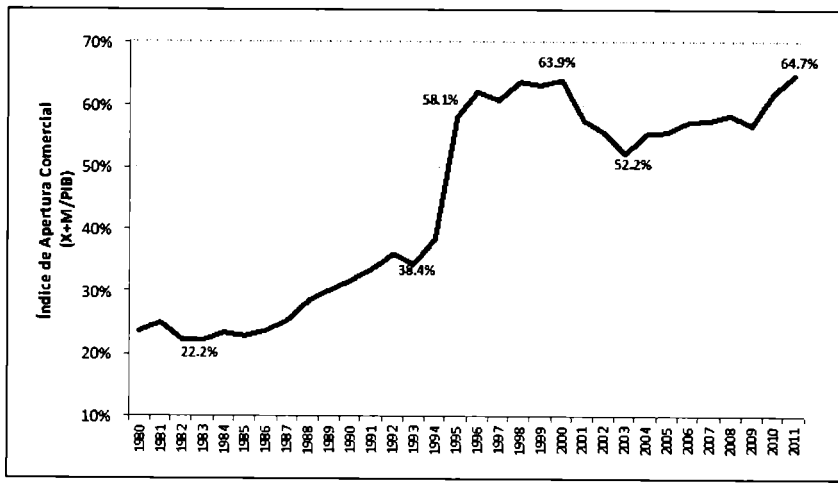
[39] Un arancel de NMF se refiere al nivel arancelario que un miembro del GATT/ OMC cobra sobre un bien a los demás miembros.

[40] Secretaría de Economía, "Extiende la Secretaría de Economía entrada en vigor de la reducción arancelaria programada para 2013", comunicado de prensa, 31 de diciembre de 2012, http://www.economia.gob.mx/eventos-noticias/sala-de-prensa/comunicados/9265-bol-304-12

Sin embargo, a pesar de estas medidas, el crecimiento de las exportaciones mexicanas se mantuvo en niveles mediocres. De hecho, México perdió dinamismo y participación en el comercio mundial en ese gobierno. Considerando a la Unión Europea como un actor, en 2001 las exportaciones mexicanas al mundo representaban 3.52 por ciento del total, mientras que en 2011 esta participación cayó a 2.4 por ciento.[41] Si se consideran los 27 Estados miembro de la Unión Europea de manera individual, entonces la proporción cae aún más para pasar de 2.58 por ciento en 2000 a 1.92 por ciento en 2011.

México también mantuvo su dependencia del exterior como uno de sus principales motores del crecimiento. De hecho, el índice de apertura comercial (contribución del comercial total al PIB) se incrementó en el sexenio llegando a 64.7 por ciento en 2011, con que demuestra la importancia del comercio exterior para la economía mexicana y su creciente integración a la economía internacional.

GRÁFICA XIII.1
Evolución del Índice de Apertura Comercial (1980-2011)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Sin embargo, el modelo económico vinculado al exterior no resultó en elevadas tasas de crecimiento económico y sí generó frustración entre los diversos actores económicos y alimentó la fatiga comercial del sector privado. El gobierno de Calderón tuvo que hacer frente a la peor recesión económica en la historia de México desde la Gran Depresión, cuando en 2009 el PIB cayó 6.2 por ciento. De acuerdo con la CEPAL, durante el

[41] Cálculos propios con información obtenida de la OMC, sección de estadísticas de comercio.

gobierno de Calderón "el PIB creció 7.8 puntos porcentuales entre 2007 y 2011 y en 2012 sumará otros 4.0 puntos, lo que arrojará 11.8 por ciento al concluir el sexenio, un promedio de 1.96 por ciento por año".[42] La creación de empleos se mantuvo por debajo de lo esperado con alrededor de 500 mil nuevos empleos anuales en promedio, cuando el país requiere al menos de una tasa de crecimiento promedio anual de 6 por ciento y la creación de un millón de empleos anuales.

En el terreno normativo, la Secretaria de Economía implementó medidas de facilitación comercial para hacer más ágiles los trámites relativos a la importación temporal de insumos para exportaciones. México también buscó poner orden en una maraña de esquemas y trámites administrativos que complicaban y hacían más costosas las operaciones de comercio exterior y la producción para la exportación.

Se creó el portal de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), que representó el principal cambio en la regulación administrativa para los importadores y exportadores.[43] Mediante la VUCE se buscó facilitar los 165 trámites para las operaciones comerciales a través de 305 modalidades que pueden estar relacionados con el comercio exterior y que involucran a nueve secretarías de Estado, y que se efectúen electrónicamente, lo que se espera facilite estas operaciones. La VUCE sólo incluye trámites nacionales, por lo que la documentación del exterior también requiere digitalizarse, para reducir el tiempo que toma realizar estas operaciones.[44] La Secretaría de Hacienda y el Sistema de Administración Tributaria (SAT) prevén una reducción de 12 a 9 días en promedio para realizar procedimientos de importación y exportación. La primera etapa involucró conectar los trámites de comercio exterior de la Secretaría de Economía y de la Administración General de Aduanas (AGA), que representan 60 por ciento de los trámites de comercio exterior.[45]

[42] Citado en Rafael Croda, "Calderón, con el más bajo crecimiento", *El Universal*, 18 de junio de 2012, http://www.eluniversal.com.mx/finanzas/95775.html

[43] Roberto Morales, "Preparan agilización del comercio exterior", *El Economista*, 5 de octubre de 2011.

[44] Ivette Saldaña, "Agilizan intercambio comercial en aduanas", *El Financiero*, 6 de octubre de 2011, p. 16.

[45] Ivette Saldaña, "Ventanilla única digital al final de 2011", *El Financiero*, 27 de septiembre de 2011, p. 10.

CONCLUSIONES

La política comercial del Gobierno del Presidente Calderón siguió la línea de gobiernos anteriores: economía abierta y dependiente del sector externo para el crecimiento nacional. Sin embargo pareció operar en sentidos opuestos. Por un lado se implementó la apertura unilateral más profunda en la historia del país, que no obstante, no generó incentivos para desarrollar cadenas de valor o proveedores locales que pudieran sustituir las importaciones de insumos e impulsar el crecimiento nacional. En contraste, la defensa de los intereses comerciales de México mantuvo continuidad haciendo uso de los recursos legales ofrecidos por la OMC y los TLCs de México. La aplicación de represalias para hacer que un socio clave como Estados Unidos cumpliera sus compromisos es un hecho que en contadas ocasiones se repite.

La decidida desgravación unilateral y solución de conflictos comerciales no mejoró el acceso de las exportaciones mexicanas de bienes y servicios a nuevos mercados. La fatiga comercial llevó a lentos avances, retrocesos e indefiniciones con respecto a nuevas negociaciones comerciales, bajo los argumentos de que había que aprovechar los TLCs que ya se tenían; que había bajas tasas de crecimiento económico; y la concentración de la actividad exportadora en el mercado estadounidense. La oposición llevó al estancamiento en la construcción de la red de tratados de México con el mundo, lo que no se tradujo en tasas de crecimiento más elevadas, ni en mayor dinamismo exportador. De hecho la participación de México en las exportaciones mundiales se redujo en ese período.

El Ejecutivo enfrentó un elevado nivel de confrontación con el sector productivo, que obtuvo el apoyo de legisladores, clave para tratar de revertir las decisiones en política comercial, lo que restó capacidad de negociación al país en su vinculación con mercados emergentes. La recesión económica mundial en 2008, el ascenso del proteccionismo y la falta de avances en la Ronda de Doha de la OMC presentaron un contexto internacional adverso al que México tuvo que adaptarse. En 2009 las exportaciones mexicanas se desplomaron 40 por ciento a causa de la recesión de la economía de los Estados Unidos. Ello demostró la necesidad de ampliar y fortalecer los vínculos de México con el mundo más allá del mercado al norte, y evidenció, una vez más, la importancia de fortalecer la red de TLCs y ACEs con países emergentes.

El gobierno del Presidente Peña Nieto relanzó la agenda de negociaciones comerciales con ímpetu. En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 se incluyó como uno de sus ejes rectores el hacer de México un

actor con responsabilidad global. En el terreno comercial se reafirma el "compromiso con el libre comercio, la movilidad de capitales, la integración productiva, la movilidad segura de las personas y la atracción de talento e inversión al país" y se destaca la necesidad de trazar una ruta acorde con las nuevas realidades globales. Asimismo se reconoce la necesidad de potenciar los flujos de inversión y comercio en América del Norte, la consolidación de México como actor relevante en América Latina, y la revitalización de los vínculos con Europa.

Desde el primer día de su gobierno, se evidenció un decidido vuelco hacia la construcción de instrumentos comerciales para ampliar la red de acuerdos comerciales y profundizar la integración de la economía global hacia nuevos mercados. El nuevo gobierno no ha titubeado con respecto a su convicción de ampliar la red de TLCs y ACEs. De hecho se inauguró, el 2 de diciembre, con su participación como miembro de pleno derecho del TPP cuya negociación está prevista, concluya en 2014 cuando más tarde. Del mismo modo, buscó acelerar los trabajos para concretar la Alianza del Pacífico (AP). De hecho, en agosto de 2013 se concluyeron las negociaciones del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la AP. Los avances concretos en la Alianza no sólo han llamado la atención de otros países que se muestran interesados en ingresar al mecanismo como Costa Rica y Panamá sino que le permiten a México consolidar su presencia en los mercados de estos países socios en América del Sur.

En América Latina, México también relanzó negociaciones, suspendidas en 2003, para la suscripción de un TLC con Panamá e inició negociaciones para la ampliación del Acuerdo de Alcance Parcial 38 con Paraguay en el marco de la ALADI. De igual manera, intentó ser parte del Acuerdo Transatlántico Estados Unidos-UE cuya negociación se inició en julio de 2013 con la intención de formar parte de las cadenas productivas con preferencias arancelarias para poder combinar producción con Estados Unidos y la Unión Europea dada la existencia del TLCAN y del TLCUEM. Sin embargo, la ambición mexicana no prosperó.

La agenda comercial de México resurgió con nuevos bríos con el gobierno del Presidente Peña Nieto al buscar insertar al país en la conformación de bloques regionales. Todo parece indicar que la red de TLCs y ACEs se ampliará. Sin embargo, no se puede perder de vista que para maximizar las oportunidades que ofrecerá esta red será preciso impulsar con el mismo ímpetu el desarrollo de proveedores y cadenas de valor que permitan al resto de la economía beneficiarse de las oportunidades que esta red brinda.

BIBLIOGRAFÍA

Croda, Rafael, "Calderón, con el más bajo crecimiento", *El Universal*, 18 de junio de 2012, http://www.eluniversal.com.mx/finanzas/95775. html

De Mateo, Fernando, "El futuro del Sistema Multilateral de Comercio", *Revista de Derecho Económico Internacional*, vol. 1, núm. 1, 2010.

De la Mora, Luz María, "México en el sistema de comercio internacional", en Blanca Torres y Gustavo Vega (coords.), *Los grandes problemas de México*, vol. XII: *Relaciones Internacionales*, México, El Colegio de México

Evenett, Simon, "Débâcle: The 11th GTA report on protectionism", Center for Economic Policy Research, http://globaltradealert.org/11th_GTA_report

González, Lilia, "No al TLC con Brasil, reitera la Canacintra", en ElEconomista.mx, 8 de febrero de 2012, http://eleconomista.com.mx/industrias/2012/02/08/mexico-podria-ser-compensado-conflicto-brasil

González G., Susana, "Rechaza CNA importación de carne de res de Perú y Colombia", *La Jornada*, 30 de enero de 2011.

Jiménez, Sergio Javier, "México analiza posible TLC con Brasil", en ElUniversal.com.mx, 15 de agosto de 2012, http://www.eluniversal. com.mx/notas/619545.html

"Inversiones mexicanas en Perú ascienden a US $ 14 mil millones", en LaRepublica.pe, 14 de septiembre de 2012, http://www.larepublica.pe/14-09-2012/inversiones-mexicanas-en-peru-ascienden-us-14-mil-millones

México, Poder Ejecutivo, Presidente Felipe Calderón, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, 2007.

México, Secretaría de Economía, Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales, "Negociar para competir mejor", presentación ante Concamín y COECE, México, abril de 2007, mimeo.

"México 'refuerza' aranceles contra EU", en CNN Expansión, 16 de agosto de 2010, http://www.cnnexpansion.com/economia/2010/08/16/arancel-camion-mexico-eu-frontera-bien

Morales, Roberto, "Se excluye México del Acuerdo de Asociación Transpacífico", *ElEconomista*, 15 de noviembre de 2010.

_____, "Listo, nuevo pacto de transporte fronterizo", ElEconomista. mx, 4 de julio de 2011, http://eleconomista.com.mx/industrias/2011/07/04/listo-nuevo-pacto-transporte-fronterizo

_____, "Corea quiere TLC; México lo rechaza", *El Economista*, 1 de julio de 2010, en http://eleconomista.com.mx/industrias/2010/07/01/corea-quiere-tlc-mexico-lo-rechaza

_____, "Preparan agilización del comercio exterior", *El Economista*, 5 de octubre de 2011.

_____ y Pilar Martínez, "Gana fallo México a EU en caso de envíos de reses", ElEconomista.com.mx, 29 de junio de 2012, http://eleconomista.com.mx/industrias/2012/06/29/mexico-gana-fallo-ante-omc-productos-carnicos

Narvaez, Jesús Michel, "El TLC con Perú 'Acto de Autoridad' de Bruno Ferrari, Denuncia el CNA", Misionpolitica.com, 30 de agosto de 2011,

OMC, "Solución de diferencias: las diferencias. Diferencias por país/territorio", http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_by_country_s.htm

Saldaña, Ivette, "Agilizan intercambio comercial en aduanas", *El Financiero*, 6 de octubre de 2011.

_____, "Ventanilla única digital al final de 2011", *El Financiero*, 27 de septiembre de 2011.

Secretaría de Economía, "Concluye Participación de la Delegación Mexicana en Cumbre de la APEC", 14 de noviembre de 2011.

Valle, Eduardo, "México no busca TLC con Corea del Sur", CNN Expansión, 1 de julio de 2010.

Zapata, Roberto, "La política comercial de México con el mundo en un contexto de ajustes globales", en A. Oropeza García (coord.), *El comercio exterior y la gestión aduanal en el siglo XXI*, México, UNAM, 2009.

XIV. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO EN LA POLÍTICA EXTERIOR DEL PRESIDENTE CALDERÓN

JUAN PABLO PRADO LALLANDE*

INTRODUCCIÓN

POR INICIATIVA DEL PODER LEGISLATIVO, durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa la cooperación internacional para el desarrollo (CID) mexicana registró inéditas transformaciones legales e institucionales, cuyo propósito ha sido reforzar el activismo de este país en dicha actividad.

La relevancia de la CID,[1] más allá de su perfil de mecanismo solidario en las relaciones internacionales, reside en que, en caso de contar con una adecuada institucionalización de sus procesos, puede constituir un importante elemento subsidiario y promotor de la política exterior. Lo anterior es importante, dado que mediante el análisis de la CID oficial es plausible comprender en una dimensión más precisa la orientación, prioridades, resultados y eficacia –mediante acciones concretas– de la política exterior de los Estados, en su dimensión colaborativa.

En ese sentido, la institucionalidad de la CID, entendida como el conjunto de reglas persistentes que prescriben roles de comportamiento por parte de los gobiernos mediante entidades que moldean las expectativas

* El autor agradece las observaciones realizadas a este texto que fueron aportadas por Marco Almazán St. Hill, Luis García y Erdmann, Marcela López Vallejo y Ernesto Soria. De manera especial, se agradece al Emb. Rogelio Granguillhome, Director Ejecutivo de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid) y a José Octavio Tripp, Director General de Cooperación Técnica y Científica de la Amexcid por su generoso apoyo sin el cual esta investigación no podría haberse realizado. Asimismo se reconoce a los funcionarios y académicos que amablemente respondieron la encuesta referida en este texto. Datos propios y eventuales imprecisiones son responsabilidad exclusiva del autor.

[1] La CID de perfil oficial consiste en aquel instrumento de política exterior que comprende a aquellas actividades dedicadas a la colaboración (en la dimensión bilateral, trilateral o multilateral, sea como oferente o receptor) con terceros actores, cuyo fin es complementar capacidades nacionales en ámbitos relacionados con el bienestar social y económico de las partes involucradas.

generadas en su ejercicio,[2] conforma un atractivo eje de análisis de esta actividad. Desde el año 2000, en el marco del fomento de la denominada nueva arquitectura de la ayuda internacional, una amplia gama de países y organismos multilaterales han puesto en marcha novedosas estrategias a favor de tal propósito (mayor institucionalización de la CID a nivel global, regional o nacional), siendo México un caso actual y representativo en ese sentido.

A este respecto, y concretamente en el sexenio del presidente Felipe Calderón, el fomento a la institucionalización de la CID mexicana se ha revestido de particular relevancia dado que el 16 de abril del 2011, tras un complejo proceso de interacción republicana entre legisladores y el Ejecutivo Federal, entró en vigor la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de México (LCID). En el marco de este innovador precepto jurídico, mediante el cual se han puesto en marcha inéditas normas e instancias al servicio de la cooperación internacional mexicana, se pretende afinar la institucionalidad de su actuar, con miras a que mediante el establecimiento de una política de Estado en este ámbito, sus acciones y resultados impacten de manera más evidente tanto en el desarrollo nacional como en la política exterior de México.

Considerando lo anterior, el objetivo de este capítulo es evaluar a la CID de México durante el sexenio del presidente Calderón mediante la identificación y análisis de sus acciones y características más representativas, haciendo énfasis en las transformaciones jurídicas e institucionales emanadas tras la puesta en marcha de la referida ley.

Con este propósito, la argumentación central que guía a este trabajo consiste en que si bien México cuenta con cierta estabilidad programática de sus acciones cooperativas con terceros países, y que en efecto la LCID de México conforma un paso adelante a favor de la institucionalización de sus procesos, la entrada en vigor *per se* de dicho ordenamiento jurídico ha resultado insuficiente en términos de la generación de una política pública de Estado consolidada en este rubro de la política exterior durante el gobierno de Calderón. Lo anterior se debe a que una gama más amplia de factores inherentes a tal propósito (que van más allá de la mera existencia de la citada Ley misma) no confluyeron de manera armónica a favor de la construcción de una política de Estado en el ámbito de la CID durante el sexenio estudiado.

Para atender al citado objetivo y corroborar o refutar tal planteamiento esta investigación se divide en seis secciones. La primera parte,

[2] Con base en Robert Keohane, *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, Boulder y Nueva York, Westview Press, 1989, p. 3.

utilizando la teoría institucionalista, analiza la interacción de los mecanismos y procesos necesarios para alinear a la CID con respecto a los objetivos y directrices de la política exterior del gobierno que la instrumente. Enseguida, se estudia la CID de México, resumiendo sus características, montos, orientaciones y acciones más representativas entre 2006 y 2012.

Posteriormente se hace referencia al contenido de la LCID, analizando las características y propósitos que las principales normas e instancias estipuladas en dicha regulación deben atender. Asimismo, y tras evaluar el estado de la instrumentación de tales procesos y estructuras gubernamentales al final de la administración de Calderón, mediante un recurso estadístico propio se analizan las percepciones de actores nacionales clave en el ámbito de la LCID.

Finalmente se argumenta que, si bien gracias a la iniciativa e insistencia por parte del Poder Legislativo, durante el gobierno del presidente Calderón la cooperación mexicana registró adelantos en pro de la institucionalización de este segmento de la política exterior, debido a una gama de factores oportunamente analizados en el presente escrito, estos avances han sido insuficientes con relación a los objetivos estipulados en la propia LCID. A la par de ello, los tenues avances registrados en este sentido por parte del Gobierno Federal permitirán a la próxima administración, si ésta así lo determina, avanzar a favor del proceso de conformar una política mexicana de Estado en cooperación internacional.

NORMAS E INSTITUCIONES DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y SU VINCULACIÓN CON LA POLÍTICA EXTERIOR

En la disciplina de las relaciones internacionales las teorías liberales se han dedicado a explicar tanto las posibilidades como las dificultades que encaran aquellos actores que cooperan entre sí, analizando las características necesarias para que su sus promotores consigan sus propósitos. Sin embargo, "lo anterior no significa que el liberalismo conciba que la cooperación se realiza de manera automática", dado que existen "significativas barreras para que ésta ocurra".[3]

[3] Jennifer Sterling-Folker, *Making Sense of International Relations Theory*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 2006, p. 57.

Entre una amplia gama de factores de los cuales depende la posibilidad de realizar con éxito la cooperación internacional, varios analistas de esta corriente teórica (en particular los institucionalistas) priorizan las instancias dedicadas a dicha tarea, mismas que según Robert O. Keohane[4] pueden ser organizaciones internacionales,[5] regímenes internacionales[6] y convenciones internacionales.[7]

Así, el institucionalismo explora la manera en que las entidades multilaterales, regionales o nacionales dedicadas a la cooperación internacional interactúan unas con otras con miras a conseguir múltiples propósitos, analizando sus normas internas, procesos de toma de decisiones, mecanismos de coordinación y gestión interna. Ello es relevante para este estudio, dado que el institucionalismo asevera que la estructura, el diseño y funcionalidad de las agencias, organismos multilaterales, mecanismos de cooperación, etc.; juegan un rol trascendental, debido a que tales factores determinan la capacidad de estos entes para conseguir sus objetivos.[8]

Desde esta visión, el funcionamiento y operatividad de las instancias dedicadas a la cooperación internacional se sustentan en la aplicación de reglas o normas. El fin de tales reglas y normas consiste en establecer procesos institucionalizados de sus actividades, en el sentido de que sus acciones y resultados sean predeterminados y durables. En síntesis, este postulado teórico plantea que los aparatos burocráticos-administrativos dedicados a la cooperación internacional deben ser capaces de conducir el comportamiento del gobierno ejecutor, moldeando expectativas en su ámbito de acción.[9] De ahí que este tipo de estructuras e instituciones "coordinan el comportamiento Estatal para alcanzar ciertos resultados en áreas específicas, siendo también un fenómeno persuasivo. Sus patrones de acción generan expectativas y ayudan a la creación de normas que a su vez refuerzan las instituciones creadas".[10]

[4] *Op. cit.*, pp. 3-4.

[5] Instancias oficiales o privadas, creadas *ex profeso* para que sus miembros consigan propósitos colectivos, mediante el establecimiento de reglas y tareas formales (*loc. cit.*).

[6] Según Keohone, equiparables a las instituciones mismas que disponen de reglas explícitas (*ibid.*). Según Krasner, éstas pueden ser formales e informales; consisten en normas implícitas y explícitas, reglas y procesos de toma de decisiones con base en las cuales las expectativas de los actores convergen en un ámbito específico de las relaciones internacionales. Stephen D. Krasner, (ed.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983, p. 2.

[7] Instituciones informales, que, sin contar con reglas explícitas o definidas, incentivan la práctica de comportamientos proclives a la colaboración y al entendimiento entre las partes (*ibid.*).

[8] Margaret Karns y Karen Mingst, *International Organizations. The Politics and Processes of Global Governance*, Londres, Lyenne Rienner Publishers, 2010, p. 38.

[9] Daniel Deudney y John Ikenberry, "Nature and Sources of Liberal International Order", *Review of International Studies*, vol. 25, núm. 2, 1999, pp. 179-196.

[10] Raúl Benítez y Carlos Rodríguez, "Inseguridad, instituciones e integración subregional", en

En el caso de la agencias nacionales de CID, éstas "institucionalizan los intereses del gobierno en el ámbito de la cooperación internacional, haciendo lo propio respecto a los objetivos de la misma".[11] Esto reduce las posibilidades de cambios abruptos, subjetivos o en exceso discrecionales en torno a esta actividad, facilitando la conformación de políticas de Estado consolidadas en el tema en cuestión. Lo anterior significa que las instituciones gubernamentales dedicadas a la CID a través de sus respectivas normas y procesos tienen como fin esencial moldear o regular el comportamiento de sus respectivos gobiernos en dicha esfera de la política exterior, con miras a erigirse en una política pública de Estado en este ámbito.

Ahora bien, para que la CID sea institucionalizada es conducente que además de contar con una legislación *ad hoc*, un eje programático, institución coordinadora, sistema de registro de sus actividades, recursos económicos, así como atender a procesos de evaluación y rendición de cuentas, su actuar debe estar en línea con respecto a los objetivos de política exterior del país que la practique. En este sentido, la coordinación y sintonía en los diversos órdenes de gobierno insertos en sus procesos resulta también fundamental, si lo que se desea es formular y conducir a la política exterior y su inherente cooperación internacional de manera eficaz, con visión de Estado.

Esto último es particularmente significativo ya que la CID oficial, por norma, consiste en un instrumento subsidiario respecto a la política exterior de los Estados (particularmente en aquellos que la ofrecen), misma que cuando se utiliza en su dimensión receptora, también constituye un insumo subsidiario al desarrollo nacional.

De hecho, la razón de ser de la CID gubernamental radica en constituirse en un mecanismo a favor de la acción internacional de los Estados, lo que conlleva a que su proceder deba estar alineado con respecto a los objetivos, orientaciones y perfil de política interna y exterior establecida por el gobierno en turno.

Finalmente, es importante señalar que la sinergia entre política exterior y CID depende del nivel de coordinación y sintonía entre ambas actividades, así como de la sujeción de la segunda con respecto a la primera,[12] lo cual como se verá en su momento es una condición no siempre sencilla de conseguir.

Alejandro Chanona Burgete y Yadira Gálvez Salvador (coords.), *Los regionalismos frete a la agenda de seguridad internacional*, México, UNAM, 2011, p. 194

[11] Carol Lancaster, *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*, Londres, The University of Chicago Press, 2007, p. 23.

[12] Juan Pablo Prado Lallande y Elizabeth Tadeo Villegas, "La cooperación internacional para el desarrollo de México: ¿herramienta eficaz de política exterior?", *Revista Relaciones Internacionales* (La Plata, Argentina), núm. 39, 2009, pp. 93-94.

Con base en estas breves consideraciones teóricas y conceptuales sobre la institucionalidad de la CID y de su relación con la política exterior, el siguiente apartado tiene el propósito de analizar las características, montos y acciones representativas mexicanas a este respecto, registradas en el transcurso del sexenio de Felipe Calderón. Mediante este recurso analítico es plausible avanzar en torno a la identificación el estado actual de la institucionalidad de la cooperación mexicana.

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO EN MÉXICO COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA EXTERIOR (2006-2012)

Desde hace unos 70 años, la CID mexicana ha sido un ejercicio realizado al amparo de su política exterior; primero como receptor y desde hace al menos 40 años también como oferente. El talante de la CID mexicana logró su más álgido reconocimiento en 1988 cuando explícitamente formó parte de los entonces siete principios normativos de política exterior consagrados en la Constitución, lo que ocasionó que con base en dicha disposición su práctica constituyese una obligación por parte del Estado mexicano.[13]

En cuanto a los antecedentes sobre la institucionalidad de la CID mexicana, baste decir que ésta ha variado dependiendo del gobierno en turno, siendo el Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (Imexci), creado en 1998, el antecedente más tangible a este respecto. Sin embargo, tras su desmantelamiento en 2001 por el presidente Fox, se presentó un debilitamiento y reducción de la estructura institucional de la cooperación mexicana.[14] Esta situación, como se explica con mayor detenimiento más adelante, ha pretendido ser remediada con la conformación de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid), en funciones a partir de septiembre de 2011.

Independientemente de ello, en contextos históricos clave, el ofrecimiento de CID mexicana a determinados Estados ha sido utilizada estratégicamente como un recurso diseñado para atender propósitos de política exterior, tal y como sucede en diversos países. Por citar un ejemplo repre-

[13] Bernardo Sepúlveda Amor, "Política exterior y orden constitucional: los fundamentos de una política exterior de Estado", en Emilio Rabasa, *Los siete principios básicos de la política exterior de México*, México, UNAM, 2005, p. 37

[14] Ernesto Soria Morales, "La política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo...", en Beatriz Schmukler *et al.* (coords.), *Cooperación internacional para el desarrollo. Hacia una agenda participativa*, México, Instituto Mora/Miguel Ángel Porrúa, 2008, p. 77.

sentativo en ese sentido, de mediados de los setenta a la entrada la década de los noventa, la CID de México dirigida a Centroamérica funcionó como un mecanismo complementario a su diplomacia tradicional frente a los conflictos en esa región.

A este respecto sobresale el caso nicaragüense, en donde durante el gobierno del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988), en el marco de una política exterior esbozada para atender objetivos de Estado, los programas de cooperación ofrecida por México, junto con otras estrategias diplomáticas, fueron diseñados para evitar la radicalización del gobierno revolucionario de Daniel Ortega; por ejemplo, condicionando la entrega de petróleo a la no iniciación de enfrentamientos armados. Tales acciones, como lo señala Mario Ojeda, tuvieron "un claro sentido de usar la ayuda como instrumento político".[15]

En esa misma línea, aunque con resultados distintos, en 2005 y frente a una política exterior menos asertiva, ante la candidatura de Luis Ernesto Derbez a la Secretaría General de la OEA, el gobierno mexicano ofreció becas, alambre, láminas, cemento y alimentos a varios países caribeños, a cambio de sus respectivos votos a favor de la postulación de Derbez a dicho cargo (*La Crónica,* 17 de enero de 2005).Tal estrategia, como es sabido, fracasó.[16]

Esto implica que la CID "...es producto derivado directamente de la evolución de la política exterior de México",[17] y que como efecto de ello la cooperación conforma un elemento cautivo de esta última. Esto confirma que la CID oficial en todo país se encuentra determinada o condicionada por los objetivos, orientaciones y perfil de política exterior de su gobierno en turno, cuyos principales rasgos durante el sexenio de Felipe Calderón son analizados en este apartado.

Utilizando como referentes actividades, proyectos y programas de CID mexicana durante el mandato del presidente Calderón, su principal rasgo es su prolijidad, diversidad y dinamismo, tal y como ha ocurrido en sexenios anteriores. Lo anterior se debe a que la CID mexicana abarca ámbitos como la colaboración bilateral, multilateral, regional y triangular, ya

[15] Mario Ojeda, *México: el surgimiento de una política exterior activa,* México, SEP, 1986, p. 209.

[16] A pesar de la ayuda mexicana otorgada, misma que fue ofrecida más de tres meses después de que fueran arrasados dichos países por los huracanes *Charlie, Iván* y *Frances* (y cuando otros donantes ya habían enviado una importante cantidad de apoyo humanitario), Derbez obtuvo únicamente el respaldo caribeño por parte de San Vicente y Santa Lucía, lo que le llevó a perder la contienda ante José Miguel Insulza.

[17] José Octavio Tripp y Bernadette Vega, "Asociaciones complementarias: base para el futuro de la cooperación Sur-Sur y triangular de México", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación,* Madrid, IUDC, núm. 28, 2011, p. 31.

sea en su dinámica oferente o receptora, practicados con una multiplicidad de actores, sean éstos públicos e inclusive privados, cuyos principales rasgos cuantitativos en el periodo 2006-2011[18] son enseguida referidos.

Antes de proceder resulta fundamental hacer una precisión: los informes de la Secretaría de Relaciones Exteriores dedicados a la CID mexicana por costumbre han sido elaborados por la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica (DGCTC, adscrita en su momento a la otrora Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional (URECI) y a partir de septiembre de 2011 a la Amexcid). Eso significa que la DGCTC conforma sus informes, exclusivamente, con la cooperación técnica, científica, humanitaria y en algunos casos, educativa. En consecuencia, a la fecha –y como sucede con varios donantes de CID provenientes del Sur–, se carece de informes consolidados de esta naturaleza que abarquen a la totalidad de ejercicios de cooperación, con que no se refleja en su real dimensión datos correspondientes a las acciones de este tipo realizadas por diversas secretarías o entidades paraestatales, lo que merma la precisión de dicha información.[19]

En este mismo sentido, otra característica común entre los referidos informes anuales es que sus respectivos contenidos no han sido homologados, lo que ocasiona que cada versión se componga de datos y gráficas diferenciadas y por ende no comparable entre sí. No sobra decir que tal situación refleja la necesaria sistematización de Informes de esta naturaleza (y no sólo en la Secretaría de Relaciones Exteriores, sino ampliando el proceso, al menos, en otras secretarías de Estado). Ello es consecuencia del aún débil proceso de institucionalización y por ende conformación de una política mexicana de CID. Dicha situación, aunque paulatinamente se ha procurado corregir, continúa vigente, inclusive (como se verá más adelante) tras la entrada en vigor de la LCID.

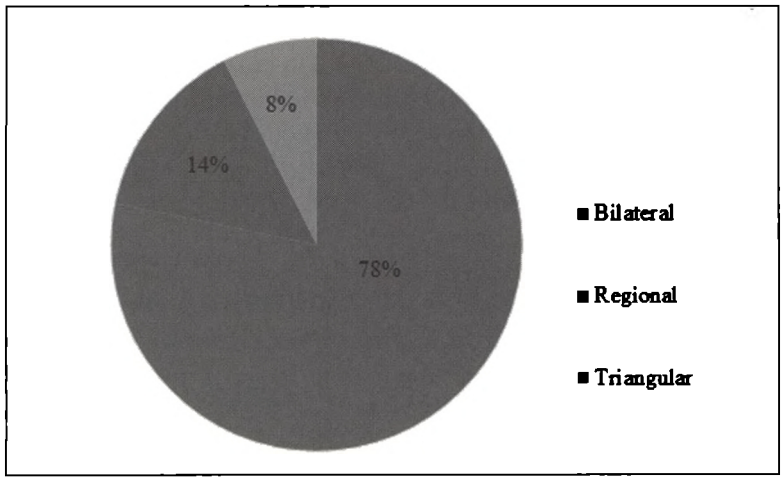
Más allá de lo comentado, un dato revelador y representativo sobre la CID mexicana en el sexenio analizado es que, como lo señala el Informe 2011 (año durante el cual se gestionó un total de 535 proyectos), "en concordancia con las prioridades de la política exterior mexicana [...] la oferta de cooperación internacional del país se dirigió primordialmente a América Latina y el Caribe; región con la que se desarrollaron 161 proyectos, de los cuales 126 correspondieron a esquemas de cooperación bilaterales, 23 a regionales y 12 a triangulares" (de éstos 48 por ciento se

[18] A finales de enero de 2013, la Amexcid no ofreció datos sobre sus actividades realizadas durante el año 2012, sino únicamente para el año 2011.

[19] De hecho, la Amexcid no estuvo en posibilidad de proporcionar la cuantía pecuniaria total sexenal de proyectos de cooperación técnica y científica, lo cual refleja el déficit de información cuantitativa sobre este tipo de actividades.

dirigieron a Sudamérica, 38 por ciento a Centroamérica y 14 por ciento a el Caribe).[20]

GRÁFICA XIV.1
Oferta mexicana de cooperación técnica y científica a Latinoamérica y el Caribe, 2011, por esquema de colaboración



Fuente: SRE-Amexcid-DGCTC, *Informe Anual de la Cooperación Internacional para el Desarrollo 2011*, SRE-Amexcid-DGCTC, México, 2011, p.7.

Mediante tales datos podemos constatar dos cuestiones interrelacionadas entre sí: en primer lugar, en efecto el despliegue de proyectos de CID se realiza de manera significativamente preferencial a través de la vía bilateral en su papel de instrumento "directo" de política exterior,[21] dejando en un plano muy menor (14 por ciento) la vía multilateral y triangular (8 por ciento). En segundo lugar, los intereses políticos-económicos y vínculos históricos entre México y Latinoamérica, encumbrados en la política exterior dirigida hacia esta región durante el sexenio analizado, conformaron el criterio geográfico determinante con base en el cual la CID fue destinada, tal y como se ha hecho en años anteriores.

En el ámbito del México receptor de colaboración foránea, en 2011 el país se benefició con 374 proyectos, de los cuales 49.4 por ciento provinieron de fuentes bilaterales, 44.8 por ciento multilaterales y 5.8 por ciento de mecanismos regionales.[22]

[20] SRE-Amexcid-DGCTC, *Informe Anual de la Cooperación Internacional para el Desarrollo 2011*, SRE-Amexcid-DGCTC, México, 2011, p. 7.

[21] Estrategia mediante la cual es más factible que los países consigan mayor visibilidad, impacto y reconocimiento en el receptor.

[22] SRE-Amexcid-DGCTC, *op. cit.*, p. 15.

Tomando también como referente el Informe Anual de la CID 2011, que contiene datos agregados de ese año los cuales son representativos respecto al sexenio estudiado (y de hecho, décadas anteriores), resulta imperativo indicar que México continúa instrumentando una cuantía significativamente mayor de proyectos proveniente de países donantes y organismos multilaterales respecto a la que ofrece. Así, de los 535 proyectos gestionados por la DGCTC en 2011, 70 por ciento (374 proyectos) responden a la lógica de recepción de colaboración externa, mientras que 30 por ciento (161 proyectos) emanan de la oferta mexicana; en una relación aproximada de 2.3 proyectos de recepción por uno de oferta. Esto refleja una situación particular entre la gran mayoría de miembros a la OCDE, los cuales salvo Chile se dedican prioritariamente al otorgamiento de colaboración externa y no a su recepción.

Respecto al análisis sobre la cuantía de los recursos económicos mediante los cuales el Gobierno mexicano financia el costo de proyectos que ofrece a terceros países (monto que pretende ser equiparable a la denominada Asistencia Oficial para el Desarrollo –AOD– proporcionada por los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo –CAD– de la OCDE), los datos son interesantes.[23]

En el sexenio analizado –y por primera vez en la historia de la cooperación mexicana– en 2009 la Secretaría de Relaciones Exteriores logró cuantificar la suma en cuestión. Aunque la cifra preliminar resultante (por cierto, obtenida mediante asistencia técnica ofrecida por la OCDE) no fue pública, versiones oficiosas indican que la estimación (en montos mínimos) de dichos recursos erogados a través de diversas secretarías de Estado y otras entidades gubernamentales federales durante el año de referencia fue de casi 105 millones de dólares, equiparable a 0.01 por ciento respecto al PIB.

Para comparar dichos montos aproximados con respecto a los cálculos realizados a este respecto por parte de países BRIC en el ámbito de oferta de recursos destinados a financiar CID para el año 2009, el siguiente cuadro resulta esclarecedor. Como puede apreciarse, en ese año México no superó a ninguno de los países BRIC a este respecto.

[23] México, si bien pertenece a la OCDE, no es miembro en pleno derecho del CAD. Su presencia en dicho Comité lo hace a través de la figura de "Observador".

CUADRO XIV.1
Estimaciones de recursos destinados a la cooperación internacional para el desarrollo destinada por BRIC y México, 2009

	Oferta de CID			
	Millones de dólares EE.UU.		*% PIB*	
País	*Estimación mínima*	*Estimación máxima*	*Estimación mínima*	*Estimación máxima*
China	1 500	25 098	0.04	0.71
India	488	2 171	0.04	0.71
Brasil	356	4 000	0.03	0.30
Sudáfrica	109	475	0.04	0.17
Rusia	785		0.12	
México	**104.9**			**0.01**

Fuentes: Con base en: Julie Walz, Vijaya Ramachandran, "Brave New World: A Literature Review of Emerging Donors and the Changing Nature of Foreign Assistance", *Center for Global Development*, Working Paper 273, Washington, D. C., 2011, p. 7 y estimaciones propias.

A pesar de que como fue señalado esta cifra no fue difundida, en 2011 la Secretaría de Relaciones Exteriores sí informó públicamente los montos destinados a financiar la CID a Haití, así como la ayuda humanitaria mexicana dirigida a diversos países en ese año, cuyos respectivos montos para el primer caso fueron de 20 150 277.72 dólares y para el segundo 3 309 307 millones de dólares (de los cuales 57.4 por ciento tuvieron como destino Haití).[24]

En este sentido, dado que la Amexcid se ha dispuesto a contabilizar con mayor rigor el costo monetario de la cooperación mexicana dirigida al exterior, expertos en la materia (a solicitud de la agencia) estiman que el recurso en 2011 rondó los 250 millones de dólares. Sin embrago, de nueva cuenta, en 2012 esta cifra no fue pública, aunque se prevé que la publicación de este dato sea difundido una vez que el cálculo sea más preciso y por ende más confiable.

[24] SRE-Amexcid-DGCTC, *op. cit.*, p. 3. En el ámbito de la ayuda humanitaria ofrecida por México a terceros países destaca la otorgada a Japón como consecuencia del devastador terremoto y subsiguiente tsunami de marzo del año 2011, por un monto de 130 mil dólares. Este apoyo fue concedido como respuesta a la solicitud que ese país asiático presentó a la SRE. (Por cierto, México fue el único país latinoamericano al que la Cancillería nipona le solicitó asistencia ante dicho desastre).

Si bien esta suma es menor respecto a la comparada con la que en ese año erogaron los BRIC y los miembros del CAD-OCDE,[25] podría decirse que "es competitiva" con respecto a la conferida por otros países que, como México, sí pertenecen a la OCDE, mas no al CAD como miembros plenos, tal y como se muestra en el siguiente cuadro.

CUADRO XIV.2
AOD de países OCDE no miembros al CAD, 2011, incluyendo recursos mexicanos dedicados a su Cooperación Internacional para el Desarrollo (equiparables a AOD)

País	*Monto*
Turquía	1 320
Polonia	417
Rep. Checa	256
México	**250**
Israel	176
Hungría	140
Eslovaquia	87
Eslovenia	63
Islandia	26
Estonia	25

Fuente: Elaboración propia, con base en OECD-DAC, "Development: Aid to developing countries falls because of global recession", OECD-DAC, París, 2012 y datos Secretaría de Relaciones Exteriores.

Del otro lado de la moneda –esto es, en materia de recepción de AOD por parte de México, el Informe 2010 sobre la CID mexicana editado por la Secretaría de Relaciones Exteriores irracionalmente asevera que "Como receptor de cooperación, la tendencia de los flujos que México recibe es decreciente en términos de AOD, en virtud de su estatus como economía de renta media".[26] Inclusive, en diciembre de 2012, el Director Ejecutivo de la Amexcid aseveró que "los flujos de cooperación que vienen hacia México tienden a disminuir, y ya aceptamos eso como una realidad".[27] Sin embargo, en el marco de esta investigación, un análisis más acabado sobre el particular demuestra que la AOD destinada a México por los miem-

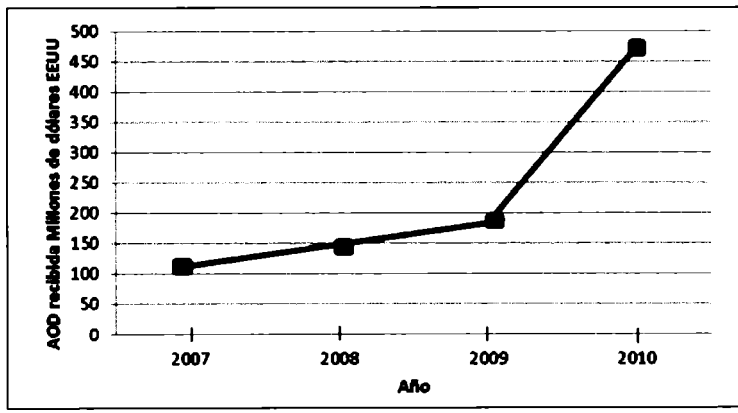
[25] Grecia, país adscrito a este Comité, es el que menos recursos aportó en 2011, una cuantía de 331 millones de dólares, mientras que Estados Unidos, el principal donante de AOD, en recursos netos, ofreció 30 740 millones de dólares en ese año.

[26] SRE-URECI-DGCTC, *Informe México de Cooperación Internacional 2010*, SRE-URECI-DGCTC, México, 2010, p. 6.

[27] *Loc. cit.*

bros del CAD a partir de 2008 y durante el resto del sexenio del presidente Calderón, en lugar de reducirse, registró un aumento exponencial: si en 2007 la ayuda recibida fue de 113.39 millones de dólares, en 2010 (el año más reciente en el cual, a la fecha, la OCDE ha emitido cifras a este respecto) se alcanzó la cifra record de 473 millones de dólares, un incremento de más de 400 por ciento en cuatro años (gráfica XIV.1).

GRÁFICA XIV.1
Asistencia Oficial para el Desarrollo recibida por México, 2007, 2008, 2009 y 2010



Fuente: Elaboración propia, con base en OECD. Stat. Extracts, "DAC 2a ODA Disbursements", OECD-DAC, París, 2012.

Las razones que explican este vertiginoso aumento de AOD hacia México se circunscriben en una proporción relevante en la inseguridad en la cual el país se encuentra inmerso, precisamente, a partir del gobierno del presidente Calderón. Lo anterior significa que aunque se esté haciendo referencia a la AOD (es decir, recursos que, en principio, escapan a la tradicional ayuda militar), estos montos –y especialmente los provenientes de Estados Unidos, el cual constituye el primer donante de AOD a México (con 35.5 por ciento respecto al total en 2010)– se sustentan en la lógica de la vinculación entre colaboración externa y la seguridad, en donde el principal criterio de asignación de este tipo de apoyos de fomento "al desarrollo" en realidad lo conforma la seguridad.[28]

[28] Muestra de ello es que, por ejemplo, el rubro "Narcotics Control and Law Enforcement" suministrado al amparo de la AOD estadounidense hacia México en 2010, fue de alrededor de 117 millones de dólares; significó el 70 por ciento de la AOD estadounidense en dicho año. Si este monto se equipara con respecto al total de AOD recibida por parte de los donantes a México en 2010 (473 millones de dólares), "Narcotics Control and Law Enforcement" explicó, por sí mismo, 25 por ciento del total (con base en OECD-DAC, "Development: Aid to Developing Countries Falls because of Global Recession", París, OECD-DAC, 2012; y Center for American Progress, "Interactive Map: Foreign Aid: Country by Country Assistance for 2011", 2012).

Más allá de estos datos, una reflexión preliminar sobre la CID gubernamental mexicana durante el sexenio en cuestión[29] es que su referido activismo cuantitativo descansó en procesos operativos aceptables (es decir, a nivel de gestión de programas y proyectos por parte de las diversas entidades oficiales que realizan esta actividad). Como es evidente, este cúmulo de acciones no podrían realizarse sin la existencia de instituciones en la Secretaría de Relaciones Exteriores y otras instancias oficiales que han permitido consolidar una suerte de "estabilidad programática" (en el sentido del número de proyectos instrumentados anualmente) del ejercicio cotidiano de CID mexicana. Sin embargo, dado a que la CID de México no consiste únicamente en la negociación, gestión y puesta en marcha de programas y proyectos por parte de entidades gubernamentales de manera aislada entre sí, y conforme lo establece la referida teoría institucionalista, el análisis debe orientarse hacia el proceso de conformación y puesta en marcha de aquellas normas e instituciones diseñadas para conducir a la cooperación mexicana de manera más adecuada. La razón de esto que si bien México cuenta con instancias capaces de mantener la referida estabilidad programática de su CID,[30] persiste el déficit de normas e instituciones más robustas dedicadas a la implementación de esta actividad desde la perspectiva de una política pública de Estado.

A este respecto un reto de particular importancia es el relativo a la coordinación y concertación intergubernamental de las actividades asociadas a la CID, tanto a nivel federal como en los ámbitos estatal y municipal. Con frecuencia ello ha determinado que los actores mexicanos involucrados en la cooperación durante y antes del sexenio de Calderón procuren atender intereses propios, ajenos a un patrón estratégico predeterminado o sin criterios previamente definidos, que ha acarreado en ocasiones fragmentación, traslapes y ausencia de complementariedad entre sí.

De manera adicional, en el periodo de Calderón también se detecta discontinuidad respecto a la instrumentación y seguimiento de proyectos y programas (los cuales en varias ocasiones se instrumentan de forma reactiva y no proactiva) al carecerse de un registro integral de cooperación confiable, toda vez que los cooperantes mexicanos no han rendido cuentas a alguna instancia *ad hoc* de la colaboración internacional que reciben u otorgan. Consecuentemente, las autoridades del ramo tampoco han contado con información precisa sobre la CID realizada a nivel nacional, afectando a los indicadores de impacto necesarios para realizar las evaluaciones correspondientes.

[29] Y, en realidad, de periodos presidenciales anteriores.

[30] Que en varias ocasiones ha contribuido a la visibilidad del país y a la propia política exterior nacional.

En síntesis, aunque México es un activo promotor de CID mediante la instrumentación de programas y proyectos, durante los primeros cinco años del sexenio analizado (y antes de esa fecha) se careció de una estrategia nacional, sustentada en lineamientos jurídicos con la capacidad adecuada para coordinar, integrar y dirigir de forma coherente la CID mexicana. Ello se entiende desde la perspectiva de que la CID, en efecto, sea capaz de complementar con mayor rigor procesos en pro del desarrollo nacional (mediante la recepción de colaboración proveniente de terceros), que consiga apoyar de manera más fehaciente a países prioritarios, en conciliación con los intereses mexicanos más allá de sus fronteras.

Ante ello y con el fin de corregir los referidos elementos de oportunidad, en 2007 mediante un inédito ejercicio legislativo emanado del Senado de la República, se presentó la Propuesta de Ley mexicana de CID (LMCID), la cual tras un arduo proceso legislativo entró en vigor en 2011. Las características y estado de instrumentación del contenido de dicha ley y su impacto en esta parcela de la política exterior al momento en que el presidente Calderón dejó el cargo son analizados en la siguiente sección de este artículo.

INÉDITAS E INCONCLUSAS NORMAS E INSTITUCIONES DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO EN LA PRESIDENCIA DE CALDERÓN: ACCIONES Y PERSPECTIVAS

En marzo del 2007 la senadora Rosario Green,[31] representante del Partido Revolucionario Institucional (PRI), propuso una Ley Federal en materia de CID. Su propósito esencial fue "poner a la vanguardia los mecanismos de cooperación internacional con los que cuenta México después de la extinción del Imexci [...] y eliminar el rezago en el que México se encuentra en materia de ordenamiento e instrumentación de sus acciones en este ámbito".[32] Tras diversas negociaciones –e inclusive un veto por parte del Presidente de la República–[33] la ley finalmente fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de abril de 2011, y entró en vigor diez días después.

[31] Quién conforme se ha señalado, en su papel de secretaria de Relaciones Exteriores creó el Imexci, el cual fue eliminado al llegar el presidente Fox al poder.

[32] Rosario Green, "Panorama general de la Ley General de Cooperación Internacional para el Desarrollo", *Pluralidad y consenso*, México, Instituto Belisario Domínguez, 2008, p. 6.

[33] El veto se fundamentó en la negativa del Ejecutivo Federal de incluir en la Ley la membresía con plenos derechos en el Consejo Consultivo de los sectores privado, social y académico, así como la representación de gobiernos estatales, municipales y del Congreso de la Unión. A grandes rasgos, las observaciones presidenciales se fundamentaron en que es facultad constitucional exclusiva del Ejecutivo

Mediante la puesta en marcha de dicha normativa se obliga al Gobierno mexicano a crear inéditas estructuras administrativas y a conformar diversos mecanismos e instancias permanentes en este rubro, cuyo fin es mejorar la institucionalización de la cooperación internacional oficial, y tras ello satisfacer expectativas en pro de la conformación de una política de Estado en esta materia.

Mediante lo dispuesto en el artículo 37 "(la cooperación internacional constituye una prioridad estratégica tanto para el desarrollo como para la política exterior de México"), la LMCID contiene una serie de disposiciones dedicadas a conceder al gobierno federal los instrumentos necesarios para promover, coordinar, ejecutar y evaluar su cooperación internacional.

En ese sentido, la ley propone en fechas prestablecidas (cuadro XIV.3) la creación de la Agencia Mexicana de CID (Amexcid), su Consejo Consultivo, un Programa (Procid), el Registro Nacional, su Sistema de Información (Simexcid) y el Fondo Nacional de CID (Foncid).

La Amexcid, órgano desconcentrado de la Cancillería, inició operaciones el 29 de septiembre de 2011, sin mayor difusión que una mención en el Boletín Electrónico de la DGCTC.[34] Si bien esta agencia comenzó a funcionar con una estructura equiparable a un "clon" de la URECI (en términos de estructura, funcionarios, titular y espacio físico de operaciones), el 24 de febrero de 2012 se le adhirió la Dirección General del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica; una acción coherente con respecto al perfil de la Agencia. Sin embargo, aunque en el seno de la Amexcid se encuentran albergadas las direcciones generales dedicadas genuinamente a la CID (es decir, la DGCTC, la Dirección General de Cooperación Educativa y Cultural –DGCEC– y la citada DGPIDM), la Agencia continúa incluyendo en su organigrama la Dirección General de Cooperación y Promoción Económica Internacional (DGCPEI) y la Dirección General de Cooperación y Relaciones Económicas Bilaterales (DGCREB) (véase la figura XIV.2). No sobra decir que ambos entes consisten en esferas de acción exterior previamente adscritas a la URECI, cuyo perfil comercial se encuentra fuera de la praxis o buenas prácticas internacionales que caracterizan a la mayoría de las agencias de esta naturaleza.[35]

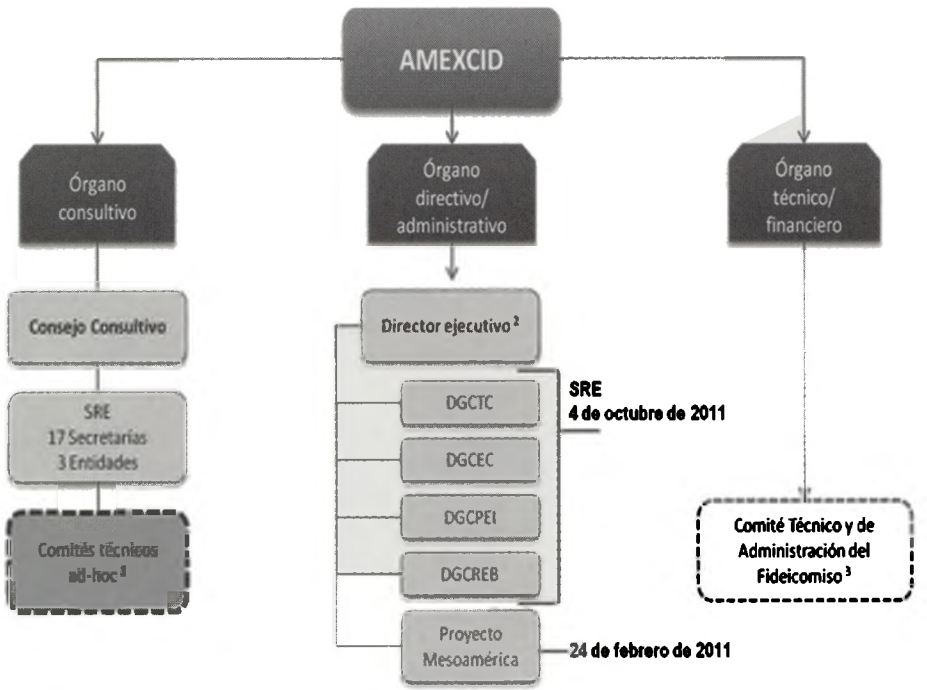
dirigir la política exterior del país, atendiendo a sus principios normativos, por lo cual no reconoce la intervención o injerencia de cualquier otro de los poderes e inclusive de los órganos Constitucionales autónomos (en Garzón, Luis Eduardo, "El andamiaje jurídico e institucional de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de México", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, IUDC, núm. 28, 2011, p. 49).

[34] SRE_Amexcid-DGCTC, "Boletín electrónico", México, agosto-septiembre, 2011.

[35] El 24 de febrero de 2012 a estas dos últimas Direcciones Generales simplemente se les añadió la

Ello le ha restado a la Amexcid identidad a nivel nacional e internacional[36] dado que en varios momentos se ha identificado como "el área económica de la Cancillería".[37]

FIGURA XIV.2
Organigrama de la Amexcid



(1) Conformados para atender asuntos puntuales
(2) Propuesto por el titular de la SRE, designado por el Presidente de la República
(3) Constituido por SRE, Amexcid y SHCP

Fuente: Amexcid.

palabra "Cooperación" de su denominación original; sin que ello cambiara en sentido alguno su cotidiano actuar; como se ha dicho, en ámbitos no afines respecto a una agencia de este perfil.

[36] A lo que habrá que añadir que esta agencia, a la fecha, carece de un emblema distintivo, a diferencia de otras instancias de esta naturaleza.

[37] Por señalar un ejemplo, el 27 de junio de 2012, con base en un mensaje por parte del titular de la Amexcid mediante la cual se expresó la posición de México ante el anuncio que el gobierno de Argentina hizo respecto a suspender el Acuerdo de Complementación Económica 55 con México (ACE 55), los medios de comunicación reportaron la noticia de la siguiente manera: "Rogelio Granguillhome, *Jefe del Área Económica de la Cancillería* (énfasis marcado por el autor), informa que México prepara una respuesta oficial al decreto argentino que congela la importación y exportación de vehículos" (*El Universal*, 27 abril de 2012). Como es evidente, no es conveniente (o al menos frecuente) que el responsable de una agencia nacional de CID participe activamente en la conducción de controversias comerciales de su país.

En materia operativa, la capacidad de gestión por parte de la Amexcid en temas dedicados a la cooperación internacional es considerable; en este sexenio destacó la cooperación triangular[38] y el reforzamiento de la capacidad nacional para ofrecer ayuda humanitaria a terceros países.[39]

Ahora bien, adicionalmente a la de por sí enorme carga laboral que sobrelleva la Amexcid, se le ha conferido la obligación de crear y poner en marcha las demás instancias que la LMCID indica. Conforme lo dicta la LMCID, el Consejo Consultivo de la Amexcid es el órgano encargado de "contribuir a la formulación del Programa de CID [...] y de la política pública en la materia". Este órgano se encuentra integrado por un representante de cada una de las secretarías de Estado, los Consejos Nacionales de Ciencia y Tecnología y para la Cultura y las Artes, así como de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Adicionalmente, por iniciativa del Presidente del Consejo (titular de la SRE) podrán asistir a sus reuniones representantes de las entidades federativas, municipios, y los sectores privado, social y académico (estos últimos sólo con derecho a voz). Al momento, el Consejo Consultivo, convocado por la Amexcid, se ha reunido en dos ocasiones.[40]

El PROCID se compone de los criterios, las directrices y la orientación geográfica en que la política y acciones de CID promovidas a través de la Amexcid deben realizarse desde la perspectiva sexenal.[41] Sin embargo, y a pesar de que en un ejercicio realizado entre funcionarios de la DGCTC y algunos académicos[42] en enero de 2012 se logró confeccionar el documento en cuestión, su contenido no fue publicado. Es decir, en el último año del mandato de Calderón –ya con la LCID en vigor– la cooperación exterior mexicana careció de un programa oficialmente en vigor que condujera a esta actividad (al menos durante el sexto año de gobierno).[43]

[38] Un estudio a fondo sobre este tema, escrito por este autor, se titula "México, la Cooperación Sur-Sur y Triangular. El dinamismo vuelto desafío", en Bruno Ayllón y Tahina Ojeda (coords.), *La Cooperación Sur en Latinoamérica*, Madrid, Ed. Los Libros de la Catarata-IUDC, 2013.

[39] En este sexenio, la oferta mexicana de ayuda humanitaria ha sido considerable, en términos cuantitativos, logísticos y operativos. En entrevista, el Emb. Rogelio Granguillhome, director ejecutivo de la Amexcid, mencionó que a través de la agencia es viable entregar este tipo de apoyo solidario a tan sólo 24 horas de la orden superior (presidencial) correspondiente, tal y como se hizo en Haití, Venezuela, Japón y Cuba (entre otros) durante el periodo presidencial estudiado. Entrevista concedida por el director ejecutivo de la Amexcid al autor, México, 28 de agosto, 2012.

[40] La primera, cuando se constituyó oficialmente este Órgano, el 24 de enero de 2012 y la otra el 21 de noviembre de ese mismo año.

[41] Por ejemplo, atendiendo a una añeja necesidad en términos de definición de los criterios de asignación y sectores en donde la oferta y recepción de CID desde la perspectiva debe ir orientada.

[42] Entre ellos, quien esto escribe.

[43] Esta aseveración debe leerse con cuidado, dado que aunque el Procid, en efecto, no fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, y por ende no tuvo vigencia oficial (es decir, en términos legales no

En todo caso, el "Proyecto de Procid" será previsiblemente entregado a la nueva administración como "Libro Blanco" de la cooperación mexicana, dejando a su criterio utilizar en alguna medida el contenido de dicho documento como insumo para el nuevo Procid que el próximo gobierno deberá redactar y poner en marcha.

En cuanto al Registro Nacional de CID (que la LCID indica debió operar en diciembre de 2012), mismo que se materializa a través del SIMEXCID, la conformación de una base de datos relacionada con la CID mexicana en materia de oferta y demanda data de varios lustros atrás, sin que a pesar de los avances conseguidos se disponga de un acervo informativo actualizado, consolidado, ni público.[44]

De igual forma, es importante resaltar que la Secretaría de Relaciones Exteriores no informó los montos asignados a la oferta de CID mexicana en el año 2012, aunque ello se podría explicar por el problema de que en la Ley Orgánica de Presupuestos de Egresos del Estado el rubro de CID no se encuentra contemplado. Esto supone que oficialmente el gobierno mexicano no puede informar de este recurso, si bien ejercido, no reconocido en esta normativa federal. Tal conflicto de leyes deberá resolverse a la brevedad, dado que la información sobre el estado de la cooperación mexicana es relevante; no como un fin en sí mismo, sino como una estrategia a favor de la información pública y subsiguiente rendición de cuentas en este segmento de la administración pública federal, en aras de efectuar evaluaciones, ponderando acciones y resultados.

Sobre el Fondo (que por ley debió comenzar operaciones el 16 de diciembre de 2011), aunque se han realizado trabajos en términos de definición de su estructura y mecanismos operativos, no fue conformado debido a que la LCID entró en vigor después de que los legisladores ya habían avalado la Ley de Egresos de 2012. Por tanto, y superando este nuevo conflicto de leyes, habrá que esperar a que la actual Legislatura determine su cuantía y, por ende, su capacidad de financiar las futuras actividades de CID mexicana.

---

existió), la Amexcid sustentó *de facto* sus labores en el contenido del referido "proyecto de documento", en particular atendiendo a sus disposiciones en cuanto a orientación geográfica y sectorial de su accionar.

[44]Ante pregunta expresa a la Amexcid sobre si el sistema de información estaría listo antes del 1 de diciembre del 2012, se respondió que "sí, en su primera fase", aunque "para escalarlo de acuerdo a lo requerido por la Ley se requerirán dos años".

CUADRO XIV.3
Fechas de conformación de instancias emanadas de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de México, desfases, estado actual y porcentaje de cumplimiento, 2011-2012

Elementos de la LCID	*Días contemplados en la LCID para su puesta en marcha*	*Fecha de creación según la LCID*	*Considerando el desfase de creación Amexcid, nueva fecha de creación*	*Porcentaje de cumplimiento estimado*	*Estado actual en términos absolutos/jurídicos*
Amexcid	120 días tras la entrada en vigor de la LCID (16 abril 2011)	16/8/2011	27/09/2011	100%	Creada
Consejo Consultivo Amexcid	Sin precisar	Sin precisar	24/1/2011	100%	Creado
Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo	120 días que sigan a la creación de la Amexcid	16/12/2011	27/1/2012	100% en cuanto a su redacción	Pendiente
Registro Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo	240 días que sigan a la creación de la Amexcid	16/4/2012	27/5/2012	70% respecto a una primera fase	Pendiente
Sistema de Información de la Cooperación Internacional para el Desarrollo	No se especifica la temporalidad, sin embargo, se espera que conforme en la misma fecha que el Registro.	16/4/2012	27/5/2012	70% respecto a una primera fase	Pendiente
Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo	120 días que sigan a la creación de la Amexcid	16/12/2011	27/1/2012	80% en cuanto a su diseño operativo	Pendiente

Fuente: Elaboración propia.

A manera de corolario, desde una visión estrictamente jurídica y crítica, con excepción de la Amexcid y su Consejo Consultivo, a pesar de los esfuerzos realizados, el resto de las cuatro instancias que con base en la LMCID debieron ser conformadas no lograron ser formalmente instituidas antes del 1 de diciembre de 2012. Esto conlleva a aseverar que desde esta postura el gobierno federal del sexenio en cuestión no atendió aspectos clave del citado ordenamiento legal.

Por otro lado, una lectura más propositiva permite aseverar que a partir de la entrada en vigor de la LCID al 1 de diciembre de 2012 (es decir, en un plazo récord de casi 20 meses) se registran importantes cambios en el marco institucional de la cooperación mexicana, en donde la creación

de la Agencia y su Consejo Consultivo han sido formalmente atendidos. De igual manera, los procesos que conducen hacia el establecimiento y operatividad de un programa, sistema de información y fondo registran importantes aunque insuficientes avances, lo que contribuye a que el próximo gobierno federal más adelante consolide los alcances conseguidos.

Más allá de las respectivas posturas críticas o propositivas, los elementos más sobresalientes y representativos que han impedido que la LCID haya sido aplicada en su completa dimensión responden a la conjunción de al menos tres factores interrelacionados, emanados de igual número de entidades gubernamentales, a saber:

- en primer lugar, al déficit de interés, liderazgo o respaldo político para que el contenido integral de la ley entrara en vigor (por parte del más alto nivel del Ejecutivo Federal);
- en segundo término, a los limitados plazos de tiempo (definidos por los legisladores que diseñaron la ley) para la plena instrumentación de las instancias y mecanismos operativos, programáticos y financieros provenientes de esta directriz jurídica;
- y, en tercer sitio, a las insuficientes capacidades institucionales para lograrlo (principalmente, aunque no de forma exclusiva, por parte de la Amexcid).

Sobre el primer punto, no se olvide que la propuesta de LMCI se originó en el Congreso de la Unión mediante una iniciativa emanada en un partido de oposición (PRI), lo que en buena medida explica que al menos por parte de Presidencia no se registró actitud particularmente promotora de la misma.[45] En ese sentido, cabe recordar que en este sexenio, si bien la política exterior no consistió en un rubro relevante, la cooperación internacional en seguridad (particularmente con Estados Unidos) ocupó el ámbito de mayor interés por parte del Presidente de la República en materia de asuntos internacionales.[46] Si a ello se le añade que esta Ley emitida por el Legislativo incidiría en una actividad de política exterior (de dominio casi exclusivo del Ejecutivo Federal), junto con el he-

[45] Lo anterior partiendo de la hipótesis respecto a que en caso de que la Oficina Presidencial se hubiese dado la orden de apresurar los diversos procesos inherentes a la plena puesta en marcha del contenido integral de la Ley, esto se hubiese conseguido antes de concluir en sexenio.

[46] Rafael Velázquez Flores y Jorge Schiavon, "La Iniciativa Mérida en el marco de la política exterior de Felipe Calderón", en Rafael Velázquez Flores y Juan Pablo Prado Lallande (coords.), *La Iniciativa Mérida: ¿nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?*, México, UNAM/BUAP-Sitesa, 2009, p. 98.

cho de que como se ha dicho la principal prioridad por parte de Felipe Calderón en el ámbito de la cooperación internacional fue la seguridad y no el desarrollo, generó que la Amexcid no contara con un sólido respaldo por parte de Presidencia.[47]

En cuanto a los plazos de tiempo, es consecuente insistir en que los legisladores que formularon la ley no consideraron el arduo proceso de creación y funcionamiento de las distintas instancias emanadas de este mandato legal y la complejidad inherente a tales procesos –incluidos los referidos conflictos de leyes emanados en el marco de su instrumentación–, con que pusieron en aprietos a la joven Amexcid para cumplir con un mandato que en varios sentidos supera sus capacidades.

De la mano de lo anterior, y como se ha señalado, la Amexcid, particularmente mediante la DGCTC, de manera adicional a sus de por sí múltiples actividades cotidianas se ha dado a la tarea de instrumentar y adaptar, según cada caso, las obligaciones en términos jurídicos, institucionales, programáticos, operativos y financieros dispuestos en la LMCID. Esta labor ha sido de dimensión compleja, en virtud del enorme reto que conllevó a que a partir de abril de 2011 –en tiempo récord y a tan sólo un año de fin de sexenio– se conformara un novedoso andamiaje institucional de CID mexicana, cuya labor trasciende a la Amexcid y a la propia SRE, dado que requiere de avales y gestiones en varias secretarías de Estado, Presidencia, estados de la Federación, algunas oficinas federales descentralizadas e inclusive, aunque en menor medida, en organizaciones no gubernamentales, academia y otras entidades privadas. Todo ello, sensatamente, es una tarea maratónica a realizarse en plazos limitados, con una reducida estructura en proporción al reto en cuestión, aunque también considerando que el cumplimiento de la ley, por complejo que esto sea, no es justificable, y menos aún por parte de la autoridad competente.

Ahora bien, dado que como lo señalan los referidos postulados institucionalistas la puesta en marcha de normas e instituciones dedicadas a direccionar a la CID generan expectativas respecto a su operatividad y efectos, resulta adecuado analizar el estado actual de satisfacción respecto a dichas expectativas, a la luz de la entrada en vigor de la LCID y tras un año de operaciones de la Amexcid. Para ello, una encuesta aplicada en agosto de 2012 al amparo de esta investigación dirigida a los principales sectores involucrados en la política mexicana de CID (funcionarios

[47] En cambio, y por señalar un ejemplo reciente que no debe extrapolarse en términos absolutos al caso mexicano, en Colombia en noviembre de 2011 se creó una Agencia afín la cual, debido precisamente al particular respaldo otorgado por el Jefe del Ejecutivo de ese país, se denominó "Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia".

Amexcid, funcionarios de diversas Secretarías de Estado adscritos a sus respectivas Direcciones Generales de Asuntos Internacionales o áreas afines, así como a académicos especialistas en CID mexicana)[48] dedicada a evaluar las percepciones de satisfacción en cuanto a la puesta en marcha del contenido del referido andamiaje jurídico-institucional, arrojó los siguientes resultados.

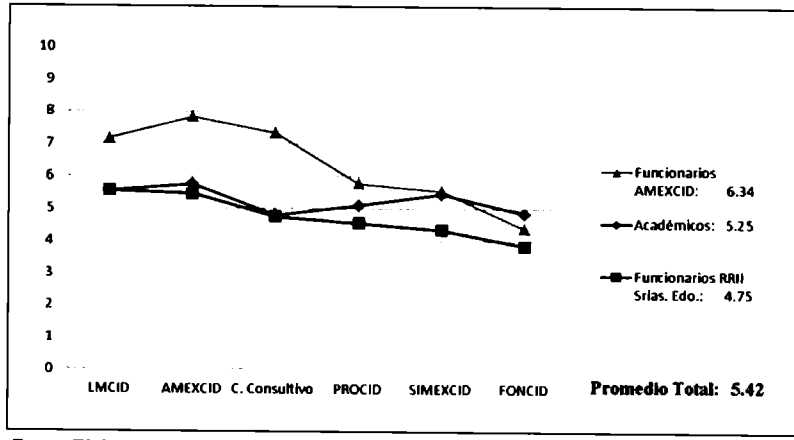
Como puede apreciarse en la gráfica XIV.2, los puntajes resultantes por parte de los tres grupos encuestados son bajos, con un promedio general de 5.42/10, lo que denota escepticismo en cuanto a la aplicación de la ley y sus respectivos resultados, coincidiendo con el análisis previo de este texto en el sentido de que buena parte de los estatutos de esta ley no fueron aplicados en el sexenio estudiado.[49]

De igual forma, la Amexcid es la instancia que mayor puntaje obtuvo por parte de los tres grupos control (con un promedio de 6.3; destaca que sus funcionarios le otorgaron el mayor puntaje de todos los parámetros evaluados, con 7.83 puntos), mientras que la peor evaluada fue, como no podía ser de otra manera, el Fondo, debido a su prácticamente nula instrumentación por las razones oportunamente señaladas, consiguiendo 4.3 puntos (los funcionarios de secretarías de Estado, en promedio, le confirieron 3.85).

[48] En septiembre de 2012 se aplicaron veinte encuestas idénticas a cada uno de los tres grupos indicados (es decir, 60 en total, quienes fueron informados del objetivo de la misma), las cuales contienen 10 preguntas sobre asuntos generales y concretos en materia de percepciones de satisfacción en torno a la puesta en marcha del nuevo andamiaje jurídico institucional emanado de la LMCID. En la Amexcid la encuesta fue aplicada a funcionarios definidos por las autoridades de dicha agencia (directores generales, directores de área y jefes de departamento), cuya Dirección Ejecutiva amablemente facilitó su aplicación. Para el segundo caso se aplicaron encuestas a funcionarios de los mismos niveles jerárquicos respecto a la Amexcid adscritos a direcciones generales de asuntos internacionales y oficinas afines de las Secretarías de Educación Pública, Salud, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Desarrollo Social, Energía, Turismo, y Comunicaciones y Transportes. De igual forma, en el ámbito académico, la encuesta se aplicó a profesores e investigadores dedicados a la CID quienes laboran en el CIDE, Instituto Mora, UNAM, Tecnológico de Monterrey, Universidad Popular Autónoma de Puebla, Universidad de Colima y Universidad de Guadalajara. En este estudio, por razones de espacio, solamente se hace referencia a los resultados de la primer pregunta del cuestionario ("¿En qué medida ha sido satisfecha su expectativa respecto a la aplicación de la LMCID, en el sentido de poner en marcha las diversas instancias y mecanismos operativos emanados de dicho ordenamiento jurídico?", identificada en esta gráfica como "LMCID", donde 10 significa satisfacción total, 1 nula satisfacción y 0 no se, así como las preguntas "¿En qué medida se ha satisfecho su expectativa respecto a la existencia, operatividad y eficacia de las siguientes instancias emanadas de la LMCID?", siendo éstas la Agencia, su Consejo Consultivo, el Programa, el Sistema de Información y el Fondo). Los otros resultados que emanan de esta encuesta serán utilizados para un estudio más acabado sobre el tema a ser publicado en el año 2013. Dicho ejercicio pretende replicarse de forma periódica para estudios comparativos subsiguientes.

[49] De ahí quizás el comentario de la senadora Rosario Green (como se ha señalado, mentora de la LCID), quien declaró que la Amexcid "desde mi punto de vista, dista mucho de consolidarse y de cumplir con las exigencias en la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que le dio origen" (Green, "Política exterior de Estado con los tres órdenes de gobierno", *El Universal*, México, 10 de agosto de 2012).

GRÁFICA XIV.2
Expectativas de funcionarios adscritos a la Amexcid, a direcciones generales de asuntos internacionales y áreas afines de secretarías de Estado y académicos dedicados a la cooperación internacional, respecto a la instrumentación de la LCID de México



Fuente: Elaboración propia, a partir del análisis de datos de la encuesta de percepción aplicada a los grupos señalados en septiembre de 2012.

El grupo más crítico con respecto a la satisfacción de sus expectativas sobre la instrumentación integral e impacto de la LCID es el de funcionarios que trabajan en las direcciones generales de asuntos internacionales y áreas afines, con un promedio de 4.75 puntos; inclusive superan a los académicos (usualmente más críticos respecto a las acciones gubernamentales), quienes en su conjunto promedian un puntaje de 5.25 unidades respecto a la satisfacción de sus expectativas en los temas citados. Mientras tanto, y como era de esperarse, los funcionarios Amexcid otorgaron el mayor puntaje en cuanto a la aplicación de la LCID, con 6.34 puntos en promedio.

Una primera explicación sobre estos resultadoses que la Amexcid es la instancia emanada de la ley que, además de funcionar y generar diversos procesos y servicios, ha contado con mayor visibilidad de sus acciones. En sentido opuesto, el Fondo, dado que aún no es operativo, ha obtenido los menores puntajes. Por otro lado, analizando los grupos encuestados, es probable que, debido a que tanto los funcionarios Amexcid como los académicos (en ese orden) experimentan y conocen con mayor precisión el "estado del arte" del proceso de instrumentación de la ley referida (sus avances y dificultades inherentes a su implementación), sus respectivas calificaciones sean relativamente más altas, aunque no coincidentes. Lo

anterior sugiere que las percepciones y quizás la operatividad de la ley no ha "goteado" conforme a lo esperado hacia las áreas operativas en donde la CID mexicana se realiza (secretarías de Estado), lo cual significaría un importante elemento de oportunidad para la Amexcid, como la principal oficina responsable de cohesionar a los actores federales que también construyen día tras día a la política mexicana en la materia.

En síntesis, estos resultados –y en particular el total (5.42)– explican que la percepción general en materia de institucionalización y generación de una política de Estado en CID tras la puesta en marcha de su ley en sectores sociales clave a este respecto, debido al deficitario cumplimiento de la referida norma, no evidenció avances significativos por parte de los encuestados, en sentido contrario a lo que la normativa federal propicia, y ordena.

Estos resultados deben tomarse con cautela y en ningún sentido deben leerse en términos absolutos o exclusivos de la cooperación mexicana, debido al menos a dos circunstancias. La primera es que al momento de aplicarse la encuesta la LCID tenía menos de veinte meses de haber entrado en vigor (aunque en este periodo su contenido debió ser vigente), mientras que la Amexcid había cumplido con su primer año de existencia. La segunda, a que una característica común de los donantes emergentes (como México) no miembros al CAD (salvo los países árabes donantes) es, precisamente, su fragmentación y "debilidad institucional [...] encumbrada en su insuficiente número de personal capacitado, dependencia estructural y permanentes esfuerzos por orientar sus acciones y estrategias con el fin de conseguir sus propósitos, mientras que sus oficinas y agencias suelen carecer de poder relativo frente a otras instancias gubernamentales".[50] Esto indica que el estatus del proceso a favor de la institucionalidad de la CID de México se encuentra –como ocurre en países similares– en ciernes, en donde confluyen avances y elementos de oportunidad.

En ese sentido, en diciembre de 2012, ante la vuelta al Poder Ejecutivo del PRI (el Partido que propuso y logró la puesta en marcha de la LCID), la política exterior y su inherente CID parecen reposicionarse en la agenda nacional.

En el marco de los cuatro pilares de política exterior del presidente Peña Nieto para hacer de México "un actor con responsabilidad global", de forma explícita se encuentra ampliar la cooperación internacional.

[50] Emma Mawdsley, *From Recipients to Donors. Emerging Powers and the Changing Development Landscape*, Londres, Zed Books, 2012, p. 94.

Así, el Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018) señala que "...la política exterior se basará en la CID...", indicando la necesidad de que la Amexcid "...consolide su papel como ejecutor y coordinador de la cooperación internacional del gobierno mexicano".

En entrevista con Juan Manuel Valle, actual Director Ejecutivo de la Amexcid sobre las nuevas directrices de la cooperación externa nacional, se destaca la profunda reestructuración institucional de la cual la Agencia será objeto, cuyo diseño estará listo en el transcurso del segundo semestre del 2013. De igual forma, el citado funcionario adelantó que el Proyecto Mesoamericano será la "estrategia insignia" de la cooperación exterior mexicana en este sexenio.

En definitiva, a imagen y semejanza respecto al último año de gobierno de Felipe Calderón, el principal desafío para el sexenio 2012-2018 respecto a la cooperación internacional mexicana es que se atienda de forma cabal el contenido de la citada ley. La señalada reestructuración de la Agencia es un signo positivo en este sentido, a lo que habrá de añadirse la plena vigencia de Procid, Simexcid y Foncid.

De lograrse ello la perspectiva es que México, con base en su nuevo andamiaje jurídico-institucional direccionado a través de una renovada Amexcid consiga dar pasos significativos a favor de la conformación de una política de Estado en este rubro fundamental de la política exterior nacional.

CONCLUSIONES

En años recientes diversos países, organismos internacionales y mecanismos de gobernanza global han apostado por incrementar y mejorar los esquemas de cooperación entre sí, en la lógica de que al superar gradualmente los costos de transacción (dificultades) inherentes a la colaboración, es plausible facilitar que sus promotores consigan con mayor margen de oportunidad los propósitos planteados.

En este sentido, una de las estrategias más recurrentes a favor de dicho propósito ha sido la renovación o creación, según cada caso, de las instituciones responsables de impulsar y gestionar a la CID gubernamental, emanando de tales procesos múltiples experiencias, cuyas principales características y efectos han sido aquí analizados desde la perspectiva mexicana, durante el sexenio del presidente Calderón.

Este eje de análisis (sustentado en el institucionalismo) se considera adecuado dado que el diseño y funcionalidad de las instituciones oficiales

que realizan CID (usualmente denominadas agencias) son relevantes, pues dichos elementos determinan en buena medida la capacidad de los gobiernos para que mediante colaboración externa los objetivos planteados sean conseguidos.

En este contexto, durante el sexenio del presidente Calderón, en donde la política exterior en términos generales se caracterizó por no ser prioritaria, por iniciativa del PRI en la Cámara de Senadores, en el año 2011 entró en vigor la LCID, cuyo es fin incidir de manera proactiva en la formulación, conducción y regulación de la CID oficial de México. Los referidos propósitos fueron premeditadamente configurados con el fin de atender las áreas de oportunidad de la cooperación mexicana en su momento sintetizadas, con miras a que esta actividad, en su dimensión de política pública supeditada a los objetivos y directrices de la política exterior, sea instrumentada a través de procesos e instancias más eficaces.

A partir de esta emblemática fecha, la CID mexicana, la cual se caracteriza por su prolijidad, diversidad y dinamismo, dado que se despliega simultáneamente en sus dimensiones bilateral, multilateral, triangular, sea en su faceta de oferente o receptor, ha iniciado un proceso de transformación institucional y operativa, cuyo principal efecto ha sido la creación de la Amexcid en 2011. Empero, y como era previsible, la entrada en vigor de la LCID e inclusive la creación de la Amexcid, por sí mismas no han conseguido que, en automático, se cuente con mejoras significativas de institucionalización de la CID mexicana. Tal circunstancia, que demora el proceso a favor de la configuración de una política de Estado consolidada en este ámbito de la política exterior, permite confirmar la argumentación central de esta investigación referida al inicio de este escrito. Lo señalado se sustenta por el hecho de que a pesar de la obligatoriedad por parte del Poder Ejecutivo en cuanto a cumplir en tiempo y forma con las estipulaciones incluidas en la ley, la Agencia no contó con el respaldo político ni financiero que ameritan sus funciones, mientras que el Programa, el Registro Nacional (vía un Sistema un Información) y el Foncid oficialmente no fueron conformados antes del ocaso del sexenio de Calderón.

Lo anterior sucede en razón a la conjunción, *inter alia*, de al menos tres factores interrelacionados entre sí, a saber: el déficit de interés, liderazgo y voluntad por parte de la presidencia para echar a andar integralmente el referido andamiaje institucional; limitados tiempos dispuestos en la ley para ello; así como insuficientes capacidades institucionales para lograrlo. La conjunción de estos tres factores ha dejado a la Amexcid, de alguna manera, "entrampada" entre los determinantes

primero y segundo, disminuyendo su capacidad para echar a andar de manera completa antes de diciembre de 2012 las múltiples disposiciones de la ley.

De esta forma y debido a las circunstancias señaladas cuya responsabilidad se encuentra repartida entre los actores citados (aunque en términos diferenciados), al término del periodo presidencial estudiado y más allá de reconocer los avances conseguidos, se registra un importante déficit en cuanto al cumplimiento de las disposiciones en la LCID. Esto sucede en términos de la creación y puesta en marcha de buena parte de las nuevas normas y plataformas institucionales con base en las cuales según esta normativa jurídica, una renovada política mexicana de CID debe operar de forma escalonada a partir del año 2011.

Finalmente, este estudio en su conjunto permite constatar que *si bien durante* el gobierno del presidente Calderón la cooperación mexicana además de mostrar continuidad programática de su ejercicio ha registrado adelantos en materia de institucionalización y construcción de una política pública de Estado en este asunto, el alcance registrado al final del sexenio no correspondió conforme a lo dictado por la referida ley. Esto se observa en las percepciones de satisfacción de expectativas a este respecto en sectores clave en el tema en cuestión, cuyo puntaje promedio en los grupos consultados fue de 5.42 puntos. Por tanto, debido al menos a los tres factores previamente impresos, el gobierno federal 2006-2012 heredará a la próxima administración los cimientos necesarios para gradualmente continuar trabajando en pro de una política de Estado en materia de CID.

Corresponde por tanto continuar expectantes respecto a la manera en que el gobierno federal 2012-2018 deberá cumplir cabalmente el contenido integral de la LCID, con miras a continuar el camino a favor de la conformación de una CID más eficaz, realizada al amparo de instituciones y procedimientos capaces de contribuir con mayor impacto al desarrollo nacional y a la política exterior del país.

REFERENCIAS

Amexcid-DGCTC, "Boletín Electrónico", agosto-septiembre de 2011, México.

_____, "Entrevista a Rogelio Granguillhome, titular de la Amexcid", Amexcid, México, 2012.

"Argentina dañó relación con México por autos: SRE", *El Universal*, México, 27 de abril de 2012.

Benítez, Raúl y Carlos Rodríguez, "Inseguridad, instituciones e integración subregional", en Alejandro Chanona Burgete y Yadira Gálvez Salvador (coords.), *Los regionalismos frete a la agenda de seguridad internacional*, México, UNAM, 2011.

Center for American Progress, "Interactive Map: Foreign Aid: Country by Country Assistance for 2011", 2012.

Garzón, Luis Eduardo, "El andamiaje jurídico e institucional de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de México", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, IUDC, núm. 28, 2011.

"Derbez da cemento, becas y alambre por dirigir OEA", México, *La Crónica*, 17 de enero de 2005.

Deudney, Daniel y John Ikenberry, "Nature and Sources of Liberal International Order", *Review of International Studies*, vol. 25, núm. 2, 1999, pp. 179-196.

Green, Rosario, "Panorama general de la Ley General de Cooperación Internacional para el Desarrollo", *Pluralidad y Consenso*, México, Instituto Belisario Domínguez, 2008.

_____, "Política exterior de Estado con los tres órdenes de gobierno", *El Universal*, México, 10 de agosto de 2012.

Karns, Margaret y Karen Mingst, *International Organizations. The Politics and Processes of Global Governance*, Londres, Lyenne Rienner Publishers, 2010.

Keohane, O. Robert, *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, Boulder y Nueva York, Westview Press, 1989.

Krasner, Stephen D. (ed.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983.

Lancaster, Carol, *Foreign Aid. Diplomacy, Development, Domestic Politics*, Londres, The University of Chicago Press, 2007.

Mawdsley, Emma, *From Recipients to Donors. Emerging Powers and the Changing Development Landscape*, Londres, Zed Books, 2012.

OECD-DAC, "Development: Aid to Developing Countries Falls because of Global Recession", Paris, OECD-DAC, 2012.

_____, Stat. Extracts, "DAC 2a ODA Disbursements", París, OECD-DAC, 2012.

Ojeda, Mario, *México: el surgimiento de una política exterior activa*, México, SEP, 1986.

Prado Lallande, Juan Pablo y Elizabeth Tadeo Villegas, "La cooperación internacional para el desarrollo de México: ¿herramienta eficaz de política exterior?", *Revista Relaciones Internacionales*, Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata, núm. 39, La Plata, Argentina, 2009.

Sepúlveda Amor, Bernardo, "Política exterior y orden constitucional: los fundamentos de una política exterior de Estado", en Emilio Rabasa, *Los siete principios básicos de la política exterior de México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2005.

SRE-URECI-DGCTC, *Informe México de Cooperación Internacional 2010*, SRE-URECI-DGCTC, México, 2010.

SRE-Amexcid-DGCTC, *Informe Anual de la Cooperación Internacional para el Desarrollo 2011*, SRE-Amexcid-DGCTC, México, 2011.

_____, "Boletín electrónico", México, agosto-septiembre, 2011.

Sterling-Folker, Jennifer, *Making Sense of International Relations Theory*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 2006.

Soria Morales, Ernesto, "La política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo...", en Beatriz Schmukler *et al.* (coords.), *Cooperación internacional para el desarrollo. Hacia una agenda participativa*, México, Instituto Mora/Miguel Ángel Porrúa, 2008.

Tripp, José Octavio y Bernadette Vega, "Asociaciones complementarias: base para el futuro de la cooperación Sur-Sur y triangular de México", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, Madrid, IUDC, núm. 28, 2011.

Velázquez, Flores Rafael y Jorge Schiavon, "La Iniciativa Mérida en el marco de la política exterior de Felipe Calderón", en Rafael Velázquez Flores y Juan Pablo Prado Lallande (coords.), *La Iniciativa Mérida: ¿nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?*, México, UNAM/BUAP-Sitesa, 2009.

Walz, Julie y Vijaya Ramachandran, "Brave New World. A Literature Review of Emerging Donors and the Changing Nature of Foreign Assistance", *Center for Global Development*, document de trabajo 273, Washington, D. C., 2011.

XV. CRÓNICA DE UN DECLIVE ANUNCIADO: LA DIPLOMACIA CULTURAL DE MÉXICO EN EL SEXENIO DE FELIPE CALDERÓN

CÉSAR VILLANUEVA RIVAS

INTRODUCCIÓN: ¿POR QUÉ LA CULTURA?

LA DIPLOMACIA CULTURAL ES UNA DE LAS PRÁCTICAS más utilizadas en la política exterior de los países, pero paradójicamente, una de las menos comprendidas a cabalidad. En algunos ámbitos se la percibe como una profesión indirecta, secundaría, ornamental. Se podría afirmar, incluso, que es una actividad que pocos diplomáticos valoran porque en gran medida, requiere de tiempo, recursos y muy especialmente, paciencia. El desinterés y desconocimiento puede venir de que generalmente, en la diplomacia cultural de los Estados no se toman las grandes decisiones de Estado, ni se anidan las graves amenazas internacionales que atentan contra la seguridad, y sólo en contadas ocasiones se la ubica como un pilar de la política exterior.[1] Los aparatos diplomáticos convencionales no siempre cuentan con la voluntad de construir cimientos y sembrar árboles, para esperar cinco, diez años, y a veces más tiempo, cuando los resultados finalmente son evidentes para todos. "Nosotros ya no estaremos allí" –piensan–, y la gloria irá a alguien más, en un cálculo egoísta de corto plazo que carece del genio de las grandes empresas. De la misma manera, las prioridades de la diplomacia del día a día hacen que las sutilezas que asoman de la "mirada cultural" en la política exterior sean difíciles de captar, de valorar, de cultivar. Como lo atestiguan algunas de las grandes tradiciones diplomáticas del mundo, la cultura es de hecho el

[1] Tres ejemplos conocidos: en 1946 el senador norteamericano J. William Fulbright fundó uno de los programas culturales más ambiciosos para el departamento de Estado de Estados Unidos y que lleva su apellido, que continúa siendo la punta de lanza de sus relaciones educativas con otros países; Willy Brandt, en Alemania, fue quien asoció a la cultura como el "tercer pilar" de la política exterior en 1966, entendiendo que la política y la economía son los otros dos pilares; hasta hace poco, los franceses invertían una tercera parte de su presupuesto de política exterior en temas culturales.

punto de partida, la plataforma desde donde se negocian y construyen los acuerdos, así como la manera de concluir toda gestión del entorno internacional o, digamos hoy en día, global.

México, afortunadamente, tiene una tradición en estos temas. Jorge Alberto Lozoya, quien ha sido posiblemente el más claro visionario y ejecutor de la diplomacia cultural mexicana de finales del siglo XX, decía en esta misma revista en el año 1977, que la cultura es una estrategia necesaria para la diplomacia mexicana, por el prestigio que le brinda a la nación a nivel internacional y por los beneficios que otorgan a la población. Sus planteamientos, en plena Guerra Fría, apuntaban al hecho de que, bien entendido, el uso de las herramientas culturales nos posicionaría como una nación con mayor capacidad de acción frente a los poderes de las dos gran des potencias y adicionalmente, la política exterior de México tendría una variedad de posibilidades, a partir principalmente, de las bondades de la cooperación internacional. Sus ideas sintetizan lo que ha sido la diplomacia cultural de la cancillería en los últimos años y las maneras como hemos podido pensar la cooperación cultural.[2]

A treinta y cinco años de las reflexiones que realizó Jorge Alberto Lozoya sobre la importancia de estos temas para la política exterior de nuestro país, sobresalen tres asuntos que siguen siendo vigentes para entender la cultura en la política exterior en el sexenio de Felipe Calderón. El primero es la importancia relativa, pero constante, que la política exterior de México le brinda tradicionalmente a la proyección cultural del país en el exterior. El segundo es la política basada en la cooperación internacional para el desarrollo, donde los intercambios académicos, científicos y la educación internacional, a pesar de un diseño deficiente, continúan siendo acciones que atienden intereses de la sociedad mexicana. El tercero es la vinculación de acciones comunes desde la fuerza de la diplomacia multilateral a través de los organismos internacionales especializados.

Para analizar el tema de la cultura en la política exterior en el sexenio de Felipe Calderón, este capítulo se divide en dos partes: la primera tiene que ver con las continuidades del sexenio anterior, y se refiere a la importancia relativa que la cultura ha tenido y sigue teniendo dentro de la política exterior de México y que se manifiesta como promoción y cooperación cultural. La segunda es la referente a procesos de discontinuidad que afectaron el quehacer cultural internacional de México en el sexenio

[2] Jorge Alberto Lozoya, "Hacia una política internacional en la educación y la cultura", *Foro Internacional*, vol. 18, núm. 1, julio-septiembre de 1977, p. 210.

recién terminado. En específico hablo de las polémicas en torno a la Bienal de Venecia 53 y al tema de la cancelación del año de México en Francia en 2000. Refiero al tema de la urgencia de proyectar una imagen positiva de México al exterior a través de la Marca-Nación y el uso de la diplomacia pública. Por último, describo lo que considero fue una decisión desafortunada, desde la simbología diplomática, en el caso del retiro de la figura de embajador permanente de México designado para atender los temas con la UNESCO, en 2010. Este capítulo sustenta un relato crítico de lo que pienso es un "declive evidente" de la diplomacia cultural mexicana en el sexenio de Felipe Calderón. Me refiero en específico a las fallas conceptuales, institucionales, que limitaron esta práctica, especialmente visibles en el cambio, pérdida de jerarquía y posicionamiento institucional dentro de la SRE, la mínima aportación de recursos económicos, y las coyunturas negativas aunadas a una serie de decisiones cuestionables que afectaron las posibilidades de hacer de la cultura una área estratégica de la política exterior mexicana.

LA DIPLOMACIA CULTURAL MEXICANA: ¿ACCIÓN ORNAMENTAL O ACTIVO ESTRATÉGICO?

Hoy en día casi nadie cuestiona la importancia de la cultura en el ámbito de la política exterior. Los Estados ponen atención al campo cultural por tres razones fundamentales: para conseguir una ventaja simbólica comparativa frente a otras naciones, para potenciar aspectos estratégicos de sus negociaciones diplomáticas, o para complementar acciones políticas, comerciales o turísticas. En el campo simbólico, lo que se busca es crear un perfil distintivo y referencial frente a las demás naciones, proyectando una imagen cultural/nacional única, que afirme la identidad del "yo" frente al "otro". En las negociaciones diplomáticas, la cultura es un catalizador que potencia las posibilidades de lograr resultados satisfactorios, sea a través de establecer un encuadre simbólico apropiado, de favorecer un estilo de interlocución propio, o a través de ofrecer un obsequio de alto valor para la contraparte. Como complemento de acciones de política exterior, la cultura es un valor de identidad añadido, que complementa los efectos políticos, económico-comerciales o de turismo, generando, en los casos más afortunados, una buena predisposición hacia las naciones que la aplican adecuadamente.

Los países con tradiciones culturales vastas y bien consolidadas, fundamentalmente potencias europeas, emplean la cultura como variable

constitutiva de las acciones de política, economía o derecho que realizan con otras naciones. Incluso, moldean teorías explicativas que ayudan a comprender por qué la cultura es un factor clave para su diplomacia, el avance de sus intereses nacionales y la influencia que proyectan a otras naciones.[3] En este sentido, la diplomacia cultural es un campo especializado de la diplomacia, que tiene como función clave la representación simbólica e identitaria de la nación y su sociedad hacia el exterior, con el fin de lograr tres posibles metas: promoción de manifestaciones culturales; la activación de una cooperación cultural, especialmente en el campo intelectual y de intercambios educativos; y la capacidad de construir un discurso atractivo sobre la nación, para atraer el interés de actores internacionales.[4]

En referencia a lo anterior, México no es excepción. Seguimos hablando de la importancia de nuestra cultura en nuestras relaciones internacionales como lo hacíamos ya desde el siglo XIX, o mejor aún, como se ha hecho ya costumbre en los gobiernos posrevolucionarios. En efecto, José Vasconcelos, como responsable de la Secretaría de Educación Pública (1921-1923), elabora un plan para regenerar México después de la lucha intestina, a partir de la cultura, haciendo de ésta no sólo un vehículo de unidad nacional, sino que también de proyección internacional del arte y patrimonio mexicano, especialmente hacia Latinoamérica. De esta manera, los gobiernos subsecuentes le dan un lugar a la cultura en el campo internacional, a veces con mayor vigor, como el sexenio de Adolfo López Mateos o el de Carlos Salinas de Gortari, a veces menor, como el de Adolfo Ruíz Cortines o el de Miguel de la Madrid Hurtado.

[3] En Estados Unidos, Joseph S. Nye Jr. acuña el concepto de "poder suave", para referirse a la capacidad de un estado de atraer a los demás a partir de sus valores, su cultura y su legitimidad. En Francia, Régis Debray analiza la capacidad del "estado seductor" como la estrategia cultural de comunicar ideas, valores y civilización a las naciones exteriores. Más recientemente, Simon Anholt pone en juego la noción de "marca-nación" para entender el impacto mercadotécnico internacional de los países en la globalización, a partir de una necesidad de posicionamiento de Gran Bretaña.

[4] Richard T. Arndt explica que "la diplomacia cultural sólo puede decirse que tienen lugar cuando los diplomáticos, sirviendo a los gobiernos nacionales, traten de formalizar y canalizar "relaciones culturales" con otras naciones para promover los intereses nacionales. Para ser precisos, las "relaciones culturales" son las interacciones institucionales entre las culturas nacionales, esos aspectos del intelecto y la educación que se presentan en cualquier sociedad que tiende a cruzar las fronteras y contactar con instituciones extranjeras". *Cfr.* Richard T. Arndt, *The First Resort of Kings, American Cultural Diplomacy in the Twentieth Century*, Washington, D. C., Potomac Books, 2006, p. 14. De la misma manera, el mismo autor distingue a la diplomacia cultural de las relaciones internacionales refiriéndose a la segunda como a las relaciones que "tienen lugar sin los gobiernos y consisten en toda clase de intercambios humanos, desde música hasta matrimonio, turismo, comercio, películas, deportes e Internet". *Cfr.* Richard T. Arndt, "¿Cultura o propaganda? Reflexiones sobre medio siglo de diplomacia cultural de Estados Unidos", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 85, agosto-octubre de 2008, p. 30.

El sexenio de Felipe Calderón Hinojosa sigue con la misma tradición de brindar apoyos y reconocimiento al sector cultural, así como la de proyectar una visión cultural de México en el exterior desde la SRE. Dentro de la Dirección General de Cooperación Educativa y Cultural existe un conjunto de objetivos que se resumen de la siguiente manera:

> En cumplimiento a los objetivos estratégicos de política exterior contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, la SRE, por medio de la Dirección General de Cooperación Educativa y Cultural, promueve la cooperación educativa y la promoción cultural como herramientas fundamentales de la política exterior de México. En coordinación con las representaciones diplomáticas y consulares de México en el exterior, se busca estimular la formación del conocimiento, talento y creatividad de la sociedad mexicana, para contribuir a la generación de una imagen positiva del país y apoyar el fortalecimiento de las relaciones políticas y económicas con otras naciones.[5]

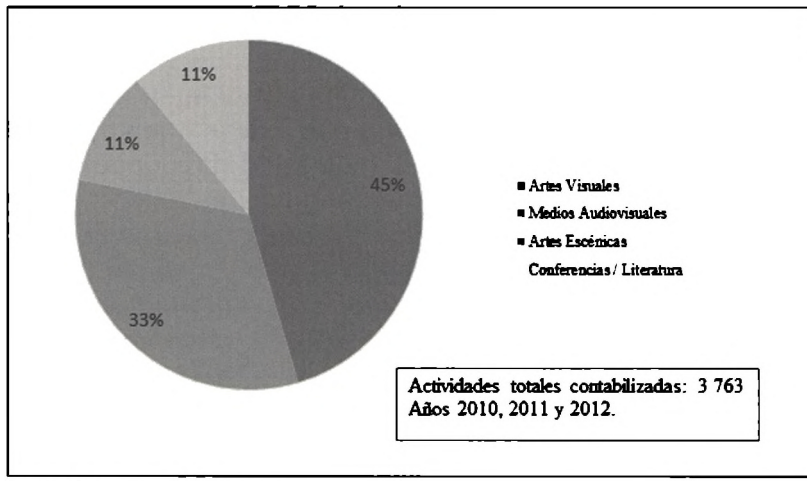
En esto hubo una continuidad con los objetivos culturales internacionales perseguidos por el gobierno de Vicente Fox. Es posible afirmar que el modelo de diplomacia y cooperación cultural internacional que tuvo la SRE hasta 2008, estaba construido a partir de lo que se ha hecho, al menos, desde los ochenta, pero también a partir de la propuesta que definió Jorge G. Castañeda en 2001. La base fueron los programas sustantivos bien conocidos de cooperación cultural, gestión e intercambios académicos y becas, y las aportaciones de Castañeda fueron el elevar de nivel a la Dirección de Asuntos Culturales, dándole una capacidad de gestión directa con el Secretario, la creación de los Institutos de México en el exterior y la presentación de agregados culturales con un perfil de creadores jóvenes con amplio reconocimiento. Con sus limitaciones, este fue un programa con objetivos y capacidad de incidencia que empieza a desdibujarse a partir de 2008 por las razones que expondré más adelante y que subrayo como parte del declive de la diplomacia cultural mexicana.

Si atendemos al perfil de las acciones de promoción cultural en el sexenio de Felipe Calderón, podemos constatar con base en la información disponible, que se favoreció un enfoque hacia la "alta cultura" o las bellas artes, lo que la predispone a una visión conservadora y tradicionalista, muy en la tónica en la que los Científicos veían a la cultura en el período

[5] Martha Cecilia Jaber B., "Memoria Documental 2007-2011", del *Programa de la Promoción Cultural y la Cooperación Educativa de México en el Mundo*, Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Dirección General de Cooperación Educativa y Cultural, Documento de Trabajo, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2011, p. 2.

porfirista del siglo XIX.[6] Como puede verse en la gráfica XV.1, a pesar de una aparente pluralidad en expresiones culturales, la diplomacia cultural del sexenio desde la SRE favoreció acciones que tienen que ver con las artes visuales (pintura, escultura, instalaciones, fotografía, artesanías y diseños) y los medios audiovisuales (cine, televisión, radio y contenidos digitales), dejando en una segunda instancia las artes escénicas (danza, música y teatro), así como la literatura y la gastronomía.[7] La gráfica XV.1 presenta un balance de tres años (2010, 2011 y 2012) de acciones de promoción cultural de la secretaría en el sexenio de Felipe Calderón. Como se puede observar, la SRE clasifica de manera tradicional la producción cultural, favoreciendo la noción de artes cultas.[8]

GRÁFICA XV.1
Actividades de promoción cultural de México en el exterior (2012-2012)



Fuente: Informes anuales, SRE.

[6] La referencia a esta distinción de la "alta cultura" viene de la Inglaterra Victoriana y de Mathew Arnold, quien en *Culture and Anarchy* (1869) argumenta que debemos aspirar sólo a "lo mejor que ha sido pensado y dicho" como un antídoto al materialismo anárquico, el industrialismo y el individualismo.

[7] En el diálogo que he mantenido con algunos funcionarios culturales, hay discrepancia en este punto. Algunos aducen que la SRE realizó una gran variedad de actividades culturales y que las "artes cultas" no fueron especialmente favorecidas. Sin embargo, con base en la información disponible, es difícil llegar a una conclusión como esa. Además, el sistema de clasificación de acciones culturales que tiene la SRE captura tipologías que favorecen mi interpretación, cfr. gráfica XV.1. Lo que puedo concluir es que no hay una sistematización adecuada institucional para mostrar la pluralidad de acciones que se realizan o la información no está disponible para los interesados.

[8] Esto es consistente con mis investigaciones sobre los funcionarios culturales de la SRE, de quienes en un cuestionario que apliqué a cuarenta y nueve diplomáticos en 2010, 92 por ciento dijeron que la diplomacia cultural tenía como principal área de relevancia a las "artes".

Ciertamente también ha habido espacio para la innovación. Como se menciona en la Memoria Documental 2007-2011, "se han incorporado a nuevos actores de cooperación, entre los que destaca la participación de gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, existen hoy en día nuevas áreas y modalidades (como cátedras México e industrias culturales) y nuevas fuentes de financiamiento (como fondos y sector privado), buscando el desarrollo de proyectos integrales para formar capital humano de alto nivel en áreas estratégicas del conocimiento," con lo cual se evidencia también una diversificación de objetivos y estrategias de promoción cultural internacional.[9] En el sexenio de Felipe Calderón se llevaron a cabo, de acuerdo a los datos disponibles, 7 190 acciones de promoción cultural entre 2007 y 2012. El gasto en este rubro dentro de la SRE fue de 177 860 millones de pesos, por lo que el costo por cada evento ascendió a 24 737 pesos (aproximadamente 2 000 dólares actuales), sin contar lo que aportan otras fuentes oficiales de los países que reciben los eventos, recursos privados, de organizaciones no gubernamentales, etc.[10] A manera de ilustración, la tabla XV.1 muestra algunas acciones, de alto y bajo perfil, realizadas en este periodo desde la SRE. Como se puede ver, la descripción básica de estos eventos muestra un impulso a actividades diversas, pero que se ubican fundamentalmente en el sector de las artes cultas, sin dejar de lado eventos *mainstream*, relacionados con música, comida o bailes populares. La lista completa de eventos que se realizan es sorprendente, lo que habla de la vitalidad y diversidad de la cultura mexicana, y de la intención de representar esa riqueza en acciones de política exterior. En esta lógica, se podría asumir que los costos aproximados por evento, de la manera como los he calculado aquí, resultan muy rentables para la SRE.

[9] *Cfr.* SRE, *Sexto Informe de Labores*, 2012 y Martha Cecilia Jaber B., 2011, *op. cit.*, p. 5.
[10] *Cfr.* Martha Cecilia Jaber B., 2011, *op. cit.*, p. 23.

TABLA XV.1
Actividades selectivas de promoción cultural apoyadas por la SRE (2007-2012)

Año	*Actividad*	*Perfil*
2007	Pabellón de México en la 52 Bienal de Arte de Venecia con la instalación del creador Rafael Lozano Hemmer.	Muy alto
2007	Presencia en el Festival Nacional de Arte de Sudáfrica donde participó el grupo de danza contemporánea Delfos y las presentaciones del arpista Ángel Padilla en Jordania y Egipto.	Medio
2008	Muestra de Cine Mexicano en Puerto Príncipe, Haití (13 a 17 de octubre de 2008).	Bajo
2008	Se realizó el Festival Gastronómico Mexicano en Nueva Delhi en el marco de la visita del presidente Felipe Calderón.	Bajo
2009	Pabellón de México en la 53 Bienal de Arte de Venecia con la instalación de la artista conceptual Teresa Margolles.	Muy alto
2009	México participó como invitado de honor en el Salón del Libro de París (13 a 18 de marzo de 2009), destacando la conferencia de Carlos Fuentes titulada "La nueva novela latinoamericana".	Muy alto
2010	Festival Franco-Irlandés de Literatura y Traducción (Dublín, abril de 2010)	Medio
2010	En colaboración con ProMéxico, se participa en la logística y presentación de grupos artísticos mexicanos en el Pabellón México en la Expo Shanghai 2010 (1 de mayo a 30 de octubre).	Alto
2011	Exposición escultórica monumental "Nuestros silencios" del artista Rivelino, exhibida en Plaza Villa Borghese en Roma, Italia (del 16 de septiembre al 11 de octubre 2010), Victoria Tower de Londres (14 de enero al 15 de febrero de 2011), y en el Parque de las Artes Muzéon de Moscú, Rusia (25 mayo al 25 junio de 2011).	Muy alto
2011	Exposición "Olmecas, la civilización más antigua de América, un camino hacia los Mayas", Museo de Historia Natural - Kitakyushu, Japón (2 de enero a 31 de marzo de 2011) y Museo de la Ciudad de Nagoya, Japón (16 de abril - 26 de junio de 2011).	Alto
2012	La Exposición Arqueológica "Jaina: portal al inframundo", del Instituto de Antropología e Historia, en el Instituto Cultural de México en Washington, de mayo a septiembre de 2012.	Medio
2012	La participación del grupo "Caña dulce, caña brava" en el Festival de la Amistad de Seúl, en mayo de 2012, en el marco del L Aniversario del Establecimiento de Relaciones de México y Corea.	Alto

Fuente: Informes Anuales, SRE.

En el campo de la cooperación cultural, que se define institucionalmente a través de los intercambios académicos, la colaboración técnica-científicos y las becas, el panorama, en estos últimos años fue el de una continuidad en declive. La cantidad y calidad de los proyectos y acuerdos siguen siendo muy parecidas a lo que teníamos a finales del siglo pasado, con alianzas y convenios con instituciones de investigación y educativas internacionales, más bien de perfil medio y bajo.[11] Han faltado recursos materiales y proyectos más ambiciosos que promuevan intereses culturales en el campo educativo hacia centros de investigación y universidades de primer nivel, en la búsqueda de tener una relevancia internacional en

[11] Uno de los mejores convenios con los que se cuenta sigue siendo La Comisión México Estados Unidos para el Intercambio Educativo y Cultural (Comexus), constituido en 1990 y que administra las

estos temas. El número total de becarios nacionales y extranjeros entre 2007 y 2011 fue de 9 607 personas y el presupuesto para cooperación educativa en ese periodo fue de 177 408 millones de pesos. Visto así, el gasto por estudiante promedio equivale a 18 466 pesos, sin contar lo que aportan los demás países, instituciones u organismos internacionales. Una vez más, este cálculo arroja un costo muy bajo por estudiante, artista o investigador que participa en actividades de cooperación educativa desde México. Como contraste pensemos que en la formación de recursos humanos de alto nivel en el extranjero que realiza Conacyt, los costos son significativamente mayores. A manera de ilustración, en el siguiente cuadro se pueden ver algunas acciones seleccionadas que realiza la DGCEyC.

TABLA XV.2

Actividades selectivas de cooperación cultural apoyadas por la SRE (2007-2012)

Año	*Actividad*
2007	Con el objeto de vincular a estudiantes, académicos, investigadores y expertos de otros países con México, la SRE otorgó 992 becas a extranjeros: 83 a las regiones de Asia, Pacífico, África y Medio Oriente; 245 al Caribe; 551 a América Latina y 113 a Europa.
2008	La Unión Europea ap robó el otorgamiento de hasta 4 000 000 de euros en el marco del Programa "Unión Europea -Ventana México *Erasmus Mundus External Cooperation Window*" (EMECXW) para impulsar la movilidad académica y estudiantil entre universidades europeas y mexicanas (incluyendo especialmente las provenientes de los diez estados de México de más bajo nivel socioeconómico).
2009	Se dio seguimiento al proyecto de la empresa mexicana Prolec, enfocado a la adquisición de dos plantas productoras de transformadores en Chennai, India (21 de mayo de 2009), y se dio seguimiento al proyecto de inversión de la empresa mexicana Cinépolis el cual contempla la construcción de 110 salas de cine en ese país.
2010	Se realizó el I Encuentro de Rectores México -Brasil (Salvador de Bahía, 21 a 24 de abril de 2010), con representantes de la SEP, el Conacyt, la Anuies y de 33 universidades públicas y privadas mexicanas. Se identificaron retos y oportunidades de convergencia en la cooperación académica y científica entre ambos países.
2011	En la XIII Reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Educativa y Cultural entre México y Cuba, de marzo de 2011 en La Habana, se firmó el Programa de Cooperación Educativa y Cultural 2011-2014.
2012	México recibió 638 becas de 48 países y de la OEA durante 2012. La oferta para mexicanos más importantes en términos de cantidad provienen de España, Japón, Canadá, Alemania, Federación de Rusia, República Popular China y Francia. En cuanto a cursos cortos y de especialización, los ofrecimientos más importantes son los otorgados por la OEA, Francia, la India, Israel y Singapur.

Fuente: Informes anuales, SRE.

prestigiosas becas Fulbright-García Robles. En los 22 años de existencia del programa, ya existen más de 4 mil becarios mexicanos egresados. Es importante decir, sin embargo, que otros convenios con los que cuenta México son mucho más modestos y poco relevantes. En lo cualitativo, faltó buscar instituciones de alto nivel para lograr acuerdos de colaboración educativa e investigación que equiparen a Comexus.

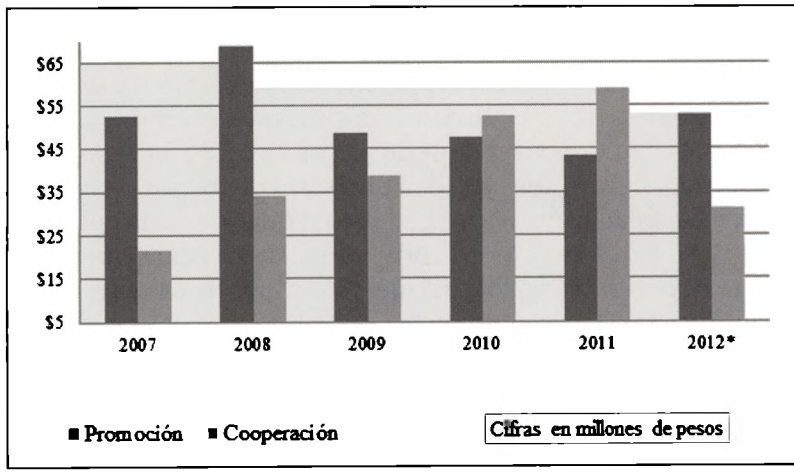
Como se observa en la tabla XV.2, las acciones de cooperación educativa e intercambio internacional son, potencialmente, de una enorme relevancia para la sociedad mexicana, especialmente para el sector de los jóvenes. Por esta razón, este tema debió haber sido un activo estratégico de la política exterior. Si además asociamos los costos relativos de estas acciones con sus beneficios, tuvimos que haber impulsado este sector con mucho mayor vigor y dinamismo.[12] Desafortunadamente, en muchos casos, las acciones de promoción y cooperación cultural son vistos como un gasto de la cancillería y no como una inversión, con que se pierde la oportunidad de conceptualizar la educación internacional como un activo estratégico que genera externalidades en los sectores sociales y económicos. En la lectura de la información disponible en la SRE y los comentarios con expertos en el tema que trabaja dentro de la SRE, pude percibir la existencia de una inercia institucional que favorece el *statu quo* de las acciones tradicionales, en perjuicio de los grandes cambios paradigmáticos necesarios en el ámbito de la educación internacional. En estos temas tan importantes como país, el riesgo es caer en la pasividad y, por ende, en la irrelevancia.

Por otro lado, el tema clave en mi conjunto de observaciones para este estudio es el relativo a los recursos económicos dedicados a la diplomacia cultural mexicana. Por los datos disponibles, es posible decir que faltó voluntad política en el sexenio recién terminado para dotar de un presupuesto significativo para el área cultural dentro de la SRE. Dada la importancia estrategia del sector, esto me parece una falla grave. Como lo dijo en múltiples ocasiones el propio presidente Felipe Calderón en tono de broma, "cariño que no se refleja en el presupuesto, no es cariño".[13] En este sentido, la cultura en el ámbito de nuestras relaciones internacionales no fue propiamente favorecida por la cancillería, que sólo dedicó para la diplomacia cultural 1.6 por ciento del presupuesto total de la Secretaría de Relaciones Exteriores (gráfica XV. 2).

[12] Diego Beas tiene clara la relación entre educación y política exterior. En su Blog comenta que la presidenta de Brasil Dilma Rousseff, en su más reciente visita a Estados Unidos la primavera pasada, se entrevistó con el presidente Barack Obama, pero de la misma manera, agendó citas para acercarse a centros universitarios de alto nivel. Beas comenta que "Consciente de las deficiencias de la educación superior de su país –y de las enormes ventajas de la estadounidense–, Rousseff ha convertido en máxima prioridad enviar al extranjero al mayor número de estudiantes posible –algo que China [*India y Corea*] hace[*n*] desde hace al menos una década con excelentes resultados. A través del programa *Ciênciasemfronteiras*, dotado de poco menos de 2 000 millones de dólares, Brasil enviará a cerca de 100 mil de sus estudiantes más brillantes a estudiar al extranjero en los próximos cuatro años. En http://diegobeas.com/blog/2012/04/11/dilma-de-paso-por-washington/

[13] Arturo Rodríguez García, "Calderón: durante seis años trabajé para aliviar el dolor de millones de pobres", *Proceso*, núm. 1878, 19 de octubre 2012, http://www.proceso.com.mx/?p=323038

GRÁFICA XV.2
SRE: Gastos en diplomacia cultural (2007-2012)



Fuente: Informes Anuales, SRE.
*Incluye Amexcid.

Como se aprecia en la gráfica XV.2, el presupuesto anual para la promoción cultural empezó el sexenio en el rango de los 52 millones de pesos, mientras que el de cooperación estaba en 21.5 millones. El monto más alto para promoción se dio en 2008, cuando la cifra alcanzó 68.6 millones de pesos, para después disminuir por tres años consecutivos hasta su mínimo histórico sexenal de 43 millones en 2011, y, finalmente, en el último año, quedar en 52 millones, justo como se inició en el sexenio. Esta fue la tendencia opuesta de la cooperación, cuyo presupuesto creció por cuatro años consecutivos hasta alcanzar los 58.6 millones en 2011, para en el último año caer hasta 31 millones de pesos. ¿Qué nos dicen estas cifras? En general se puede apreciar el declive de la promoción en favor de la cooperación, pero no de forma concluyente. Sin embargo, con la aprobación de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid) en 2010 y su posterior instrumentación legal y operativa, es posible inferir que los fondos de promoción cultural se canalizaron hacia ese sector entre 2010 y 2011. Es hasta 2012 que la Amexcid aparece con presupuesto propio por un total programado de 70.7 millones, de los cuales únicamente se ejercieron 20.9 millones.[14]

[14] *Cfr.* SRE, *Sexto Informe de Labores*, México.

En suma, los recursos que se dedicaron a la diplomacia cultural dentro de la SRE en el sexenio de Felipe Calderón fueron del orden de los 550 952 millones de pesos, divididos en la promoción cultural, a la que se destinaron 313 914 millones de pesos y a la cooperación cultural que recibió 237 038 millones de pesos. En promedio, anualmente se invirtieron 91 825 millones de pesos a la diplomacia cultural, teniendo la promoción 52 319 millones de pesos y la cooperación cultural 39 506 millones anuales en promedio. Para tener una idea más clara de lo que estamos hablando, diré que si trasladáramos el total sexenal del gasto en diplomacia cultural de México a dólares americanos, estaríamos hablando de una cifra ligeramente superior a los 46 millones. Comparativamente, en 2010, la Fundación Nacional para las Artes (NEA) de Estados Unidos, considerada una "institución pequeña", gastó 50 millones, únicamente en apoyo a proyectos de arte en Estados Unidos. El MET de Nueva York tiene un presupuesto por arriba de los 3 000 millones de dólares.

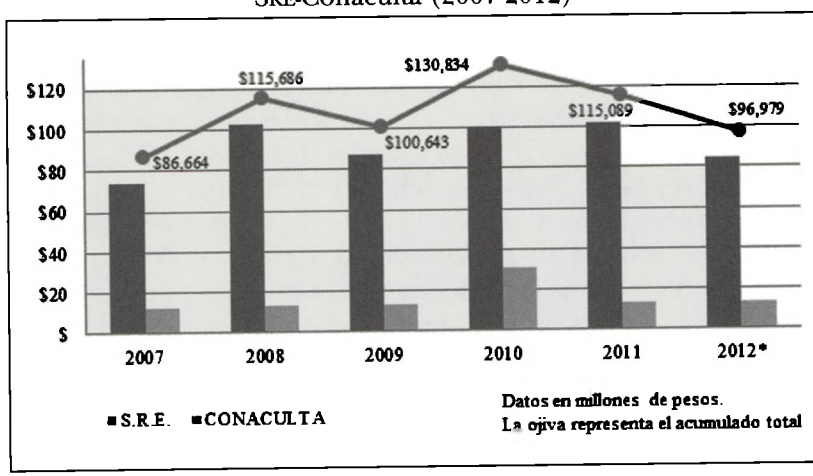
Lo que resultó ser una revelación, regresando al contexto nacional, es que el Conaculta tuvo un presupuesto histórico en 2012 que llegó a 15 662 millones de pesos, casi dos y medio veces más de lo que obtuvo al principio del sexenio, que empezó con 6 121 millones. Aunque el gasto en actividades internacionales del Conaculta es reducido, en términos absolutos, las actividades, proyectos e inversión realizada fueron bien seleccionados, contaron con una visión novedosa y mostraron una enorme ambición. Ciertamente, se pudieron haber detonado muchas más acciones de diplomacia cultural en una alianza interinstitucional SRE-Conaculta y con la voluntad explícita de construir políticas culturales de Estado. Esto es algo que no se logró, en parte por conflictos de diseño institucional no resueltos desde hace más de dos décadas, y en parte por el tipo de personalidades a la cabeza de estas instituciones, quienes optaron por una cooperación en diplomacia cultural más bien cautelosa y casuística, en beneficio de sus agendas personales.

Como se observa en la gráfica XV.3, si sumamos los recursos totales en promoción y cooperación cultural que tiene la SRE y los contrastamos con el presupuesto del Conaculta en asuntos internacionales, la hegemonía en el sector pertenece a la cancillería![15] En el año 2007, la SRE ejerció un presupuesto en su diplomacia cultural (promoción y cooperación) de

[15] Es importante aclarar que los recursos del Conaculta que aquí reporto son estrictamente los dedicados a la diplomacia cultural desde la Dirección de Asuntos Internacionales. Uno podría sin mayor problema incluir otros presupuestos del Conaculta que podrían entrar como partidas de diplomacia cultural, como son aquellas que se destinan al Festival Internacional Cervantino, a la Feria Internacional del Libro o rubros relevantes dentro del INBA o el INAH. Sin embargo, es muy difícil y hasta cierto punto aventurado incluir partidas presupuestales de esa manera. Esto es una tarea muy importante a futuro para tener un cálculo más preciso del gasto total nacional en diplomacia cultural desde el sector público.

74.2 millones de pesos contra los 12.4 del Conaculta. En 2010, en plenas fiestas del Centenario y Bicentenario, la brecha presupuestal entre las dos instituciones se aminora, siendo para la SRE 100.4 millones para el Conaculta 30.4 millones de pesos. Si agregamos ambos presupuestos, como lo refiere la ojiva, el año 2010 fue también en el que se ejerció el presupuesto más alto acumulado para diplomacia cultural del país, con un total de 130.8 millones de pesos. ¿Esto qué significa?: primero, insisto, que los presupuestos nacionales para Diplomacia Cultural fueron muy reducidos para el tamaño de nación con el que contamos y para la relevancia de este tema. La suma total en dólares alcanza apenas los 100 millones de dólares. Para poner esa cifra en perspectiva, el presupuesto de promoción cultural y actividades artísticas de únicamente la Universidad de Nueva York, supera los 80 millones al año. La inversión de Francia en diplomacia cultural supera los 1 500 millones de dólares al año. Segundo, la cancillería ejerce un presupuesto mayor en este tema, pero mucho más fragmentado que el Conaculta, que se dedica casi exclusivamente a la promoción. Tercero, el Conaculta tiene un presupuesto mucho mayor que la SRE en conjunto, pero no colabora lo suficiente en temas de diplomacia cultural, en proporción con su propio presupuesto.

GRÁFICA XV.3
Presupuestos de diplomacia cultural totales
SRE-Conaculta (2007-2012)



Fuente: Informes Anuales SRE y Conaculta.
*Incluye Amexcid

De la misma manera, el presupuesto de la SRE no refleja áreas que potencialmente tendrían componentes culturales como el Instituto de los Mexicanos en el Exterior o el Instituto Matías Romero con sus publicaciones y su nuevo museo de arte.

En suma, el Conaculta mantuvo un protagonismo de "bajo perfil" frente a la SRE, al participar y promover acciones culturales en el exterior. De acuerdo con las cifras institucionales, entre 2007-2012 el Conaculta brindó 2 927 apoyos en siete disciplinas culturales-artísticas, que se tradujeron en 1 307 actividades en 87 países.[16] Sin embargo, quiero subrayar que en muchos de los casos, las acciones obedecieron a lógicas e intereses del Conaculta, sin la necesaria coordinación con la SRE, lo que dificultó la construcción de una diplomacia cultural de Estado. Si se revisa la Misión y Visión de la Dirección General de Asuntos Internacionales del Conaculta, las metas de ese organismo trazan un liderazgo en diplomacia cultural:

> Coordinar con base en el Programa Nacional de Cultura 2007-2012 del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes las acciones de cooperación y difusión cultural en el ámbito internacional, con el fin de promover la cultura mexicana en todas sus expresiones y fortalecer el intercambio cultural con otros países. Dichas acciones de cooperación y difusión se llevan a cabo con la encomienda [...] de fortalecer la presencia del arte y la cultura de México en el mundo, de igual manera que se orienta al propósito de asegurar la representación activa, propositiva y de liderazgo de México en los diversos mecanismos y foros bilaterales, regionales y multilaterales donde se definen políticas culturales de carácter internacional, así como proyectos de intercambio y cooperación cultural orientados al desarrollo, la protección del patrimonio cultural material e intangible, y el fomento a la diversidad de las expresión culturales de la humanidad.[17]

En conclusión, el liderazgo que se desarrolló de manera natural desde el Consejo debe ser bienvenido, pero a su vez, se debieron hacer esfuerzos para establecer mejores coordinaciones en los temas clave, buscando armonizar políticas de Estado. En los últimos años, el liderazgo del Conaculta ha "rebasado por la derecha" el tradicionalismo cultural de la SRE. Tomemos como ejemplo los proyectos digitales que se han emprendido los últimos años, el dinamismo de las páginas con acceso a contenidos culturales vía tabletas digitales, aparatos móviles y computadoras, la conformación de "cerebros" del sonido, palabra e imagen, en lo que Consuelo Sáizar ha llamado el "Proyecto Cultural del Siglo XXI". Estas acciones, bien utilizadas, abren la posibilidad de conformar una estrategia de diplomacia cultural de gran calado los próximos años.

En la página electrónica del Conaculta se pueden leer algunos proyectos apoyados por el organismo como parte de su estrategia cultural

[16] Conaculta, Indicadores de acciones internacionales, mimeo, 2012.

[17] Conaculta, Dirección General de Asuntos Internacionales, http://www.conaculta.gob.mx/dgai.php

hacia el exterior, y que incluyen la adquisición en comodato de la Iglesia de San Lorenzo, como sede de los pabellones de México en la Bienal de Venecia por los próximos diez años, desde donde se podrá influir en el viejo continente con un sitio bien ubicado, para fomentar el diálogo intercultural. De la misma forma, el organismo ha apoyado directamente la realización grandes exposiciones en Europa, América y Asia, entre las que destacan "Arquitectura Mexicana del Siglo XX" en el Museo Nacional de Bellas Artes de Beijing, China; "Los Mayas, reyes de la selva tropical" en Roemerund Pelizaeus Museum Hildeseheim, de Berlín, Alemania; "Frida y Diego: vidas compartidas", en el Centro Cultural Palacio La Moneda de Santiago de Chile; "Moctezuma. Aztec Ruler", en el British Museum de Londres, Inglaterra; "Gabriel Orozco" en el MoMA de Nueva York, el Centro Pompidou de París, la Tate Modern Gallery de Londres y el Kunstmuseum de Basilea. Sin duda alguna y por méritos propios, el Conaculta se ha ganado un lugar relevante como un actor complementario de la diplomacia cultural de México.

DISCONTINUIDADES CULTURALES: ¿UNA FUGA AL PASADO?

El escritor chileno Roberto Bolaño es un maestro de las discontinuidades. Sus novelas cuentan las historias de protagonistas perdidos en espacios dislocados, fantasmagóricos, pero a la vez impregnadas de un hiperrealismo desconcertante, tan reales que se nos aparecen aquí y ahora. La estructura narrativa de su obra puede verse como una lección de discontinuidades para la escritura histórica. Sus novelas son una línea de montaje de representaciones culturales, que a momentos avanza, en otras se detiene y a veces recula lentamente, describiendo la historia al revés, otras a un ritmo sincopado, otras en un vacío desolador. En su narrativa hay algo que define el perfil de una época. Algo que anuncia un mundo más bien híper-cargado de discontinuidades, alejado de la manera como la historia se desvela, serena y firme, frente a nosotros.

El campo de la diplomacia cultural en el sexenio que aquí analizamos se puede ver también a la luz de un sinnúmero de discontinuidades, aspectos que en alguna medida nos hablan no del pasado, sino del porvenir en fuga hacia el pasado (*sic*). Posiblemente la discontinuidad mayor en este tema sea no tanto en lo acontecido, sino en lo que no se pudo pensar de otra manera, es decir en el campo de los conceptos, las teorías. Resulta muy sorprendente que después de haber recorrido un enorme tramo, nuestra diplomacia cultural siga siendo tan predecible en el siglo XXI.

Tenemos una enorme experiencia en el campo de la promoción y cooperación cultural que se no deja de asombrar que continuemos repitiendo los mismos patrones y que reincidamos en errores de aprendiz, una y otra vez. Como explicaré ahora, esto se debe a una indefinición conceptual que produce un *loop* repleto de discontinuidades.

¿Transmutación institucional o fin de la Dirección de Asuntos Culturales?

El declive en la diplomacia cultural en el gobierno de Felipe Calderón se formaliza claramente en 2008: la Dirección General de Asuntos Culturales se transmuta en la Dirección General de Cooperación Educativa y Cultural (DGCEyC). Esa Dirección había sido creada en 1960 por el presidente Adolfo López Mateos, quien a su vez invitó a Leopoldo Zea a ser su primer director.[18] Lo concreto es que en el nuevo organigrama de la SRE, dicha dirección pierde su jerarquía administrativa y pasa a formar parte de la Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional (URECI). El cambio nominal es clave para entender la pérdida de jerarquía e importancia estratégica de la diplomacia cultural dentro de la cancillería, amén de la indefinición conceptual evidente frente a la emergencia de la Amexcid.

Para ser más preciso, habría que trazar el camino de este declive. Durante el sexenio de Felipe Calderón, la secretaría Patricia Espinosa tuvo tres directores del área cultural: Alejandro Estivill Castro (2005-2007), Alberto Fierro Garza (2007-2009) y Martha Cecilia Jaber Breceda (2010-2012). La Dirección General de Asuntos Culturales tenía un mandato preciso y aceptablemente claro desde la perspectiva de la diplomacia cultural, antes de ser transfigurada. Su Misión se definía como "Llevar a cabo un manejo eficiente de la promoción cultural como instrumento para el logro de los objetivos políticos y económicos de México en el exterior e impulsar su difusión"; su visión, como "Hacer de la Dirección General de Asuntos Culturales, una dirección de alto prestigio a escala internacional, que por medio de la defensa, difusión y promoción de la cultura mexicana preserve y fortalezca la posición de México en al ámbito internacional". El objetivo central era "Difundir la cultura mexicana en el exterior, en coordinación con los sectores público, social y privado, mediante la negociación y la firma de convenios bilaterales y multilaterales

[18] Secretaría de Relaciones Exteriores, *Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, 1 de enero al 31 de diciembre de 1960, México, SRE, 1961, p. 755.

de cooperación educativa y cultural".[19] Más allá de semánticas y retóricas artificiales, la definición conceptual de la oficina era clara y tenía como estrategias la promoción y cooperación cultural.[20]

A partir de 2008, con los cambios de organigrama, Alberto Fierro es nombrado como Director General de Cooperación Educativa y Cultural, y las indefiniciones en el ámbito de la diplomacia cultural siguen siendo muy importantes, pero curiosamente poco difundidas entre los interesados externos. En efecto, en septiembre de 2008 se publica el acuerdo para reformar la estructura orgánica de algunas unidades administrativas y "se solicitó el registro del cambio de adscripción de la Dirección General de Asuntos Culturales, actualmente Dirección General de Cooperación Educativa y Cultural, de las Oficinas de la C. Secretaria a la Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional, así como el registro de las modificaciones a la estructura orgánica y ocupacional de la SRE con vigencia 1° y 16 de septiembre de 2008".[21]

Con esta decisión, la estructura administrativa de la diplomacia cultural cambia su denominación de manera notoria, al tener la capacidad de gestión directa con el Secretario de Relaciones Exteriores a través de la DGAC, que en la práctica estaba ubicada al nivel de una subsecretaría, como venía ocurriendo desde 2001 con Gerardo Estrada. En el nuevo planteamiento, la DGCEyC pasa a formar parte de otra área dentro de la secretaría, la URECI, desde donde se organiza la cooperación internacional y las relaciones económicas. De esta manera, el elemento cultural en la SRE se desarticula y pasa a formar parte de un subtema genérico de la "cooperación internacional para el desarrollo", donde se ven también los temas educativo, técnico, científico, económico y financiero.

En otras palabras, la promoción cultural pierde su lugar natural de acción y la cooperación educativa y cultural toman mayor presencia, pero con poca claridad de la ruta a seguir. Es importante subrayar que esta acción no sólo fue un cambio nominal administrativo. En realidad resultó una desestructuración del tema cultural en un sentido amplio. En específico, uno de los grandes inconvenientes fue que al haber alcanzado una

[19] Secretaría de Relaciones Exteriores, *Manual de Organización de la Dirección de Asuntos Culturales*, México, octubre de 2006, pp. 21 y 24.

[20] En mis investigaciones sobre estos temas, he visto que en países como Estados Unidos, Japón, España o Suecia se crearon perfiles de lo que era posible desarrollar como Diplomacia Cultural. Las cancillerías organizaron investigaciones sobre estos temas con expertos del campo académico, así como gestores o diplomáticos de con saberes específicos. Revisé el proyecto de tres años en Suecia, entre 1998 y 2001 conocido como *Bilder av Sverige i Utlandet*, comisionado por el parlamento (Regeringskanliet, 2005) y quedé muy complacido por la metodología y objetivos presentados. Algo parecido sería deseable en la SRE.

[21] Secretaría de Relaciones Exteriores, *Tercer informe 2009*, México, p. 16.

gran prominencia la URECI (2008) y después la Amexcid (2011) no había los recursos presupuestarios para financiarlas, por lo que la estructura cultural anterior aportó las partidas para hacerlas funcionar, amén de haber solicitado recursos extraordinarios adicionales. Con ello, la diplomacia cultural mexicana se desdibujó notablemente, administrativa y financieramente. Como ejemplo de esto, en la nueva Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo publicada el 6 de abril de 2011 que es la pauta para el funcionamiento de la Amexcid, el papel que desempeña la diplomacia cultural es en realidad muy ambiguo, dejando de lado a la promoción cultural propiamente dicha. En concreto, el único punto que hace referencia directa al tema en cuestión se encuentra en el capítulo 6 del programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo, donde se dice que una de las acciones políticas del programa debe ser el "Promover la diversidad cultural y la proyección de México en el exterior como un Estado pluriétnico y multicultural".[22] Desde mi perspectiva, como mostré en las acciones de diplomacia cultural en la sección II, estas palabras no encontraron un sustento real en la práctica.

2) ¿Libertad artística o interés nacional?

En junio de 2009, Teresa Margolles, artista plástica sinaloense, llevó al Pabellón de México en la 53 Bienal de Venecia la instalación llamada "¿De qué otra cosa podríamos hablar?", con la curaduría de Cuauhtémoc Medina. El proyecto fue convocado inicialmente por la SRE, la Fundación Jumex, el Conaculta, la UNAM y el Patronato de Arte Contemporáneo. La propuesta de Margolles contenía una serie de acciones en una instalación construida con narco-mensajes escritos con hilo de oro sobre telas ensangrentadas colgadas de las paredes del Palazzo Rota Ivancich, en Venecia, así como piezas de joyería con base en fragmentos de vidrio recogidos en el escenario de crímenes en México. Además, la instalación distribuía miles de tarjetas para picar cocaína con la fotografía de una persona asesinada por vínculos con el crimen organizado. La obra de Teresa Margolles quien ha trabajado temas de necrofilia con el colectivo SEMEFO desde finales de los ochenta, se caracteriza por el uso de partes de cadáveres humanos, incluyendo su grasa y sangre, por lo que su obra ha sido considerada una inquietante crítica social de la violencia y la pobreza, y goza de un

[22] Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 2011, DOF 06-04-2011.

reconocimiento internacional amplio en círculos de arte contemporáneo. Alberto Fierro, en aquel momento Director de Asuntos Culturales de la SRE, gestionó el proceso de selección del curador y de la propuesta, así como la coordinación de los diversos actores institucionales. Su labor fue impecable, hasta que las presiones internas y externas a la Secretaría lo pusieron en una situación incómoda con la jerarquía diplomática, por lo que se vio obligado a dejar el cargo poco después.

El curador Cuauhtémoc Medina ha dicho que hubo intentos por frenar la obra desde la SRE, pero se impuso la decisión del comité de expertos y la opinión pública cultural, que generalmente se inclina hacia una posición progresista-liberal. Ciertamente, la SRE y la Fundación Jumex retiraron su participación, lo que hizo más obvio el descontento de parte del gobierno y de algunos de sus aliados.

Desde mi perspectiva, el *quid* del asunto era entender dónde estaban los límites de la libertad de expresión en el campo de la promoción cultural y artística dentro de la SRE. Si nos atenemos a los objetivos de política exterior del gobierno y el mandato que tiene la Dirección de Asuntos Culturales, encontraremos que existen elementos legales, interpretando de manera literal los objetivos, que llevan a pensar que exposiciones como las descritas anteriormente son contrarias a las funciones de la cancillería. Por otro lado, en una visión más heterodoxa, es posible argumentar que uno de los valores principales de la Constitución mexicana en su artículo 6° es precisamente el respeto a la libertad de expresión de los ciudadanos, con los límites legales sobreentendidos. Ahora bien, en virtud de que la libertad de expresión está incorporada en varios tratados internacionales de derechos humanos que son derecho vigente en México, la obligación de respetarla debe entenderse que se extiende también a la Política Exterior. Finalmente, la libertad de expresión es una de las condiciones de existencia y de posibilidad de un régimen democrático y una carta de proyección internacional.

De manera indirecta, como ocurre en todo caso de intentos de censura artística, la SRE le hizo un gran favor a la artista Teresa Margolles y al curador Cuauhtémoc Medina, dado que los malos entendidos, el enojo y los intentos de frenar la exposición tuvieron el efecto contrario, magnificando la posición simbólica de los participantes. La pregunta, no resuelta hasta ahora, es la siguiente: ¿cuál debe ser la facultad de la SRE para sancionar, limitar o promover obras culturales y artísticas, en atención a las libertades de una nación democrática? En el sexenio que analizamos, el evento aludido dio una nota negativa muy preocupante en relación a la manera como la Cancillería asimiló estos asuntos. Con la decisión a la que

se llegó, perdió la diplomacia cultural y perdió el Estado mexicano, mostrando un rostro de censura inaceptable en pleno siglo XXI.

Florence Cassez y el Año de México en Francia: ¿fiasco cultural?

Un segundo tema coyuntural fue el muy esperado evento del año de México en Francia 2011. Gracias a negociaciones diplomáticas de alto nivel y a una buena gestión presidencial, la SRE consigue que México sea el país invitado en Francia a lo largo de once meses que iniciarían en febrero de 2011. En efecto, el 16 de marzo de 2010 se discutieron los requerimientos para la realización del Año de México en Francia en el Primer Comité Mixto para tales efectos, donde se definieron las bases, estructura y organización de la participación mexicana en 2011. Posteriormente, el 6 de julio de 2010 quedaron asentados los acuerdos institucionales entre los dos países para desarrollar dicho evento, con enormes expectativas de fondo. Todo parecía caminar bien.

La SRE, en coordinación con el Conaculta, las Secretarías de Turismo y Economía y Proméxico realizaron una planeación que incluía 280 actividades culturales de México en Francia y una veintena más de Francia en México. El presupuesto, siempre limitado de la Dirección General de Cooperación Educativa y Cultural (en el sexenio el promedio fue de 91 825 millones de pesos al año), recibe un aumento adicional para estos eventos, y acciones coordinadas desde la SRE hacen que la preparación vaya de manera correcta antes del inicio de las actividades, en enero de 2011.

Sin embargo, todo indica que por razones político-electorales internas en Francia, de cara a la elección presidencial de 2011, el entonces presidente de Francia Nicolás Sarkozy, ordena un sabotaje simbólico en torno al tema polémico de la ciudadana francesa Florence Cassez, arrestada y enjuiciada en México bajo enormes cuestionamientos jurídicos. En el comunicado #047 del 17 de febrero de 2011, la SRE informó que "La Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) confirma que la nacional francesa Florence Cassez no puede ser objeto de traslado para cumplir su sentencia en Francia al amparo de la Convención de Estrasburgo" y que "consentir a su traslado significaría autorizar que otro Estado, de manera absolutamente injustificada, permita la reducción o, incluso, la anulación de la pena a la que los delitos cometidos por Florence Cassez en México le hicieron acreedora". Por tal motivo, México decide suspender las acciones de diplomacia cultural programadas para ese año en Francia.

En el comunicado #043 del 14 de febrero de 2011 la SRE había afirmado que "El Gobierno de México lamenta profundamente que se desvirtúe un proyecto que permitiría a un pueblo reconocido por su enorme tradición cultural y artística, y su interés por las manifestaciones creativas de todo el mundo, acercarse a la riqueza y diversidad de México". Frente a la presión del gobierno de Francia, la SRE se mantuvo en su posición de no trasladar a Florence Cassez a ese país, y dividió los asuntos afirmando que "Mientras no se constate que existen las condiciones indispensables para el desarrollo del Año de México en Francia conforme a los términos en que ambos gobiernos acordaron llevarlo a cabo, lamentablemente el Gobierno de México no estará en posibilidad de participar en sus actividades". Para México, el evento resultó un gasto en recursos humanos y económicos muy importante. Únicamente veinte por ciento de las acciones culturales logró ser reubicada para otras sedes en Europa. Las relaciones bilaterales en materia de cultura entre México y Francia se dañaron parcialmente, por ahora, parece, sólo temporalmente. Un fiasco no anunciado.

Es posible decir que en este caso, la SRE no tuvo una participación directa en los hechos brevemente resumidos con anterioridad. Este pareciera precisamente ser la ilustración de una contingencia política que afecta gravemente acciones culturales. En un sentido más amplio, sin embargo, el caso de Florence Cassez es la ejemplificación de cómo acciones locales que se encuentran bajo la soberanía de un Estado pueden escalar rápidamente hasta convertirse en problemas internacionales, si no priva un sentido de justicia y legitimidad. Esto es también una forma de atestiguar que acciones locales pueden tener efectos internacionales de mucha resonancia y estridencia, especialmente en la manera como otros países perciben a una nación a partir de temas puntillosos. La diplomacia cultural requiere también de su propio manual de "manejo de crisis". Eso es precisamente lo que veremos en el siguiente apartado en relación con la imagen de México en el mundo durante este sexenio.

La imagen de México en el mundo: ¿exotismo o violencia?

Durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa, Estado y sociedad mexicanos enfrentaron una batalla muy compleja contra el crimen organizado, y muy especialmente contra el narcotráfico y sus cárteles. Como resultado de esa confrontación, decenas de miles de personas perdieron la vida o han sido declaradas desaparecidas. Por supuesto, ello ha llevado a un

notorio incremento de los niveles de violencia y a su reflejo simbólico en medios tanto a nivel nacional e internacional. Durante el sexenio, México recibió señales externas que expresaban una preocupación internacional legítima producto de las situaciones inquietantes que se proyectaron al exterior vía los medios de comunicación. Las fuentes de esa imagen perniciosa provenían de variables endógenas, con efectos perceptibles relacionados con un imaginario negativo anclado a temas como el crimen organizado, el narcotráfico, las carencias institucionales para la impartición de justicia, la desigualdad social y la corrupción. Estos asuntos ocuparon la atención del gobierno mexicano y se intentó para darles soluciones factibles dentro de la esfera de la política pública.

Es preciso subrayar que el tema de la reputación y la imagen de México en el exterior corresponde a los funcionarios públicos de la SRE por ley (Ley del SEM, art. 2, fracciones VI, VIII y IX) y es en este espacio donde, a mi entender, estos temas deben ser pensados, instituidos e instrumentados. Por supuesto, esta idea no excluye el trabajo multidisciplinario e interinstitucional. Lo sorprendente es que el tema "paseó" por distintas instancias del gobierno, terminado finalmente en la Secretaría de Turismo, en la oficina de Marca México, coordinada con el Consejo de Promoción Turística de México, S.A. y otras instancias del gobierno, el sector privado y en menor medida el ámbito académico. Más allá de los resultados, la estrategia, insisto, debió ser por derecho y por ámbito de especialización, una prerrogativa de la SRE.

Pese a todo, es importante reconocer que el gobierno mexicano realizó acciones externas para atajar el problema, particularmente a partir de estrategias de marca país, diplomacia pública y de turismo, además de las acciones tradicionales de promoción cultural desde la SRE, apoyadas parcialmente por el Conaculta. En la SRE específicamente se realizó en 2008 un Simposio Internacional de Diplomacia Pública y Cultural, donde se invitó a prestigiados académicos y diplomáticos a debatir estos temas, y que fue la base para que el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos realizara dos ediciones temáticas de la *Revista Mexicana de Política Exterior*, dedicada a estos temas.[23] En la XXII Reunión de Embajadores y Cónsules de México, realizada el 6 y 7 de enero de 2011, la Secretaria de Relaciones Exteriores, Patricia Espinosa, instó a los participantes a desarrollar "una más vigorosa labor de difusión y comunicación", pues "lo que

[23] *Cfr.* SRE, "La diplomacia pública y cultural", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 85, invierno de 2008; y "La imagen de México en el mundo", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 96, otoño de 2012.

no se hace y no se comunica no existe para la sociedad". Insistió en que "Debemos por tanto, dar mayor difusión los avances de México. Debemos velar por que la imagen de nuestro país en el extranjero siga recuperándose, que ésta corresponda a nuestra realidad en todos los órdenes, y que logremos que prevalezca la idea de que México es mucho más grande que los retos que le impone la coyuntura".[24]

En esa reunión, la SRE invitó como orador principal a Simon Anholt, uno de los expertos mundiales en manejo de imagen nacional y creador del concepto marca nación, para que compartiera algunas ideas con los participantes. La Marca Nación se ha convertido en una estrategia muy popular para moldear la imagen de los países. Las bases de esta estrategia son las de crear distinciones contrastantes de los símbolos nacionales por medio de la construcción de estereotipos e imágenes simplificadas para incluir aspectos característicos y sobresalientes, que con frecuencia incluyen identidades colectivas, marcas privadas, empresas y personalidades del país. Anholt estuvo asesorando al gobierno de México por un periodo de año y medio, especialmente en la Secretaría de Turismo, pero sus ideas se enfrentaron a la resistencia institucional y no tuvieron la continuidad deseada.[25]

El otro concepto que se trabajó dentro de la SRE para intentar desarrollar una estrategia fue el de Diplomacia Pública, área especializada cuya principal tarea es la de comunicarse directamente con los públicos exteriores. Para Luz Elena Baños, la Diplomacia Pública en México está todavía en un proceso de definiciones, en una etapa de exploración, digamos, para ver las maneras como puede ser un mecanismo de enlace, comunicación y diálogo con la sociedad civil de otras naciones, sin vulnerar las nociones de soberanía y de influencia tradicionalmente aceptados.[26] Jan Melissen explica que "la diplomacia pública es un síntoma de cambio en el equilibrio entre las funciones diplomáticas tradicionales y otras tareas de la cancillería que recientemente han aparecido en la palestra. [...] Hoy en día la diplomacia pública y la información relacionada con actividades dirigidas a influir en la opinión del extranjero son vistas como algo muy importante como para dejarlo en manos de los diplomáticos o ministerios del exterior".[27] La SRE, interesada en estos temas, realizó

[24] María de la Luz González, "SRE pide a embajadores recuperar imagen del país", *El Universal*, 6 de enero de 2011, http://www.eluniversal.com.mx/notas/735417.html

[25] Para mayor detalle, véase Simon Anholt, "Mito y realidad: la imagen internacional de México", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 96, otoño de 2012.

[26] Luz Elena Baños R., "Reflexiones sobre la diplomacia pública en México. Una mirada prospectiva", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 85, invierno de 2008.

[27] Jan Melissen, "El auge de la diplomacia pública: teoría y práctica", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 96, otoño de 2012, pp. 56 y 58.

cursos y conferencias sobre la diplomacia pública, invitando a expertos nacionales e internacionales. Incluso, invitó en múltiples ocasiones a algunos de sus miembros diplomáticos a participar en el afamado Instituto de Verano en Diplomacia Pública en la Universidad del Sur de California, para de esta manera evaluar su relevancia para México.[28]

Finalmente, en algunas otras publicaciones he dicho que México tiene en su tradición cultural un "Poder Suave a la Mexicana", que se basa en el enorme patrimonio cultural y natural que posee esta nación.[29] En específico, las fuentes del poder suave mexicano son la cultura, la cooperación y el turismo, principalmente. Hay otras más, particularmente influyentes en el mundo de habla hispana, como son la televisión, la música y el cine (que al final del día, son cultura). Otras que no hemos explotado estratégicamente, como son la gastronomía, la enseñanza del español como segunda lengua y las industrias creativas, a través de un instituto de clase mundial que sea un escaparate de la identidad y los productos culturales mexicanos, donde el Fondo de Cultura Económica debiera ser una punta de lanza. Menciono lo anterior porque el declive relativo de la diplomacia cultural de México en el sexenio de Felipe Calderón, no es tanto por lo que se hizo, (que como he dicho, es bastante dados los recursos limitadísimos), sino por lo que nuestra diplomacia ha dejado de hacer. México hizo una diplomacia cultural basada en su tradición de poder suave vernácula, eficiente, efectista, exótica, pero perdió la oportunidad de diseñar un imaginario mundial del país en términos de una nación potente, moderna y relevante para los demás. En conclusión, la imagen de México en el exterior estuvo expuesta a un ataque continuo de medios locales y extranjeros, con una baja capacidad de respuesta a través de la contextualización pertinente por parte del gobierno. Por primera vez en muchos años, México sufrió de una imagen negativa que no fue el reflejo justo de sus capacidades y logros.

Homero Aridjis: ¡Adieu, Mr. Ambassador!

Un último tema de discontinuidad, que ilustra de manera precisa la falta de visión que tuvimos en algunas casos, fue la desafortunada decisión que tomó la cancillería al retirar la representación permanente de México en

[28] Véase la página del Instituto de Verano en Diplomacia Pública, USC, http://uscpublicdiplomacy.org/index.php/training

[29] César Villanueva Rivas, *Representing Cultural Diplomacy: Soft Power, Nation Branding and Cosmopolitan Constructivism in Mexico and Sweden*, Växjö, Suecia, Växjö UniversityPress, 2007, capítulo 4.

la UNESCO en 2010, a cargo del poeta y embajador Homero Aridjis, subsumiéndola a la funciones de la Embajada de México en Francia, al aducir falta de recursos. La orden enviada por el presiente Felipe Calderón fue parte de un plan de austeridad en la cancillería que buscaba un ahorro cercano a los dos y medio millones de dólares anuales, trasladando las funciones del entonces representante ante la UNESCO, Homero Aridjis, al embajador de México en Francia, Carlos de Icaza, para que las asumiera personalmente. Más allá de la cuestión presupuestal, el mensaje que se envió al organismo internacional especializado y al sector cultural del país fue que la visión de política exterior era poco sensible a estos temas. La representación de México en la UNESCO ha tenido a personalidades de la altura de Jaime Torres Bodet, Silvio Zavala, José Luis Martínez, Víctor Flores Olea, Luis Villoro, Mario Ojeda, Miguel León Portilla y más recientemente, Javier Barros Valero y Pablo Latapí. Hubo una carta muy airada por parte de un grupo influyente de intelectuales para intentar revertir la decisión, aduciendo la importancia que tiene la oficina para México, pero desafortunadamente la petición no prosperó. Por cierto, entre tantas discontinuidades se nos olvida que fue precisamente la UNESCO quien, el mismo año que retiramos a nuestro embajador permanente frente al organismo, declaró, por vez primera en su historia, a "la cocina tradicional mexicana, cultura comunitaria, ancestral y viva" como patrimonio cultural intangible de la humanidad. Antes ya teníamos el Día de Muertos (2003), La ceremonia ritual de los Voladores de Papantla (2009) y más recientemente el Mariachi, música de cuerdas, canto y trompeta (2011). Lo verdaderamente lamentable del asunto fue que se diera la impresión de que los temas culturales fueran utilizados como parte de un ajuste de cuentas con personajes incómodos o no afines a las políticas del gobierno, como fue el caso de Homero Aridjis, o en otro momento del mismo sexenio con José Manuel Springer o Jorge Volpi.

CONCLUSIONES: ¿DECLIVE Y CAÍDA DE LA DIPLOMACIA CULTURAL MEXICANA?

En conclusión, estos seis años de diplomacia cultural mexicana se pueden caracterizar como años donde hay acciones muy sólidas y efectivas, que siguen una línea de la tradición que le precede, y por otro lado, un conjunto de acciones dispersas, casuísticas y discontinuas. Habría que partir del reconocimiento mismo de un conjunto de carencias: nuestra diplomacia cultural no tiene una definición clara de su misión, objetivos, tareas y metodologías de acción adaptadas a las realidades globales del siglo XXI. El rumbo vertiginoso de los fenómenos culturales globales, desde la comunicación, la cultura digital y los medios masivos, las industrias del entretenimiento, etc., ha hecho, *de facto*, que muchas prácticas culturales tradicionales queden en la obsolescencia muy pronto. La manera de entender y aplicar la diplomacia y cooperación cultural en la SRE sigue siendo tradicionalista, obedeciendo pautas y patrones válidos para el siglo XX, pero insuficientes en el siglo XXI.

El modelo organizacional de la diplomacia cultural de México continuó siendo confuso, redundante y poco flexible para asimilar las nuevas tendencias de la cultura global. Los procesos de evaluación, indicadores de gestión, formación de cuadros y la adecuada conceptualización de los resultados que se obtienen a partir de las acciones culturales de la SRE en el exterior son muy limitados o prácticamente inexistentes. De la misma manera, el sexenio tuvo muchas acciones culturales casuísticas, desarticuladas y carentes de una estrategia sólida, productos de la improvisación y la inercia institucional. Ejemplos de esto son las fallas constantes en el manejo de las exposiciones internacionales (responsabilidad inequívoca de la SRE, y que también pasó a otras instancias públicas con cuestionamientos muy severos de ineficiencia y corrupción), el retiro del representante permanente de México frente a la UNESCO y la gestión de la imagen de México a nivel internacional y la oportunidad desaprovechada de hacer un "gran evento cultural internacional" de las celebraciones del Bicentenario de la Independencia y el Centenario de la Revolución mexicana en el 2010. En este último punto, que merece un capítulo detallado y que por cuestión de espacio no he podido desarrollar, me parece emblemático de la problemática que vimos en este sector en el sexenio de Felipe Calderón. El hecho de tener un marcador histórico tan importante como las celebraciones de la Independencia y la Revolución Mexicana, daban la oportunidad de lanzar un conjunto de acciones culturales hacia el exterior sin precedentes en la diplomacia, haciendo que la presencia cultural

de México en el mundo fuese contundente. Se pudieron coordinar acciones con países de América Latina, tomar ciudades, museos y espacios de diversas naciones, para celebrar y dejar huella. Lo que se hizo, de acuerdo a los informes oficiales de la SRE y a fuentes cercanas extra-oficiales, fue algo muy modesto, descoordinado y a destiempo. Todo dependió más bien de las iniciativas individuales de embajadores o representantes diplomáticos, quienes con pocos recursos, sin línea clara y con el tiempo encima, hicieron lo que pudieron, desaprovechando una gran oportunidad para México.[30]

Es importante decirlo claramente: la conexión de la cultura con la política exterior es algo relativamente excéntrico para muchos diplomáticos dentro de la SRE. En el sexenio existió una relativa superficialidad por parte de los tomadores de decisiones dentro de la SRE, en la manera de entender y comunicar la importancia estratégica de la cultura para la política exterior. El declive al que refiere el artículo está marcado por este diagnóstico: lo que se conoce poco, se ignora mucho. El conceptualizar de forma tan deficiente un tema de capital importancia para la cancillería lo hizo prescindible, irrelevante, en todo caso, lo volvió decorativo y superfluo. Esto también es un desliz por parte de quienes conociendo el tema no tuvieron la capacidad de influir de una manera distinta la forma como se observan estos temas dentro de la cancillería. Quizá pensaron, con algo de ingenuidad, que los temas culturales "se defienden a sí mismos", y más aún siendo parte de una tradición bien cimentada en la diplomacia mexicana. Ya vimos que no es así.

Con todo, no veo en el horizonte de la SRE una caída fatal del tema cultural. En gran parte por lo ya arado en décadas anteriores y por los éxitos logrados cuando nos hemos tomado con seriedad esta empresa. Hay un grupo de diplomáticos en la cancillería, menor en número pero muy significativo, y con una enorme experiencia para dar la cara por este tema. Existe evidentemente un perfil de diplomacia cultural mexicana basado en la promoción de un México artístico vanguardista y prehispánico, que tiene como brazo derecho a la cooperación educativa y los intercambios internacionales, y que es reconocido por méritos propios como un "poder suave a la mexicana". Sin duda alguna, la SRE requiere renovar este poder, haciéndolo más pragmático y acercándolo a las nuevas tecnologías, a las industrias creativas y a la movilidad estudiantil global, favore-

[30] Como se puede apreciar en el comunicado 199 de la SRE de julio de 2008, hubo acciones de planeación previa a los eventos, donde se vislumbraba un deseo de hacer algo mejor. Sin embargo, de ese catálogo no hay seguimiento preciso de cómo se conformó finalmente, ni un desglose financiero que pueda decir cuánto se invirtió, ni mucho menos un reporte final de en qué acabaron esas actividades de planeación.

ciendo la enseñanza y educación en español, idealmente a través de centros culturales que hagan uso de recursos y tengan como base experiencias ganadas desde el FCE, la FIL de Guadalajara, el FIC de Guanajuato, el Fonart, el Fonca yde algunas universidades mexicanas con programas culturales internacionales. Dos obviedades: el Conaculta debe ser socio principal a toda costa (INBA e INAH incluidos) y esta renovación debe reflejar en un presupuesto generoso.

En resumen, el sexenio recién terminado puede ver a la diplomacia cultural como un viajero austero que atraviesa un territorio escarpado, con un clima adverso, con pocos instrumentos de viaje, pero que, gracias a su vasto potencial cultural y a la experiencia de algunos ejecutores diplomáticos, se llega finalmente a la meta, reconociendo que un buen mapa de navegación, una brújula cultural precisa y mayores recursos hubieran hecho el viaje mucho más provechoso para todos, incluida nuestra política exterior.

PERSPECTIVAS

La diplomacia cultural mexicana tiene tres opciones para desarrollarse en el futuro cercano y que pueden verse como perspectivas. Primera, ajustar de manera correcta el marco conceptual-institucional de cómo se realiza esta práctica dentro de la SRE, partiendo de su lugar estratégico dentro (o fuera) de la Comexci y de allí, hacia las otras instancias del gobierno federal, de manera muy clara con el Conaculta, Sectur, economía y ProMéxico. Yo vislumbro que esto será el principal problema y el que menos posibilidades tiene de completarse de manera correcta, dada la ignorancia manifiesta o falta de interés en el tema por parte de algunos funcionarios relevantes en el área en cuestión desde la propia cancillería. Segunda, desarrollar el maridaje necesario entre cultura y economía, como parte de un activo estratégico de la diplomacia cultural. Vivimos en una sociedad global de consumo y en ella la cultura mexicana tiene nichos de especialización con valor cultural agregado que requerimos proyectar con determinación: culinaria, moda, artesanías, diseño, tecnología, arquitectura, arte. Sin embargo, lamento decir que no veo en el horizonte cercano de la burocracia cultural internacional mexicana esta apuesta como un eje rector. Pienso que puede convertirse una vez más, en una oportunidad perdida. Tercero, proyectar la imagen de México en el mundo desde una perspectiva cultural a través de una "modernidad autóctona", quitándole relevancia (son excluirlo) al discurso exótico y tradicio-

nalista que nos ha acompañado por muchos años. Para ello, tendríamos que emplear mejor nuestra participación en eventos internacionales como las Expos, Bienales, Ferias, Festivales, etc., además de aprovechar nuestros activos como la Feria Internacional del Libro, el Festival Internacional Cervantino, el Festival Internacional de Cine de Morelia, etc. Para poder cumplir este objetivo, la SRE debería tener un área especializada en el tema de la Imagen de México desde una perspectiva de diplomacia pública y cultural, atendiendo diversos aspectos de este fenómeno tan elusivo, pero necesario. Mi percepción es que la cancillería no atiende estos temas como prioritarios, más bien, son insumos secundarios para otras estrategias que consideran temas de la "política grande". Con ello, seguramente nuestro país tendrá una imagen diseñada por los medios internacionales, particularmente las empresas de comunicación de los Estados Unidos, y nuestra capacidad de influir positivamente en ese tema será mínima.

BIBLIOGRAFÍA

Anholt, Simon, "Mito y realidad: la imagen internacional de México", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 96, otoño de 2012.

Arndt, Richard T., *The First Resort of Kings, American Cultural Diplomacy in the Twentieth Century*, Washington, D. C., Potomac, Books 2006.

_____, "¿Cultura o propaganda? Reflexiones sobre medio siglo de diplomacia cultural de Estados Unidos", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 85, agosto-octubre de 2008.

Arnold, Mathew, *Culture and Anarchy*, editado por Jane Garnett, Nueva York, Oxford University Press, 2009.

Baños R., Luz Elena, "Reflexiones sobre la diplomacia pública en México. Una mirada prospectiva", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 85, invierno de 2008.

Beas, Diego, "Dilma de paso por Washington", Diegobeas.com, http://diegobeas.com/blog/2012/04/11/dilma-de-paso-por-washington/

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de abril de 2011.

González, María de la Luz, "SRE pide a embajadores recuperar imagen del país", *El Universal*, 6 de enero de 2011, http://www.eluniversal.com.mx/notas/735417.html

Jaber B., Martha Cecilia, "Memoria Documental 2007-2011", del *Programa de la Promoción Cultural y la Cooperación Educativa de México en el Mundo*, Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Dirección General de Cooperación Educativa y Cultural, Documento de Trabajo, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2011.

Lozoya, Jorge Alberto, "Hacia una política internacional en la educación y la cultura", *Foro Internacional*, vol. 18, núm. 1, julio-septiembre de 1977, pp. 206-218.

Melissen, Jan, "El auge de la diplomacia púbica: teoría y práctica", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 96, otoño de 2012.

Rodríguez García, Arturo, "Calderón: durante seis años trabajé para aliviar el dolor de millones de pobres", *Proceso*, núm. 1878, 19 de octubre 2012, http://www.proceso.com.mx/?p=323038

Secretaría de Relaciones Exteriores, *Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, 1 de enero al 31 de diciembre de 1960, México, SRE, 1961.

_____, *Manual de Organización de la Dirección de Asuntos Culturales*, México, octubre de 2006.

_____, *Primer Informe 2007*, México.

_____, *Segundo Informe 2008*, México.

_____, "La diplomacia pública y cultural", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 85, invierno de 2008.

_____, *Tercer Informe 2009*, México.

_____, *Cuarto Informe 2010*, México.

_____, *Quinto Informe 2011*, México.

_____, *Sexto Informe 2012*, México.

_____, "La imagen de México en el mundo", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 96, otoño de 2012.

Villanueva Rivas, César, *Representing Cultural Diplomacy: SoftPower, NationBranding and Cosmopolitan Constructivism in Mexico and Sweden*, Växjö, Suecia, Växjö University Press, 2007.

XVI. MÉXICO COMO POTENCIA MEDIA EN LA POLÍTICA MULTILATERAL, 2006-2012

OLGA PELLICER

LA POLÍTICA MULTILATERAL TRANSCURRE EN UN UNIVERSO muy amplio en el que se encuentran organismos de carácter universal creados desde finales de la Segunda Guerra Mundial, como son los pertenecientes al sistema de Naciones Unidas; los organismos regionales que datan de la misma época, como puede ser la OEA; los mecanismos de concertación subregionales poco institucionalizados que han proliferado en las últimas décadas que van desde el Mecanismo de Tuxtla hasta el Unsasur; los foros de concertación económica creados a la sombra de la crisis económica y cuyos criterios de membrecía son poco rigurosos, como es el G20.

Algunos temas que se encuentran en la agenda de esos organismos han estado allí desde hace tiempo, tal es el caso del desarme. Otros, como el cambio climático, han adquirido notoriedad en los últimos tiempos. Dicha notoriedad ha estado vinculada a los avances en el conocimiento o al grado de riesgo o urgencia que ciertos problemas presentan en coyunturas determinadas.

La lista de países que mayormente inciden en la vida de los foros multilaterales ha evolucionado, sobre todo desde finales de la Guerra Fría. Por un corto tiempo, en el decenio de los noventa y comienzos del presente siglo, dominó la idea que Estados Unidos sería el gran poder hegemónico que movería los hilos de la política internacional, incluidos los que operaban los foros multilaterales. Esa idea no duró mucho tiempo. Al adentrarse el siglo XXI, en particular con posterioridad a la crisis económica que recorre a las economías más poderosas de Occidente, se ha consolidado la importancia de las potencias medias como actores significativos en la política y la economía internacionales.[1]

[1] La bibliografía sobre potencias medias ha dedicado poca atención al caso específico de México. Un trabajo pionero en el tema fue del de Guadalupe González, "Incertidumbres de una potencia media regional; las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana", en Olga Pellicer (ed.), *La política*

Las potencias medias son un grupo diverso en el que se encuentran países avanzados con un alto poder militar y económico como pueden serlo Alemania, Francia, Reino Unido o Japón; asimismo, incluye a países que han buscado consistentemente una posición de influencia en organismos internacionales como Australia o Canadá. Ahora bien, el rasgo significativo del siglo XXI ha sido la importancia adquirida por los países en desarrollo que también han sido considerados potencias medias por la extensión o valor estratégico de su territorio, la densidad demográfica, la participación en la economía internacional y la presencia activa en los foros multilaterales. Dentro de esta última categoría de países han aparecido, a su vez, jerarquías que obedecen a la importancia de otros factores: los niveles de crecimiento del PIB, la influencia regional, la capacidad de construir alianzas permanentes para incidir en los foros multilaterales, la consolidación de estructuras internas que aseguren la continuidad de su política exterior y la legitimidad de la misma a los ojos de sus ciudadanos, por último, la percepción que de ellos se tiene como los países que tienen liderazgo para el crecimiento y la estabilidad del presente siglo. Los países agrupados bajo el acrónimo BRIC (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) son un buen ejemplo de estos nuevos actores cuya presencia ha adquirido relieve notable en los últimos años.[2]

México ha sido tradicionalmente incluido en la categoría de potencia media. No obstante, es un tema de controversia definir el lugar que ocupa dentro de ese grupo. La debilidad de la influencia regional, la escasa diversificación de sus alianzas internacionales y la fragmentación de sus estructuras gubernamentales para fines de política exterior pueden ser factores que impiden su ubicación en el círculo de países líderes. La participación en los foros multilaterales es un campo de observación privilegiado para encontrar respuesta a las dudas que están presentes.

Durante el gobierno de Felipe Calderón, México participó activamente en los foros multilaterales. En efecto, ocupó un lugar en el Consejo de Seguridad 2009-2010; presidió el Consejo de Derechos Humanos

exterior de México: desafíos en los ochenta, México, CIDE, 1983, pp. 15-82. Véase también, Olga Pellicer, "Mexico; a Reluctant Middle Power", Briefing Paper, México, Frederich Ebert Stiftung, junio de 2006.

[2] Los BRICs han sido también definidos como "potencias emergentes". Este concepto, de creación reciente, tiene que ver con el interés que ciertos países presentan para el crecimiento de la economía internacional. La importancia de los niveles de crecimiento del PIB y el potencial de consumo de la población son importantes para pertenecer a esta categoría. La creadora del término fue la consultora Goldman and Sachs. El ímpetu para darle un contenido político institucionalizando reuniones periódicas y adoptando posiciones concertadas en algunos temas provino de los BRICs mismos. Sobre el tema ver *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 94, noviembre de 2011-febrero de 2012, dedicada en su totalidad al tema del sistema internacional y las potencias emergentes.

2006-2007; fue sede de numerosas conferencias, algunas de las cuales tuvieron gran repercusión internacional como la COP16 en 2010 o las reuniones del G20 en 2012; lanzó el proyecto para la creación de un nuevo mecanismo de concertación de América Latina y el Caribe.

A pesar de esa actividad, son varias las voces que añoran otra época de la diplomacia mexicana que se asocia, principalmente, con el prestigio ganado en el ámbito de Naciones Unidas por su trabajo en temas como el desarrollo del derecho internacional o el desarme. Para algunos fue entonces cuando México tuvo los mejores atributos para ser una potencia media cuya voz incidía efectivamente en el tratamiento de los temas mencionados. En los años siguientes, el brillo de entonces no se recupera.

Será injusto, sin embargo, minimizar la política multilateral del sexenio que acaba de terminar. Como era inevitable, dadas las características del universo multilateral al que nos hemos referido, esa política tomó forma en diversos momentos y ante diversas temáticas. Por ello, el objetivo del presente trabajo es analizar tres experiencias distintas de la política multilateral durante el gobierno de Felipe Calderón: la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC); la pertenencia al Consejo de Seguridad; la conducción de la Conferencia de las Partes del Acuerdo Marco sobre Cambio Climático (COP16).

El análisis de los casos anteriores proporciona elementos para reflexionar sobre el lugar de México dentro de la categoría de potencias medias. ¿Contribuye la política multilateral del sexenio a fortalecer la influencia regional de México? ¿Mejora la capacidad de construir alianzas de largo plazo? ¿Se fortalecen instancias internas que den continuidad así como legitimidad a la política multilateral? ¿Avanza la percepción de México como un país de liderazgo?

Como se verá en las conclusiones, las respuestas son ambivalentes. Nos permiten, sin embargo, atisbar mejor en la compleja red de circunstancias que contribuyen tanto a fortalecer como a limitar el avance de la posición internacional de México.

LA CREACIÓN DE LA CELAC, BÚSQUEDA INFRUCTUOSA DE INFLUENCIA REGIONAL

La recomposición de las relaciones con América Latina fue uno de los objetivos prioritarios de Felipe Calderón durante los primeros años de su gobierno. Su predecesor, Vicente Fox, había dejado un saldo muy negativo en ese campo. Los altercados diplomáticos con varios países de la región, la desafortunada candidatura a la secretaría general de la OEA, cuando se sabía que había compromisos en torno a un candidato chileno, los desacuerdos con Argentina en la Cumbre de Mar del Plata y la mal disimulada rivalidad con Brasil, permitían afirmar que en 2006 las relaciones de México con los países al sur del hemisferio se encontraban en uno de sus puntos más bajos.[3]

La toma de posesión de Felipe Calderón confirmó esa apreciación. Estuvieron presentes todos los mandatarios centroamericanos, pero no asistió ningún presidente sudamericano, con la excepción de Álvaro Uribe de Colombia. Ese vació era una clara advertencia sobre la necesidad de mejorar las relaciones con los países al sur del hemisferio.

Aunque tuvo la tentación de hacerlo, alentado por algunos miembros del PAN, Calderón no cayó en el propósito de tomar el liderazgo de la democracia cristiana en América Latina. Se decidió a favor de la cordialidad con los regímenes de izquierda, tanto moderados como de tendencias radicales. Así, entre los primeros mandatarios extranjeros que visitaron México al inicio de su gobierno estuvieron Lula da Silva de Brasil, Michelle Bachelet de Chile, Daniel Ortega de Nicaragua y Néstor Kirchner de Argentina. Por su parte, la canciller Patricia Espinosa viajó a Cuba y Venezuela; y se nombraron embajadores de prestigio en esos países, por ejemplo, Gabriel Jiménez Remus, uno de los cuadros panistas más renombrados, que fue enviado como embajador a Cuba.

El ámbito multilateral fue pronto percibido como uno de los caminos más adecuados para tender puentes hacia América Latina. A nivel subregional, se propuso el relanzamiento del Plan Puebla Panamá (PPP), un proyecto que había presentado con grandes aspavientos el presidente Fox pero que, en la realidad, obtuvo pocos resultados concretos, quedando algunos de sus programas a nivel de estudios de factibilidad. Se decidió entonces revisar dicho plan, reducir expectativas e identificar áreas prioritarias de mayor viabilidad, por ejemplo, en materia de salud, preven-

[3] Natalia Saltalamacchia, "México y América Latina: la vía multilateral", en Guadalupe González y Olga Pellicer (coords.), *Los retos internacionales de México; urgencia de una nueva mirada*, México, Siglo XXI, 2011, pp. 61-75.

ción de desastres naturales, interconexión eléctrica e infraestructura carretera. El nombre se cambió por el de Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica. Los avances fueron interesantes pero muy moderados; México no destacó por la importancia de la cooperación con Centroamérica.[4] Se hubiese necesitado para ello un cambio en las partidas del presupuesto destinadas a cooperación con países de menor desarrollo; semejante objetivo fue muy ajeno a las políticas económicas del sexenio.

A nivel regional, la acción multilateral se manifestó, primeramente, por el renovado interés en el Grupo de Río. México se postuló para ocupar la Secretaría Pro-Tempore del Grupo (2008-2010) con la intención de fortalecer un espacio en el que su participación había sido tradicionalmente importante. La utilidad de ese foro se puso de manifiesto al desactivar el enfrentamiento entre Colombia y Ecuador, desatado a raíz del ataque de la primera a un campamento de las FARC en territorio ecuatoriano. Bajo el liderazgo de México, el Grupo respaldó el ingreso de Cuba (además del de Haití y Guyana) e insistió en que el Grupo era el espacio adecuado para impulsar la convergencia de los procesos subregionales de concertación.

Sin embargo, el Grupo de Río pertenecía a otra época y otro partido en el poder. Entonces, comenzó a tomar forma en Los Pinos y la Secretaría de Relaciones Exteriores la idea de algo más ambicioso, que significara un punto de transición en la historia de la política de México hacia la integración hemisférica. Surgió así la propuesta de crear un órgano nuevo, que tomaría la experiencia del Grupo de Río pero actualizándolo y siendo más incluyente al incorporar a los países del Caribe inglés.

El proyecto estaba alentado, aunque nunca se reconoció formalmente, por la necesidad de enfrentar uno de los problemas más espinosos de las relaciones de México con los países de América del Sur: la no pertenencia a los foros de concertación política creados en esa subregión durante el primer decenio del presente siglo; el más conocido, aunque no el único, es Unasur.

La ausencia de México en tales foros lleva a tomar conciencia del ambiente que se fue creando en América del Sur desde la firma del TLCAN, a mediados de los años noventa. Como reacción al estrechamiento de lazos económicos de México con los Estados Unidos empezó a correr la idea, muy auspiciada por Brasil, según la cual "México pertenece al norte". La consecuencia fue la sud-americanización de los foros de concertación política en esa parte del mundo y el consiguiente aislamiento mexicano de la nueva dinámica multilateral de la región.

[4] Marco Alcázar, "México y Centroamérica, la difícil confluencia", en Guadalupe González y Olga Pellicer, *op. cit.*, pp. 96-107.

Al proponer un esquema de coordinación que integrara a todos los países latinoamericanos, México reivindicaba su identidad, no sólo como uno de los componentes más importantes de América Latina, sino como el iniciador de una nueva propuesta de integración que cerraba la brecha que se había abierto entre el norte y el sur. Con esos proyectos en mente, México ofreció la sede para la Cumbre de países de América Latina y el Caribe que se celebró en Cancún el 22 y 23 de febrero de 2010. El propósito era constituir allí lo que, después de muchas discusiones con Brasil, se decidió denominar la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

La creación de ese nuevo mecanismo ocurría en momentos difíciles que, en opinión de muchos, no eran propicios para iniciar un nuevo camino para la integración latinoamericana en su conjunto. Pocas veces en su historia reciente la región había estado tan polarizada en términos de proyectos políticos y liderazgos. Pocas veces había confrontado problemas de carácter tan diverso como fueron la imposibilidad de articular una posición regional para lidiar con el rompimiento del orden constitucional en Honduras, o la escasa coordinación para enfrentar los daños que provocó un terremoto devastador en Haití, en el mes de enero de ese año.

Para entonces se había consolidado la Alianza de Países Bolivarianos (ALBA) encabezada por Venezuela. Su propuesta política –la democracia participativa– y objetivos económicos –el socialismo del siglo XXI– difieren de los modelos socioeconómicos existentes en la mayoría de los países de la región. Mucho había cambiado Latinoamérica desde la década de 1990, la época de los acuerdos en torno a los principios de la democracia liberal y el consenso de Washington.

En términos de liderazgo, Brasil se había impuesto como una potencia emergente, con reconocimiento a nivel regional y global. Ese país había desempeñado un papel clave en el surgimiento de los nuevos mecanismos de concertación latinoamericanos como Unasur o el Consejo de Defensa Sudamericano. Este último es una de las agrupaciones de mayor significado en el Cono Sur por la cooperación que ha promovido entre las fuerzas armadas de esa subregión, y entre éstas y la pujante industria militar brasileña.

Con ese trasfondo, varias voces se alzaron para señalar los riesgos y limitaciones que conllevaba la nueva propuesta.[5] Un primer riesgo se relacionaba con el hecho de que no era todavía un producto acabado, fruto de consensos entre los países de mayor peso de la región, con un mandato

[5] Olga Pellicer, "La seguridad regional: los caminos divergentes de Latinoamérica", *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 10, núm. 3, 2010, pp. 45-50.

bien definido y marcos institucionales y fuentes de financiamiento previstos. Lejos de ello, se requería un periodo de transición que estaría a cargo de una Troika formada por Venezuela, Chile y México. Había motivos para tener incertidumbres sobre lo que podía ocurrir; en Chile todavía no tomaba posesión el nuevo presidente, Salvador Piñeira, cuyo pensamiento en asuntos políticos regionales era desconocido. De otra parte, Hugo Chávez tenía su interpretación del nuevo mecanismo que no coincidía con los países de izquierda moderada o centro-derecha.

El segundo aspecto problemático era que la creación de la CELAC suponía la desaparición del Grupo de Río. Ese mecanismo, joya de la corona de la política exterior mexicana, tenía 23 años de existencia. Su oxidación, podría llamársele así, era inevitable. Sin embargo, tenía un acervo de experiencia y había demostrado su eficiencia al desactivar el conflicto entre Colombia y Ecuador, al que ya hicimos alusión. Por otra parte, era el punto de referencia para celebrar el diálogo con Naciones Unidas, para los encuentros periódicos con la Unión Europea y para la preparación de posiciones comunes frente a las Cumbres de las Américas. ¿Convenía sustituirlo por una nueva entidad todavía incierta?

Finalmente, existía el peligro de la utilización ideológica de la propuesta "libre del imperio" por parte de las voces más radicales del ALBA. Para la izquierda moderada, para los representantes de la derecha y, sobre todo, para México, esto representaba un riesgo que no se debía perder de vista.

A pesar de esos llamados a la cautela, la Cumbre de la Unidad, celebrada con gran éxito mediático en Cancún, decidió constituir la CELAC contando en el apoyo entusiasta de las fuerzas políticas mexicanas de diversa tendencia. Vale recordar que pocas veces durante el sexenio de Calderón se vio en el Senado de la República una complacencia tan grande con la política exterior como la suscitada por la Cumbre de Cancún. Se puso de manifiesto que, cuando se trata de acercarse al sur y alejarse del norte, la reacción es entusiasta en todo el espectro político mexicano, independientemente de los alcances reales de lo que se lleve a cabo.

Informando sobre la reunión, el conocido semanario inglés *The Economist* publicó una foto de todos los mandatarios frente al Caribe con el título "Crecientemente unidos, nos mantenemos divididos". La ironía era acertada. Detrás de la fiesta de la "unidad" las interpretaciones sobre lo que se estaba creando eran muy diferentes. Para el presidente Evo Morales lo acordado era una "nueva OEA sin Estados Unidos ni Canadá". El presidente Hugo Chávez expresó que era la oportunidad de "desprendernos definitivamente del coloniaje que Estados Unidos le impuso a este

continente". En un sentido diferente, la presidente Michelle Bachelet declaró que "la ampliación del espacio de concertación no debe ser visto como un reemplazo de la OEA", ya que ambos mecanismos pueden funcionar en paralelo. Entrevistados sobre la creación de la CELAC, funcionarios del Departamento de Estado de los Estados Unidos declararon que "Estados Unidos no ve problema en la creación de un foro regional sin su presencia".[6]

La enfermedad del presidente Chávez retrasó la instalación de la CELAC a comienzos de 2011. Fue hasta finales de ese año cuando se estableció formalmente el nuevo mecanismo. De acuerdo con la Declaración de Caracas, la CELAC es el único mecanismo representativo de diálogo y concertación política, cooperación e integración de los 33 países de América Latina y el Caribe. En diciembre de 2011, Chile asumió la presidencia pro-tempore de la CELAC la cual habrá ejercido hasta la celebración de la primera cumbre en Santiago de Chile el 27 y 28 de enero de 2013. A partir de ese año, la presidencia *pro tempore* será ejercida por Cuba y en 2014 por Costa Rica.

Al momento de escribir este capítulo no se tiene información sobre lo que ocurrirá en la Cumbre de Santiago a comienzos de 2013. México ya no forma parte de la Troika y no hay señales de un interés notorio en lo que pueda ocurrir allí. La cooperación e integración de los 33 países de América Latina y el Caribe sigue siendo ilusoria. La integración ocurre, desde luego, pero a nivel subregional, con motivaciones de un orden muy distinto a las que proporciona la invocación de una comunidad cuyos intereses son crecientemente divergentes.

LA PERTENENCIA AL CONSEJO DE SEGURIDAD, PROFESIONALISMO Y LIMITACIONES

En octubre de 2008, México fue elegido miembro del Consejo de Seguridad para el periodo 2009-2010. La decisión de pertenecer a ese órgano, por segunda vez en menos de diez años, cerraba definitivamente la vieja controversia en la Cancillería mexicana sobre la conveniencia de ocupar un asiento en ese foro. Atrás quedaron las opiniones de quienes desaconsejaban dicha pertenencia porque nos colocaba en la irremediable posición de enfrentar, o vernos subordinados a Estados Unidos por asuntos que eran lejanos al interés nacional.

[6] Francisco Rojas Aravena, "La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños", *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 10, núm. 3, 2010, *op. cit.*, pp. 24-31.

Esta vez, México no tuvo que forcejear calladamente con otro país latinoamericano como ocurrió en 2001, cuando debió convencer a República Dominicana de retirar su candidatura. El grupo de América Latina y el Caribe apoyó con entusiasmo la postulación de México, que obtuvo 185 votos a favor en la Asamblea General. El ingreso al Consejo, el 1 de enero de 2009, cuando tenía lugar el bombardeo de Israel sobre la franja de Gaza conocido como la operación Plomo Fundido, añadió dramatismo a la nueva participación. Se abría una oportunidad para que, durante dos años, México estuviera en las líneas de alta tensión de los problemas políticos mundiales, fuera buscado por todos aquellos a quienes afecta o que tienen alguna responsabilidad en las acciones del Consejo.[7]

No es mi intención hacer aquí un repaso de los temas que estuvieron a consideración en ese órgano y sobre los que México debió pronunciarse. De ello quedó un cuidadoso recuento en el portal que, con periodicidad encomiable, puso en la Red la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Misión ante la ONU. Mi intención es referirme a las ventajas y limitaciones que acompañaron la pertenencia de México, a sus actuaciones más destacadas, en particular, cuando le tocó a la presidencia del Consejo y, finalmente, las consecuencias que tuvo para otros aspectos de la política exterior.

La primera ventaja que tuvo México como miembro del Consejo fue el profesionalismo de los miembros del servicio exterior encargados de cuestiones multilaterales. Hay una vieja escuela diplomática en la Cancillería mexicana cuya mejor expresión se encuentra en quienes se han formado a la sombra de las instituciones de Naciones Unidas. El representante permanente en Nueva York durante esos años, el embajador Claude Heller, forma parte de esa escuela. Su presencia aseguraba un trabajo caracterizado por la prudencia y la seriedad, un perfil distinto al del estilo desafiante y más protagónico, aunque no por ello menos eficiente, del representante permanente durante la previa pertenencia de México al Consejo en 2002-2003.

Esta vez, la representación de México no daba sorpresas. Se sabía de su habilidad para manejar lo que es la esencia de la actividad diplomática en el Consejo: buscar acercamientos, encontrar los puntos de interés común, minimizar las diferencias y ponerse de acuerdo sobre textos que pueden ser una declaración del presidente, una resolución o un comunicado de prensa; y cuando las circunstancias lo aconsejan, suspender la

[7] Olga Pellicer, "El Consejo de Seguridad cuestionado; el papel de México", en Blanca Torres y Gustavo Vega (coords.), *Los grandes problemas de México*, tomo XII: *Relaciones exteriores*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 629-650.

negociación y dejar para mejores momentos la búsqueda de dicho acuerdo. Frecuentemente, éste se logra mejor entre bambalinas o en alguna cena diplomática que en las salas del Consejo.

Ahora bien, las ventajas se veían contrarrestadas por un problema que, hasta la fecha, no ha sido resuelto: la no pertenencia de México a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP). Una breve revisión de la agenda cotidiana del Consejo revela hasta dónde está dominada por asuntos relacionados con las OMP; la creación, permanencia, extensión o modificación de las mismas ocupan más de 60 por ciento de las labores de ese órgano.

Desde el fin de la Guerra Fría, lo que mejor refleja las posibilidades de acción del Consejo de Seguridad son las OMP. Participar en ellas es considerado buen indicador del grado de compromiso que se tiene con acciones decididas por ese órgano. Las presiones sobre México para integrarse a ellas fueron particularmente intensas cuando se creó la Operación de Naciones Unidas para la Estabilización en Haití (Minustah). Se trataba de una operación esencialmente latinoamericana, encabezada por Brasil, en la que también se involucró fuertemente Chile. Tanto los representantes de esos países como el Secretario General, Ban Ki Moon, solicitaron insistentemente la participación de México.

Desde la Secretaría de Relaciones Exteriores se hicieron numerosos esfuerzos, a través de conferencias y seminarios, para informar sobre la naturaleza y alcances de las OMP.[8] Se quería generar confianza en ellas y convencer al presidente Calderón de lo atinado de participar, sobre todo cuando estaba de por medio un país latinoamericano. Sin embargo, no se logró vencer la reticencia del presidente a ordenar al Secretario de Defensa que pusiera a disposición del Secretario General de la ONU un contingente, aunque fuera muy pequeño, pero que tuviese el valor simbólico de asegurar que la totalidad de países latinoamericanos participaban en las OMP.

Son muchos los motivos que pueden explicar esa reticencia. La más importante es la renuencia tradicional del ejército a participar en aventuras en el exterior, que, desde su perspectiva, pueden revertirse en contra de México. De otra parte, la decisión del presidente Calderón de involucrar a los militares en labores de lucha contra el narcotráfico no dejaba campo de maniobra para invitarlos a tareas en el exterior que aquellos no veían con simpatía. Sea como fuere, la ausencia de las OMP resultó una in-

[8] Por ejemplo, el seminario sobre "Operaciones de mantenimiento de la paz: antecedentes, experiencias y perspectivas", celebrado el 18 y 19 de septiembre de 2008 en la sede de la Cancillería.

congruencia que puso en duda la imagen de México como país fuertemente comprometido con las acciones para el mantenimiento y consolidación de la paz.

La segunda desventaja fue el distanciamiento que existió entre la representación en Nueva York y la Presidencia de la República. En términos generales, los asuntos de Naciones Unidas no formaron parte de los intereses prioritarios del gobierno de Calderón. Diversas señales, como las intervenciones descuidadas en la Asamblea General, la ausencia del presidente de México en una reunión de ese órgano tan simbólica como fue la de 2009, y, en general, la visión tan crítica que se tenía en Los Pinos de las formas de trabajo y resultado de los mecanismos de la ONU no crearon el ambiente para que hubiese buena relación.

La notable excepción fue la lucha contra el cambio climático, un tema en que el presidente se comprometió a niveles pocas veces vistos; de eso hablaremos más adelante. Por lo pronto, cabe preguntarse hasta dónde pertenecer al consejo dio el tono a la relación de Calderón con los dirigentes de otros países miembros, en particular los miembros permanentes y aquellos de interés especial para México, como es el caso de Brasil. ¿Estuvieron los temas del consejo dentro de las conversaciones que Calderón mantenía con Obama, con Lula o los miembros de la Unión Europea? ¿Permitieron al presidente hacer suyas las preocupaciones de problemas de paz y seguridad internacionales que se discutían allí, y dialogar sobre ellos con otros líderes mundiales? No parece que haya sido así, aunque a menos de tener acceso a las minutas de conversación de encuentros presidenciales, es difícil confirmarlo.

Lo cierto es que, salvo algunas excepciones, la política multilateral es vista como responsabilidad del servicio exterior, con pocas repercusiones en el resto de las acciones del gobierno. La pertenencia al consejo no modificó la percepción que como jefe del ejecutivo Calderón tenía del papel de México en el mundo. Este se interpretaba igual con o sin dicha pertenencia. Por ello, es difícil suponer que los temas del consejo formaban parte de su agenda de conversaciones al encontrarse con otros líderes. Además, su estilo personal no era proclive a tomar en serio lo que ocurría en el edificio de la ONU.

La limitada repercusión de la política en el Consejo de Seguridad en la sociedad mexicana es causa y consecuencia de la escasa atención que prestaron los medios de comunicación mexicanos a lo que ocurría allí. Nadie en México se enteró del papel que la diplomacia mexicana estaba desempeñando en el Consejo. Es cierto que la información en la página electrónica de la Cancillería y de la Misión en Nueva York era muy prolí-

fica, pero ésta no llegaba más allá de un pequeño círculo de internacionalistas.

Cuando se decidió el ingreso al Consejo, por segunda vez dentro de los gobiernos del PAN, se creyó que sería parte de un proyecto de política exterior que, como rezaban los eslóganes al iniciarse el periodo de Calderón, serviría para que hubiese "más México en el mundo y más mundo en México". No fue el caso. Al no estar acompañada de una política de comunicación, la pertenencia al consejo y muchas otras acciones de política exterior carecieron de significado para la opinión pública.

Lo anterior no significa que pertenecer al consejo no dejara huella. La diplomacia mexicana quedó reflejada en varios temas entre los que vale destacar el haber introducido consideraciones de carácter humanitario en el tratamiento de guerras internas, y el haber contribuido la aprobación de resoluciones destinadas a enfrentar uno de los problemas más apremiantes para la seguridad internacional de nuestros días como es el programa nuclear de Irán. Ambos temas están muy bien relatados por el embajador Claude Heller en una publicación reciente.[9]

Por lo que toca al primer punto, para principios de 2009 ya era evidente que el conflicto armado entre el gobierno de Sri Lanka y la organización separatista de los Tigres de Liberación del Tamil se aproximaba a su fin, después de 26 años de sangrientos enfrentamientos. A medida que las tropas gubernamentales cercaban a la organización separatista empezaron a circular informes de organizaciones no gubernamentales sobre la degradación de la situación humanitaria. La población civil, atrapada entre los dos bandos, era víctima de una violencia tal que podía desencadenarse un verdadero baño de sangre. El tema no estaba en la agenda del Consejo y producía distanciamiento en los países del G77, Rusia y China, frecuentemente hostiles a cualquier acción que pueda verse como intromisión en asuntos internos.

La atención a problemas humanitarios era uno de los lineamientos para la actuación de México en el Consejo. Por lo tanto, el representante mexicano –en aquellos momentos a cargo de la presidencia del Consejo– recurrió a diversas modalidades, entre ellas lo que se conoce como "diálogos interactivos" (sesiones totalmente informales, fuera de las salas del Consejo a las que podría participar el gobierno de Sri Lanka) para obte-

[9] Un documento valioso para conocer las experiencias que se relatan aquí y que tuvieron lugar durante la presidencia de México del Consejo de Seguridad en: Claude Heller, "Una contribución para un mundo mejor: la presidencia de México del Consejo de Seguridad de la ONU", en Roberto Dondisch (coord.), *México en el Consejo de Seguridad de la ONU; la historia tras bambalinas*, México, Random House Mondadori, Debate, 2012, pp. 29-64.

ner informes de lo que estaba ocurriendo e invitar al Secretario General a intervenir. A pesar de las fuerte resistencias provenientes de países como Rusia, el tema despertó el interés de otras delegaciones, conque se llegó a un acuerdo con el gobierno de Sri Lanka para permitir la evacuación de los civiles atrapados en la zona de conflicto, enviar una misión humanitaria por parte del Secretario General y evitar la muerte de miles de civiles inocentes. A pesar de no ser formalmente un tema de la agenda del Consejo, una diplomacia tenaz por parte de México logró un valioso objetivo para la seguridad internacional: proteger a los civiles inocentes en casos de enfrentamientos armados.

Otro tema a destacar por su importancia para la paz internacional y por las enseñanzas que dejó para la política exterior de México fue la adopción, bajo la presidencia de México, de una resolución que profundizaba sanciones económicas a Irán. El programa nuclear de ese país es uno de los focos rojos de mayor intensidad para la paz mundial. Una acción armada en su contra –de la que mucho hablan los israelíes y grupos de la derecha radical en Estados Unidos– produciría una desestabilización aún mayor en la conflictiva región del Medio Oriente, afectaría el aprovisionamiento de energía en el mundo y lastimaría, quizá de manera irremediable, las relaciones con grupos del islam radical de alta peligrosidad. La disyuntiva es, pues, insistir en presiones de tipo económico a través de las cuales se ejerza presión sobre Irán para que modifique su programa nuclear, o correr el riesgo de una conflagración militar.

La aplicación de sanciones de carácter económico por parte del Consejo de Seguridad no es una tarea fácil. El tema de Irán divide a los miembros permanentes del Consejo. De una parte, Estados Unidos, el Reino Unido y Francia; de la otra China y Rusia. También hay diferencias entre los miembros no permanentes que reflejan el sentir existente en foros de concertación de países en desarrollo, como el G77. Varios entre ellos son renuentes a sumarse a cualquier medida que limite el derecho a los usos pacíficos de la energía nuclear. Renuentes, también, a aceptar con resignación una situación en la que los llamados países nucleares exigen compromisos a Irán, pero ellos no cumplen con la obligación de iniciar negociaciones de desarme, a lo que se comprometieron hace más de veinte años. Brasil y Egipto están entre los voceros más conocidos de esas posiciones.

En el curso del primer semestre de 2010, Estados Unidos y otros países occidentales consideraron que el Consejo de Seguridad debía adoptar una nueva ronda de sanciones contra Irán (éstas ya se venían estableciendo en diversas resoluciones del consejo desde 2006), en virtud de la

poca cooperación de ese país con el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) y la poca transparencia de su programa nuclear, que encubría actividades no declaradas, las cuales se asociaban con la persistencia de actividades para el enriquecimiento de uranio, un tema central para determinar la voluntad, o no, de fabricar armas nucleares.

Desde el mes de abril, Estados Unidos avanzó en la elaboración de un proyecto de resolución cuyos anexos en los que se detallaban las entidades e individuos que serían objeto de sanciones no estaban concluidos del todo, porque estaban siendo negociados con China y Rusia a fin de obtener su apoyo y evitar un veto.

De manera sorpresiva, en el mes de mayo Brasil y Turquía aparecieron en el escenario para lanzar una iniciativa diplomática tendiente a prevenir nuevas sanciones mediante una propuesta que, a su juicio, garantizaba la cooperación de Irán en materia nuclear. Esa iniciativa había sido consagrada en la Declaración de Teherán, del 27 de mayo de 2010, celebrada con entusiasmo por sus promotores. La Declaración establecía los términos para un intercambio de material nuclear de acuerdo al cual Irán transfería 1 200 kilogramos de uranio de bajo enriquecimiento a Turquía en un plazo de un mes y, en contrapartida, recibiría 120 kilogramos de uranio altamente enriquecido para el reactor de investigación de Teherán.

La iniciativa fue de inmediato juzgada como insuficiente por Estados Unidos; en su opinión, no satisfacía las exigencias de la comunidad internacional de precisar la naturaleza del programa nuclear iraní y el problema de sus actividades no declaradas, incluidos la construcción clandestina de una nueva planta de enriquecimiento de uranio en Qom y el anuncio de un plan de futuras construcciones con el mismo fin. Al final, la propuesta de Brasil y Turquía, acompañada por Líbano, precipitó la decisión estadunidense de poner de inmediato a votación la resolución que se venía negociando. Dicha votación se solicitó para el 9 de junio. Cabe señalar que el primero de ese mes México se había hecho cargo de la presidencia del Consejo.

Dos días antes de la votación prevista, la representante de Brasil comunicó al presidente del Consejo que junto con Líbano y Turquía habían concluido que era necesario celebrar un debate público antes de adoptar la resolución, en virtud de que no había tenido lugar un debate de fondo sobre las implicaciones y la importancia que tenía la Declaración de Teherán para el mantenimiento de la paz.

La nueva solicitud fue mal recibida por varios miembros del Consejo, que la consideraron tardía y carente de sentido. Correspondía a la presi-

dencia manejar el asunto de manera que se evitara, tanto poner en peligro las negociaciones que ya habían concluido con China y Rusia, como abrir espacios para una mayor politización del tema entre el G77. Propuso, entonces, una sesión privada en la sala del Consejo, sin asistencia de los medios de comunicación. Allí quedó claro que la insistencia brasileña no modificaba el sentir que los miembros del Consejo ya habían expresado en consultas informales. Por lo tanto, el camino estaba abierto para proceder con el calendario previsto.

El proyecto de resolución, introducido por Estados Unidos, Francia, Reino Unido y Alemania se sometió a votación el 9 de junio. Se adoptó por 12 votos a favor, dos en contra (Brasil y Turquía) y una abstención (Líbano). Dejó resentimientos muy serios en los diferentes bandos, pero también la clara señal de que los cinco miembros permanentes habían coincidido en el voto favorable.

Hay muchas aristas de interés en este episodio. Para la política exterior de México hacia América Latina, uno de los más llamativos es la relación con Brasil. Al coincidir los dos países en el consejo de seguridad en el año 2010, algunos creyeron que podía repetirse la buena mancuerna latinoamericana formada por Chile y México cuando fueron miembros del Consejo en los años de la invasión de Iraq.[10] No fue el caso. Los dirigentes brasileños no consideraron necesario hablar con el otro miembro latinoamericano del Consejo sobre este tema de "alta política". Según actores cercanos a Los Pinos, Lula da Silva no mantuvo conversaciones sobre el particular con el presidente Calderón. En pocas palabras, el Consejo no fue el espacio donde se pudo avanzar hacia una alianza Brasil-México. Por el contrario, sirvió para evidenciar los caminos divergentes que siguen ambos países en asuntos de paz y seguridad internacionales.

La distancia mexicano-brasileña, así como la habilidad de México para destrabar obstáculos a la aprobación de una resolución, son muy útiles para ilustrar los estilos y metas que persiguen los dos grandes de América Latina. Para uno se trata de cumplir con un buen ejercicio diplomático; para otro, de forzar su entrada a problemas centrales de la política mundial, aunque los resultados, al menos en este caso, no le hayan sido favorables.

[10] Olga Pellicer, "Dilemas de México en el Consejo de Seguridad", en Rafael Fernández de Castro (coord.), *En la frontera del imperio*, México, Ariel / ITAM, 2003, pp. 91-106.

CAMBIO CLIMÁTICO: LOS ACIERTOS DE LA COP16

El cambio climático o, expresado de otra manera, el calentamiento de la tierra es uno de los problemas más graves que enfrenta la humanidad. Inundaciones, sequías, desertificación, huracanes, poblados y litorales amenazados de desaparecer, son ejemplos de los efectos devastadores del cambio climático. Ningún país escapa a sus consecuencias y ningún país puede resolverlo aisladamente. Es un fenómeno esencialmente global que constituye material insoslayable de la acción multilateral.

Trabajar para tomar medidas que contengan y reviertan el cambio climático es una tarea titánica cuyos resultados en el marco de Naciones Unidas han sido en ocasiones desalentadores. México ha ganado un lugar en esa lucha al haber conducido exitosamente la reunión conocida como COP16, cuyo mérito, nada despreciable, fue mantener vivo el proceso de negociaciones en el ámbito de la ONU cuando diversas circunstancias auguraban el colapso de dicho proceso. Conocer los antecedentes de la reunión, identificar los rasgos sobresalientes de la acción diplomática y avanzar algunas conclusiones sobre su significado es el objetivo de las siguientes líneas.

El marco jurídico internacional para combatir el cambio climático está contenido en dos documentos: la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto. Ambos documentos buscan –entre otros puntos– estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que evite la interferencia peligrosa de las actividades de los seres humanos sobre el sistema climático. Los gases de efecto invernadero cuyas emisiones deben mitigarse son producidos principalmente por el uso de combustibles fósiles como el carbón, el petróleo y el gas natural.[11]

El objetivo de estabilizar las concentraciones de dichos gases en la atmósfera presenta problemas cuyo breve señalamiento permite entender lo complejo de las negociaciones. El primero es la fijación de los tiempos en que se debe alcanzar el objetivo de la estabilización. El segundo, la repartición de las responsabilidades que corresponden a los diversos países de acuerdo con sus niveles de desarrollo, acceso a las llamadas tecnologías limpias y capacidades de financiamiento.

Los documentos citados parten del principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas. Es decir, los países desarrollados tie-

[11] Luis Alfonso de Alba, fue el principal negociador para la conferencia por parte de México. Una reflexión sobre los antecedentes y retos de la misma se encuentra en "Una nueva era de acción climática", *Foreign Affairs*, vol. 10, núm. 4, 2010, pp. 2-12.

nen una responsabilidad mayor en el calentamiento global, dadas las presiones históricas que sus sociedades han ejercido sobre el medio ambiente, así como por las tecnologías y recursos financieros más amplios que manejan. Los países en desarrollo deben llevar acciones para combatir el cambio climático, apoyados y fortalecidos con tecnologías y financiamiento que aporten los países desarrollados.

Al iniciarse el segundo quinquenio del presente siglo, diversos estudios sobre el calentamiento de la tierra dieron la señal de alarma al constatar la gravedad de sus efectos y la insuficiencia de las medidas que se estaban tomando para combatirlo. La publicación a comienzos del 2007 del Cuarto Informe del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático, órgano científico asesor de Naciones Unidas, tuvo enorme impacto en la opinión pública mundial. El Panel concluyó de manera categórica que el cambio climático es resultado de la actividad humana; esbozó las consecuencias del aumento de la temperatura de la tierra en distintos escenarios, todos ellos muy inquietantes; recomendó medidas para reducir los impactos de ese fenómeno en las próximas décadas. En los meses que siguieron a dicha publicación se puso en marcha un proceso de discusión intergubernamental en el marco de Naciones Unidas encaminado a fortalecer la acción colectiva para revertir el calentamiento global en el mediano y el largo plazo. Las discusiones y reportajes en los medios de comunicación insistiendo en los peligros asociados al cambio climático se multiplicaron, creando temores y expectativas que contribuyeron al creciente número y profesionalismo de las ONG que se ocupan del tema.

El Plan de Acción de Bali, adoptado en la Conferencia de las Partes de la Convención Marco (COP13) en diciembre del 2007, se elaboró en un ambiente dominado por la urgencia de actuar con mayor decisión para combatir el cambio climático. Marca el inicio de una nueva etapa de negociaciones internacionales para fortalecer la aplicación de la Convención a corto, mediano y largo plazo. Se fijaron allí metas globales y acciones específicas en los cuatro campos en torno a los cuales giran desde entonces las negociaciones sobre cambio climático: mitigación, adaptación, tecnologías y financiamiento.

Las metas trazadas en Bali debían reflejarse en compromisos concretos que se esperaban lograr en la COP15 celebrada en Copenhague en diciembre de 2009.[12] Las grandes metas a precisar se referían a un mayor compromiso de los países desarrollados en materia de mitigaciones, así como a un cambio en la posición de países en desarrollo, en particular aquellos que mayores emisiones generan como China, la India y Brasil.

[12] Michael Levy, "La verdad incómoda de Copenhague", *Foreign Affairs*, vol. 9, núm. 4, 2009, pp. 2-16.

Sin pretender que estos últimos tuviesen los niveles de responsabilidad de los primeros, se consideraba indispensable su compromiso con planes internos de mitigación, respecto a los cuales debían presentarse informes.

En materia de financiamiento, los países en desarrollo tenían expectativas altas, en algunos casos obviamente exageradas, como la propuesta de China que pedía a los países ricos hasta 1 por ciento de su PIB colectivo para un Fondo que ayudaría al resto del mundo a reducir emisiones y adaptarse al cambio climático.

Por último, tomando en cuenta que la primera fase del Protocolo de Kyoto expiraba el 12 de diciembre de 2012, uno de los grandes temas de Copenhague era decidir el futuro de un acuerdo jurídicamente vinculante que prolongara o sustituyera al mencionado protocolo.

La Conferencia transcurrió en medio de fuertes desacuerdos y enfrentamientos violentos entre grupos de organizaciones no gubernamentales y las fuerzas del orden danesas, cuyo comportamiento sorprendió a quienes esperaban actitudes menos represivas cuando se trataba de lidiar en su mayoría con jóvenes que sólo expresaban con emotividad su compromiso con la lucha contra el calentamiento de la Tierra. La fase final de la reunión se caracterizó por el desconcierto de la casi totalidad de los representantes gubernamentales a quienes se hizo llegar un documento que había sido negociado en un pequeño grupo cerrado. El malestar suscitado por ese procedimiento no permitió que se aprobara formalmente lo que se conoció como Acuerdos de Copenhague. Brevemente resumido, la conferencia había sido un fracaso. A pesar de que había quedado constancia de lo enredado e incierto del proceso de negociación, México reiteró al final de la reunión su deseo de albergar la COP16 en diciembre del 2010.

Irónicamente, el fracaso de Copenhague contribuyó al éxito de México. Aquella experiencia dejó experiencias muy claras sobre lo que debería de evitarse y lo que era viable esperar. No es mi intención entrar aquí en los diversos aspectos relativos a los trabajos preparatorios. Interesa, sin embargo, identificar algunos de ellos: el primero, líneas de mando bien establecidas que dejaron la coordinación de negociaciones de fondo y logística en manos de la Secretaría de Relaciones Exteriores; lo segundo, abrir un diálogo constante con las organizaciones de la sociedad civil para mantenerlas informadas y prever su participación en la Conferencia de tal manera que no fuesen a repetirse problemas como los ocurridos en Copenhague; tercero, emprender contactos bilaterales "urbi y orbi" que permitían identificar las posibilidades de acuerdo y los temas difíciles; el compromiso directo del presidente Calderón para intervenir cuando se

identificaban zonas de conflicto; finalmente, aunque no de menor importancia, la legitimidad de México para emprender estas labores se vio apoyada por los compromisos, adquiridos a nivel interno y externo, en materia de reducción de emisiones de gases contaminantes.

A pesar de lo exhaustivo de los preparativos, las primeras dos semanas de la Conferencia transcurrieron en medio de dificultades. Estas provenían, entre otros, de la tajante oposición japonesa a cualquier medida que supusiese prolongar los compromisos del Protocolo de Kyoto, y de Bolivia, empeñada en elevar a niveles poco viables los compromisos de mitigación y financiamiento.

Cuando comenzaba a generalizarse el escepticismo sobre los resultados que se iban a alcanzar, la Conferencia dio un vuelco. Después de un periodo intensivo de consultas prácticamente con los 194 países presentes, dio comienzo la última sesión. Antes de empezar, se distribuyó la última versión de lo que se conocería como los "Acuerdos de Cancún". Al tomar su lugar la canciller mexicana, presidenta de la reunión, la sala estalló en aplausos que se prolongaron casi cinco minutos. El hecho no pudo ser más elocuente: los textos serían aprobados y se rendía un homenaje al trabajo de la presidenta y el equipo de negociadores que la habían acompañado.

Los analistas coinciden en calificar de limitados los compromisos alcanzados. Reconocen, sin embargo, que tuvieron un alto valor simbólico; fueron un paso adelante en la lucha contra el cambio climático e hicieron que fuera factible proseguir las negociaciones en el marco de Naciones Unidas, lo que asegura su naturaleza universal. Está fuera de los objetivos de este ensayo entrar a reflexiones sobre lo atinado o no que resulta seguir por el camino de los acuerdos universales. Sin embargo, no es ocioso hacer un paréntesis y recordar que, para algunos, es un camino sin salida que debe dar lugar a procesos regionales y medidas unilaterales con sólo cierto control de parte de la comunidad internacional.

Los acuerdos de Cancún se refieren a una gran cantidad de asuntos entre los que cabe distinguir los relativos al flujo de financiamiento de Norte a Sur, los relativos a la reducción de emisiones y los que abrieron la puerta, muy tímidamente, a las negociaciones para un acuerdo que sustituyera al Protocolo de Kyoto.

Entre los primeros, destaca el compromiso de los países ricos para proporcionar ayuda a las naciones en desarrollo con el objetivo de detener la deforestación y degradación de los bosques; la creación de un Fondo Verde para ayudar a los países en desarrollo a combatir el cambio climático, mismo que será administrado por el Banco Mundial pero su-

pervisado por un comité independiente; la decisión de proporcionar de inmediato 30 mil millones de dólares a los países en desarrollo para adaptarse al cambio climático y reducir emisiones, cifra que alcanzaría los 100 mil millones de dólares al llegar a 2020.

Entre los segundo se encuentran el reconocimiento de que la elevación de la temperatura de la Tierra debe mantenerse debajo de los dos grados centígrados, reconocimiento que implicaba una aceleración de los esfuerzos de mitigación y el compromiso de las economías emergentes (Brasil, China, la India) de rebajar el ritmo de aumento de sus emisiones a partir de 2020. Por último, uno de los temas más difíciles por la firme oposición japonesa fue la referencia a los trabajos dirigidos a prorrogar el protocolo de Kyoto "lo antes posible" para que no hubiera brecha entre el primer y segundo periodo de cumplimiento. El acuerdo dejó abierto el tema de si lo pactado debía convertirse en tratado vinculante jurídicamente. Esto se postergó para la próxima conferencia a celebrarse un año después.

Los aciertos de la conducción diplomática fueron varios. El primero, haber mantenido todo el tiempo un proceso muy transparente e incluyente que permitió a las 194 delegaciones presentes y también a las ONG sentirse escuchadas y con sus preocupaciones reflejadas, mayor o menormente, en los textos finales. El segundo, haber redactado con enorme destreza los documentos de manera que pudieran registrarse con un lenguaje lo suficientemente contundente los puntos en que había consenso y con suficiente ambigüedad aquellos en que éste era muy frágil. Finalmente, y una vez que un prolongado aplauso aseguró el apoyo de 193 delegaciones, se tuvo el acierto de declarar que "el consenso no significa unanimidad", superando así el obstáculo representado por la posición de Bolivia, único país que no se sumó al consenso.

La prensa internacional dedicó largos análisis y alabanzas al trabajo de los diplomáticos mexicanos. La conferencia de Cancún fue registrada allí como un punto de transición muy positivo en la lucha desde Naciones Unidas contra el cambio climático. No ocurrió lo mismo con los medios de comunicación nacionales; el país atravesaba momentos difíciles por el incremento de la violencia. Las preocupaciones de la ciudadanía estaban en otra parte. Los reportajes y editoriales sobre Cancún fueron notablemente escasos.

Desde la aprobación de los acuerdos de Cancún, la suerte del tema de cambio climático en el seno de las Naciones Unidas no ha sido promisoria. No se albergan esperanzas respecto a la firma de un acuerdo jurídicamente vinculante que sustituya al Protocolo de Kyoto. El avance de los compromisos en materia de financiamiento para los países en desarrollo

se ha visto entorpecido por la crisis económica y poco avanzan los mecanismos internacionales de carácter universal para supervisar y exigir la reducción de emisiones.

Lo anterior no significa, de manera alguna, que la situación se encuentre en punto cero. La toma de conciencia respecto a la amenaza del cambio climático ha permeado en el pensamiento de la mayoría de líderes gubernamentales y no gubernamentales. Ha tenido una enorme influencia en el desarrollo de tecnologías que mejoran la eficiencia en el uso de energía proveniente de combustibles fósiles, así como en el desarrollo de energías alternativas.

Es indiscutible que las conferencias y estudios auspiciados por Naciones Unidas han desempeñado un papel importante en esa toma de conciencia y en el avance de la tecnología; las COP han sido significativas. Otra cosa es que el avance se pueda lograr a través de los instrumentos universales que se buscan en dichas conferencias mundiales. Es más probable, según ocurre hasta ahora, que el avance se logre por vías regionales, subregionales y unilaterales.

CONCLUSIONES

Llegados a este punto podemos retomar la intención expresada en la introducción de identificar el grado en que los casos analizados contribuyen a mejorar la posición de México como una potencia media. Un tema fundamental para ello es el de la influencia regional. Allí reside una de las debilidades de México debido, en parte, a la no participación en mecanismos de concertación sudamericanos, en parte a una fuerte concentración de relaciones económicas con Estados Unidos, en parte al poco interés por extender seriamente su presencia hacia los vecinos inmediatos del sur. Con tales antecedentes, la decisión de impulsar un mecanismo latinoamericano que reivindicara la pertenencia de México a América Latina parecía una opción adecuada; no lo fue.

Son varias las razones que explican el poco éxito de la CELAC como instrumento para incrementar la presencia regional de México. El primero fue el haberse comprometido con un proceso inacabado que dejaba fuera de control los pasos hacia la institucionalización definitiva del nuevo mecanismo. Como señalamos, esto ocurre en Caracas, casi dos años después de haberse aprobado su creación. La enfermedad de Hugo Chávez y la escasa atención que le otorgó el gobierno chileno a la presidencia del nuevo mecanismo hicieron que se perdiera el impulso que acompaña

el lanzamiento de un proyecto. Es posible que a partir de 2013, bajo la presidencia de Cuba, la CELAC adquiera la presencia que no ha tenido. En todo caso, lo que allí ocurra ya no estará dentro de los objetivos iniciales que inspiraron a México.

Más provechoso hubiese sido consolidar la cooperación subregional de México con Centroamérica, buscando, así, tener mejores relaciones con un vecindario cuyo peso en los problemas nacionales del país es muy evidente. Basta recordar el grado en que está vinculado el destino de ambas partes en asuntos de seguridad. Sin embargo, la relación con Centroamérica se dejó en segundo término, como lo pone en evidencia el avance limitado de sus programas de cooperación y el escaso involucramiento político que se tuvo, por ejemplo, en el caso de Honduras. Otra sería la imagen de México como potencia media si el proyecto Mesoamérica hubiese dejado una fuerte huella en la región.

El segundo motivo por el cual la CELAC no ofreció mayor influencia regional es que supuso la desaparición del Grupo de Río, un espacio donde México tenía un acervo histórico de prestigio, contaba con capital humano familiarizado con el mecanismo y había tejido interesantes redes de colaboración con funcionarios latinoamericanos.

Dentro de las reflexiones sobre las relaciones con América Latina merece atención particular el caso de Brasil. A pesar de que el presidente Calderón se había propuesto buscar una alianza estratégica con ese país, al analizar situaciones concretas, como es la convivencia en el seno del Consejo de Seguridad, no se encuentran señales de avance en esa dirección. En años anteriores, durante la pertenencia de México al Consejo 2002-2003, se dio una clara cercanía con Chile, cuando ambos países se unieron en el propósito de frenar el proyecto de Estados Unidos y Reino Unido para lograr la autorización del consejo a la invasión militar en Iraq. Nada similar se encuentra en el caso de Brasil y México en el Consejo de Seguridad. Como vimos, en el caso del programa nuclear de Irán, no hubo acercamiento entre los dos países, mientras emergía un eje de entendimiento muy interesante de Brasil con Turquía.

El hecho anterior nos remite a un tema que está presente en los tres casos analizados: México no tiene aliados latinoamericanos que lo acompañan en la persecución de las metas que se propone en los foros multilaterales. La muy exitosa conducción de la COP16 no da indicios, sin embargo, del grado en que, a más de ganar respeto y llevar bien las negociaciones, se estrecharon lazos políticos con países específicos. Lejos de eso, con algunos países latinoamericanos, cuya expresión más extrema fue Bolivia, la relación política fue extremadamente tensa.

En tales circunstancias, surge la pregunta: ¿cuáles son las alianzas estratégicas de México que se reflejan en su acción multilateral? Se trata de una pregunta que no encuentra respuesta fácil y que, de alguna manera, explica las dificultades para que México sea más apreciado como potencia media. La idea, común en algunos análisis de política exterior, según los cuales México es un país "de pertenencias múltiples" se traduce, en la realidad, en un país que, como se advierte en las páginas anteriores, no tiene aliados de largo plazo. Sus alianzas son coyunturales como seguramente ocurrió en los trabajos en el Consejo de Seguridad.

La siguiente reflexión, de orden distinto, se refiere a la coordinación que se advierte entre las instancias gubernamentales que influyen sobre la política multilateral. Esta reflexión es necesaria porque dicha coordinación es un elemento fundamental para el éxito de la política exterior de potencias medias, como ha sido en el caso de Brasil.

En las experiencias relatadas, dicha coordinación fue fundamental en el caso de la COP16. El compromiso directo del presidente y su posición clara al establecer líneas de mando para conducir las negociaciones que recayeron en la Secretaría de Relaciones Exteriores y disciplinaron a todas las demás instancias explica mucho de la agilidad con que se llevaron a cabo diversos momentos de la negociación.

Ahora bien, la coordinación está ausente en el tema de la participación de México en cuestiones de paz y seguridad internacionales. Aquí hubo claras diferencias entre la Secretaría de Relaciones Exteriores y la de Defensa, que, al no ser resueltas por el presidente, condujeron a la incongruencia de buscar un lugar en el Consejo de Seguridad sin resolver el tema de la participación en OMP.

La falta de coordinación existió también entre la presidencia y la Misión en Nueva York, y entre ésta y otras misiones pertinentes para dar seguimiento, por ejemplo, al programa nuclear de Irán. No se encuentra información sobre la coordinación que se dio entre la representación en Nueva York y la representación ante el Organismo Internacional de Energía Atómica en Viena, principal responsable de supervisar dicho programa. Dado que Irán era uno de los problemas más importantes a tratar en el consejo, hubiese sido deseable que los niveles de representación en el OIEA hubiesen estado a la altura de la trascendencia de los problemas que allí se abordan.

Otra necesaria reflexión se refiere a la política de comunicación social que hoy se considera tan importante en varios países para lograr el respaldo de la ciudadanía a la política exterior. Ésta tuvo lugar, hasta cierto punto, en el caso de la propuesta de crear la CELAC. Pero estuvo ausente

en los otros dos temas analizados. No existió en los años de Calderón una política de comunicación social para la política exterior (en general para toda su política). Por lo tanto, aquella permaneció limitada a los círculos diplomáticos y de especialistas, evitando, así, algo que contribuye a fortalecer el papel de las potencias medias, como es la convicción de su población que el país tiene una voz respetada en el exterior, la cual contribuye a un orden internacional que es benéfico para los objetivos nacionales.

Por lo que toca a la percepción de México como país de liderazgo internacional, las respuestas son ambivalentes. Sin duda, su diplomacia ganó un espacio en el caso de la lucha contra el cambio climático en los foros de Naciones Unidas. Allí, el profesionalismo de los negociadores mexicanos sigue teniendo un gran reconocimiento. Esto no asegura que México tendrá influencia en ese tema a largo plazo. Mucho dependerá de la continuidad que tenga su participación tanto en Naciones Unidas como en foros regionales y subregionales, así como de la seriedad de sus proyectos internos en la materia. Esto último es discutible. El programa de Calderón para reducir emisiones merece opiniones muy contradictorias; los compromisos del nuevo gobierno y su alcance todavía están por verse.

Por lo que toca a la mayor presencia en América Latina, los resultados no son positivos. Hoy por hoy, a pesar de los quebrantos que afectan su economía, el liderazgo corresponde a Brasil. Así lo señala la encuesta *Las Américas y el Mundo 2010-2011*, publicada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). A la pregunta ¿cuál es el país que de acuerdo con los latinoamericanos ostenta una posición de liderazgo?, amplias mayorías de los encuestados responden que Brasil, mientras que una proporción notable responden que no sabe o no responde en el caso de México.[13]

Finalmente, el buen ejercicio de la diplomacia, como el que se llevó a cabo en el Consejo de Seguridad o en la COP16, asegura el mantenimiento de la confianza en los profesionistas mexicanos para obtener textos que puedan ser aprobados. Estos son atributos valiosos de la diplomacia mexicana. Sin embargo, poner esos atributos al servicio de objetivos más ambiciosos que aseguren el lugar de México como una potencia media en ascenso requiere de un proyecto integral de largo plazo. De los casos aquí estudiados se puede concluir que dicho proyecto no se configuró en el sexenio de Calderón.

[13] Guadalupe González, Jorge Schiavon, David Crow y Gerardo Maldonado, *Las Américas y el Mundo 2010-2011*, México, CIDE, 2011, pp. 90-91.

BIBLIOGRAFÍA

Alcázar, Marco, "México y Centroamérica, la difícil confluencia", en Guadalupe González y Olga Pellicer (coords.), *Los retos internacionales de México; urgencia de una nueva mirada*, México, Siglo XXI, 2011.

De Alba, Luis Alfonso, "Una nueva era de acción climática", *Foreign Affairs*, vol. 10, núm. 4, 2010.

González, Guadalupe, "Incertidumbres de una potencia media regional; las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana", en Olga Pellicer (ed.), *La política exterior de México: desafíos en los ochenta*, México, CIDE, 1983.

González, Guadalupe, Jorge Schiavon, David Crow y Gerardo Maldonado, *Las Américas y el mundo 2010-2011*, México, CIDE, 2011.

Heller, Claude, "Una contribución para un mundo mejor: la presidencia de México del Consejo de Seguridad de la ONU", en Roberto Dondisch (coord.), *México en el Consejo de Seguridad de la ONU; la historia tras bambalinas*, México, Random House Mondadori, Debate, 2012.

Levy, Michael, "La verdad incómoda de Copenhague", *Foreign Affairs*, vol. 9, núm. 4, 2009.

Pellicer, Olga, "Dilemas de México en el Consejo de Seguridad", en Rafael Fernández de Castro (coord.), *En la frontera del imperio*, México, Ariel/ITAM, 2003.

_____, "Mexico; a Reluctant Middle Power", México, Frederich Ebert Stiftung, Briefing Paper, junio de 2006.

_____, "El Consejo de Seguridad cuestionado; el papel de México", en Blanca Torres y Gustavo Vega (coords.), *Los grandes problemas de México*, tomo XII: *Relaciones exteriores*, México, El Colegio de México, 2010.

_____, "La seguridad regional: los caminos divergentes de Latinoamérica", *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 10, núm. 3, 2010.

Rojas Aravena, Francisco, "La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños", *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 10, núm. 3, 2010.

Saltalamacchia, Natalia, "México y América Latina: la vía multilateral", en Guadalupe González y Olga Pellicer (coords.), *Los retos internacionales de México; urgencia de una nueva mirada*, México, Siglo XXI, 2011.

Secretaría de Relaciones Exteriores, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 94, noviembre de 2011-febrero de 2012.

XVII. EL ACTIVISMO EN MATERIA DE CAMBIO CLIMÁTICO EN LA BÚSQUEDA DEL REPOSICIONAMIENTO INTERNACIONAL DE MÉXICO

Blanca Torres

Introducción

"De Londres a Bonn – ¿consolidará México su posición de liderazgo en cambio climático en el camino a Copenhague?";[1] "La llama de la esperanza se ha reavivado y la fe en que el proceso multilateral sobre cambio climático dé resultados se ha restaurado"; "Los mexicanos... hicieron un trabajo diplomático extraordinariamente bueno en tratar de encontrar soluciones cuando uno hubiera pensado que no existían"; "Las decisiones de Cancún crean una oportunidad para elevar las metas de reducción de emisiones en los meses y años por delante [...] pero no garantizan el éxito, y no hay mayor acuerdo en cuánto se debe hacer y quién lo debe hacer antes de que los negociadores arribaran a Cancún".[2] "¿Por qué Brasil [anfitrión de Río + 20] y México (anfitrión de Los Cabos?") y las potencias mayores en el G20 están tratando el cambio climático como un juego de la gallina (*game of Chicken*)"[3] Esta mezcla de expresiones de participantes en la Conferencia de las Partes 16 / Conferencia de las Partes del Protocolo de Kioto 6, de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), celebradas en Cancún, y de analistas interesados en el tema refleja la visión general un tanto ambivalente, que entre 2007 y 2012 se formó sobre el papel que México ha jugado en las

[1] http://www.climaticoanalysis.org/post/from-london-to-bonn-will-mexico-consolidate-its-

[2] Declaraciones de Christina Figueres, Secretaria Ejecutiva de la CMNUCC, Todd Stern, miembro de la delegación de Estados Unidos a las Conferencias de Cancún y Alden Meyer, Director de Política y Estrategia, *Union of Concerned Scientists*, respectivamente. La traducción es mía. Stacey Feldman, "Mexico Hailed for Making Climate Talks a Global Triumph", en http://insideclimatenews.org

[3] http://www.cigionline.org/publications/2012/6/g20/rapid-response-g20-and.climate-change

negociaciones internacionales sobre cambio climático.[4] Para entender esa ambivalencia, en este capítulo procuramos ahondar en las razones por las cuales se le otorgó cierta prioridad al tema; también en la evolución, en sus grandes líneas, de la posición mexicana en materia de cambio climático a nivel internacional en ese sexenio,[5] y en cuáles fueron los logros del activismo mexicano en este renglón.[6]

Para tratar de explicar el papel que México intentó jugar en las negociaciones internacionales de cambio climático y los resultados obtenidos en el sexenio bajo análisis, vale la pena mencionar de entrada, de manera muy breve, la situación de nuestro país en el escenario internacional al comenzar ese periodo. Enseguida nos referiremos a las negociaciones que se dieron en el marco de las Naciones Unidas, señalando sucintamente lo que sucedió hasta 2006, para centrarnos en las Conferencias anuales de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP, por sus siglas en inglés) y protocolo de Kioto (CMP), en los siguientes seis años.[7] Mencionaremos los principales puntos de divergencia entre los países desarrollados y en desarrollo, y señalaremos la posición de México al respecto. Por último, nos referiremos de manera breve a la participación de México en algunos de los foros informales en que se discutió el tema durante el sexenio, algunos de los cuales son vistos por varios políticos, analistas y observadores como alternativa para avanzar más rápidamente en las negociaciones sobre la forma de enfrentar ese grave problema.

Si bien en este capítulo nos referiremos a la actividad multilateral de México, es necesario señalar aquí que al tema del cambio climático se le dio también alguna importancia en las relaciones bilaterales de este país, sobre todo en materia de cooperación financiera. Fueron numerosos los acuerdos firmados para proyectos de mitigación (en particular

[4] Para una caracterización sucinta de la naturaleza de este fenómeno y sus posibles consecuencia para el planeta, véase: *Cambio climático: una reflexión desde México*, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2012, pp. 5-20.

[5] No se pretende aquí profundizar en las posiciones mexicanas en cuestiones técnicas específicas, aunque en éstas había en ocasiones diferencias con otros países en desarrollo. Para un estudio que compara algunas de estas posiciones, véase: Jan von der Goltz, "High Stakes in a Complex Game: A Snapshot of the Climate Change Negotiating Positions of Mayor Developing Country Emitters", Center for Global Development, agosto de 2009 (Working paper 177).

[6] Para ello, acudimos a la bibliografía secundaria existente, a informes gubernamentales, a la prensa y a entrevistas a una docena de participantes en el proceso (altos funcionarios y diplomáticos, académicos y miembros de organizaciones no gubernamentales).

[7] La COP y la Reunión de las Partes del Protocolo de Kioto (CMP) se realizan simultáneamente desde 2005. Entre las Conferencias, hay un buen número de reuniones de grupos, subgrupos y bilaterales. México participó más activamente en esas reuniones, lo mismo que en las conferencias de las partes de otras convenciones que de una manera u otra se relacionan con el cambio climático.

reducción de emisiones de gases de efecto invernadero) o de adaptación, con México como receptor y, ocasionalmente, donante, proyectos acordes con las posiciones internacionales del país en los foros internacionales.[8] Fue también parte de la agenda de encuentros del presidente mexicano con algunos mandatarios de otros países.[9]

Aquí se sostiene que el activismo mexicano en materia de cambio climático en los foros internacionales, que se mantuvo a lo largo del gobierno de Felipe Calderón y que coincidió con un ciclo en las negociaciones internacionales sobre el tema (de Bali a Doha), se encuadra dentro del intento por continuar la participación mexicana en el esfuerzo por crear un sistema internacional basado en reglas de observancia universal. La selección de este tema como uno de la media docena de asuntos a los que se les dio importancia en la actividad multilateral, responde a una serie de factores internos (capacidad de mitigación, dotación de energía, estructura de la economía, vulnerabilidad ecológica, entre otros), pero también existieron razones de política exterior en general y tuvo un peso decisivo el interés y la participación directa del mandatario mexicano. México no fue enteramente exitoso en su objetivo de ser puente entre países con intereses y posiciones muy distintas, pero su activismo contribuyó a mantenerlo en una buena posición en la mesa de negociaciones en un tema de indudable interés para el país y a mejorar su imagen, especialmente en momentos de grave deterioro de la misma.

La búsqueda de un nuevo posicionamiento internacional de México

En los últimos tres sexenios, el Estado mexicano ha hecho reiterados esfuerzos para ajustar la política exterior del país a los grandes cambios del escenario internacional a partir del desplome del sistema bipolar, el avance acelerado de la globalización y, en fechas más recientes, el tránsito paulatino hacia un mundo multipolar, cambios surgidos en medio de una gran incertidumbre sobre el futuro. Sin embargo, le ha sido difícil deli-

[8] España, Gran Bretaña, Francia, Noruega y Estados Unidos, entre otros, han financiado proyectos en México.

[9] En los primeros años del TLCAN, dentro del marco de la Comisión de Cooperación Ambiental se discutió la posibilidad de que los tres países colaboraran entre sí para la reducción de emisiones de GEI. Se habló de la creación de una "burbuja norteamericana", cuya idea central era reducir las emisiones en el país donde los costos de abatimiento fueran menores y contabilizarla como bloque. Véase: José Clemente Rueda Abad, "Desafíos para la cooperación climática en América del Norte: entrevista con Carlos Gay García", *Norteamérica* (México), año 7, número especial, 2012, pp. 167-180.

near una política bien articulada. Algunas de las más importantes acciones para ajustarse a la cambiante situación internacional y sus consecuencias inmediatas, al combinarse con la continuación de ciertas condiciones y tendencias tradicionales, en gran medida han provocado esa dificultad. La firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte; su ingreso a la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OECD por sus siglas en inglés); su salida del Grupo de los 77 más China; su inserción en el mercado internacional como exportador sobre todo de productos manufacturados; la concentración de su comercio y, especialmente, de sus ventas al exterior en Estados Unidos; el peso muy significativo que tiene la producción petrolera en las finanzas públicas, su carácter de economía emergente pero con profundos rezagos tanto en materia económica como social, todos han impuesto retos muy importantes al estado mexicano para una adecuada articulación de esta política.

En muchos aspectos sus intereses siguen siendo semejantes a los del mundo en desarrollo; en unos cuantos están más cerca de aquellos de los países desarrollados. Es también de su interés lograr condiciones similares en la competencia económica procurando que competidores potenciales se vean sometidos a los mismos compromisos y disciplinas que el país ha aceptado. Esa compleja combinación de factores le ha hecho, igualmente, difícil la participación en los grupos de concertación que comenzaron a proliferar en el primer decenio del siglo XXI. A esto último también ha contribuido la cambiante percepción externa sobre México, formada por los vaivenes de la situación económica y política interna. Si en un algún momento se nos ha visto con las capacidades para jugar el papel de una potencia media y, más recientemente, con posibilidades de ser pronto una potencia emergente, no faltó ocasión en que se hablara de la posibilidad de que México se convirtiera en un "Estado fallido".[10]

En lo que va del presente siglo, en los reiterados esfuerzos por delinear la política exterior del país durante los gobiernos panistas se dio un espacio importante al ámbito multilateral, a sabiendas de una larga trayectoria de participación, que aunque acotada en temas y momentos puede considerarse exitosa para un país con las capacidades del nuestro. Muy posiblemente la articulación más explícita de la política multilateral con la política exterior en su conjunto fue planteada en el primer trienio del gobierno de Vicente Fox. En el proyecto de política exterior, presentado de manera clara por su primer canciller, y recogido en sus líneas principales en varios de los discursos del entonces presidente, se partía del

[10] Véase: "México: una potencia global: Goldmann", http://www.cnnexpansion.com/economía/2012/03/12/Mexico-sera-septima-potencia-en-2020

reconocimiento de los profundos cambios que se venían experimentando en el escenario internacional desde el colapso del sistema bipolar y de la nueva situación de México antes mencionada.[11] Se asumía que la globalización continuaría profundizándose aceleradamente en muchos terrenos, que los temas económicos prevalecerían sobre los de seguridad en la agenda internacional, como en los años previos, que se mantendría el avance de la institucionalización en materia económica y que estaba surgiendo un nuevo sistema internacional basado en normas de observancia universal.

Reconociendo también, sin ambages, que la relación más importante de nuestro país era y seguiría siendo en el mediano plazo la que mantenemos con Estados Unidos, establecía dos ejes principales para la política exterior mexicana. Uno, la construcción de una relación estratégica con los Estados Unidos, que a grandes rasgos implicaba una profundización de la misma. El segundo eje se relacionaba con la búsqueda de equilibrios a la intensa relación que se planteaba con el vecino del norte. Asumiendo que no era posible en el corto plazo establecer un equilibrio acercándose a uno o a varios otros países, este último habría de buscarse en un activismo multilateral sobre todo en materia política. México debería contribuir lo más posible a la configuración de un nuevo sistema internacional que promoviera la estabilidad y la cooperación con base en "reglas y normas de alcance universal", lo que permitiría establecer verdaderos equilibrios futuros.

No intentaremos aquí discutir sobre la viabilidad de esta política exterior en ausencia de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, política considerada audaz por unos e irrealizable o indeseable por otros. Baste afirmar que el vuelco subsecuente hacia los temas de seguridad por parte del gobierno estadounidense anuló cualquier posibilidad de seguir adelante con la misma. A partir de entonces, se reanudaron los esfuerzos de diversificación de las relaciones bilaterales de México, con logros modestos, y se procuró una participación activa en algunos organismos internacionales en ciertos temas específicos, con menor o mayor éxito según el caso y el momento.

Junto al activismo en las organizaciones multilaterales tradicionales se procuró participar en algunos de los foros de concertación multilateral informales que integran tanto a países desarrollados como en desarrollo y especialmente en aquellos que incorporan a países desarrollados y a las denominadas economías emergentes, foros que comenzaron a multipli-

[11] Jorge G. Castañeda, "Mirando al futuro. Los ejes de la política exterior de México", *Nexos*, diciembre de 2001, pp. 666-674.

carse en el primer decenio de este siglo.[12] México participó desde 2003 en lo que se llamó el Dialogo Ampliado entre el G8 y algunos países emergentes, como se les denominó en esos años, que abriría la puerta para la formación en 2005 del G5, integrado por China, la India, Brasil, Sudáfrica y México. Este grupo siguió participando en aquel diálogo ampliado (G8-G5) en los siguientes cuatro años.

Por su parte, el presidente Felipe Calderón fue muy parco al plantear al inicio de su gobierno las grandes líneas de la política exterior: "responsable" y activa", dando a entender que este activismo sería tanto a nivel regional como global, y que México buscaría consolidar su papel de puente entre las dos Américas y entre continentes.[13] El mandatario mexicano y otros altos funcionarios manifestaron que México pretendía continuar jugando un papel importante en el desarrollo de un nuevo sistema internacional basado en reglas, para lo cual consideraba necesario y estaba dispuesto a aceptar sus responsabilidades internacionales. Parecía recuperarse hasta cierto punto el planteamiento inicial del gobierno anterior, rescatándose explícitamente la idea de que el derecho internacional es la mejor forma de atar a los países poderosos.

En un primer momento, los esfuerzos se concentraron en reparar el deterioro de las relaciones con algunos países, particularmente de América Latina, en gran medida producto de desaciertos del gobierno del presidente Fox. La búsqueda de mayor acercamiento con los países de esta región, aunque tuvo inicios promisorios, encontró pronto obstáculos dado el signo político del partido en el poder en México y el vuelco a la izquierda (aunque con notables variantes) en buena parte de las naciones latinoamericanas, y un esfuerzo brasileño más decidido por reafirmar y extender su liderazgo en la región como base para su política exterior de alcances globales. Luego, la lucha frontal contra el crimen organizado llevaría a México a centrar su atención en las relaciones con Estados Unidos.

Sin embargo, se mantuvo un buen nivel de actividad en las organizaciones multilaterales formales y en los foros informales, dando prioridad a un número pequeño de los temas de la agenda mundial. Se confirmó la candidatura de México al Consejo de Seguridad y se hicieron intensos esfuerzos para consolidar el G5 y lograr su vinculación formal con el G8, lo mismo que para obtener una participación más igualitaria entre todos sus

[12] El aumento de este tipo de foros se debe en buena medida a la creciente disfuncionalidad de las organizaciones multilaterales creadas al finalizar la Segunda Guerra Mundial, dados los enormes cambios que se han dado en el escenario internacional.

[13] Ana Covarrubias, *Cambio de siglo: la política exterior de la apertura económica y política, México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 189-190.

miembros, incluyendo aquella en la elaboración de la agenda.[14] El gobierno calderonista también vio un espacio muy valioso en el G20, creado en 1999, que pasó de reunir periódicamente a los ministros de finanzas y gobernadores de bancos centrales de veinte países a ser un cónclave de jefes de Estado y de gobierno y la principal plataforma de concertación económica internacional desde 2009, a raíz de la crisis económica mundial que se había iniciado el año anterior. En un principio el interés de México se concentró en contribuir a la creación de un sistema financiero internacional mejor coordinado y funcional; años más tarde, al ampliarse la agenda del G20, intentaría impulsar la adopción de nuevos temas y problemas.

Una ojeada a la actividad de México a nivel multilateral nos permite percibir claramente la atención especial que se dio a la cuestión de cambio climático, en gran medida por el interés manifiesto del presidente en el mismo. Esta prioridad se reflejó en una participación intensa, inclusive del propio mandatario, tanto en los foros correspondientes de las Naciones Unidas, como en otros foros en los que se discutió el tema. Este activismo se mantuvo durante todo el sexenio, coincidiendo con una especie de ciclo de las negociaciones internacionales, que se inició alrededor de la COP13/CMP3, celebrada en Bali en 2007, y se cerró con la COP18/CMP8, en Doha, en diciembre de 2012. Así vemos cómo, a sabiendas de que el cambio climático estaba adquiriendo mayor importancia en la agenda internacional y de que la sede le correspondía a América Latina en 2010, México presentó en 2008 su candidatura para obtener aquélla, a pesar de que Perú había hecho lo mismo. Se afirmó que el país contaba con un conocimiento y trabajo técnico apreciable en materia de cambio climático, una buena experiencia en la organización de grandes reuniones multilaterales y la capacidad de dialogar con todos los países, desarrollados y en desarrollo.

La prioridad otorgada al tema ha sido atribuida en México –sobre todo entre funcionarios y observadores– a una añeja preocupación personal del presidente mexicano por los problemas ambientales, a la que él mismo se ha referido públicamente. Se añade que Calderón percibía la importancia que el tema estaba adquiriendo en la agenda mundial y estaba convencido de que era posible conciliar el desarrollo económico con la preservación del medio ambiente y, de manera específica, con la mitigación de las causas del cambio climático. No falta quien subraye que se

[14] Lourdes Aranda Bezaury y Berenice Díaz Ceballos, "México en los cambios en la arquitectura internacional", en Blanca Torres y Gustavo Vega (coords.), *Los grandes problemas de México*, t. XII: *Relaciones Internacionales*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 652-673.

enmarcaba también en el impulso paulatino hacia la privatización del sector petrolero en el que han manifestado interés tanto las empresas transnacionales como domésticas, al igual que organismos económicos multilaterales. La introducción de mecanismos de mercado (mercados de carbono, proyectos MDL y de Reducción de Emisiones por deforestación y degradación de suelos -REDD+) en las políticas públicas para enfrentar el cambio climático sería parte de una estrategia hacia la liberalización del sector.[15]

Estudiosos de otras latitudes con frecuencia han tratado de explicar la posición en materia de cambio climático de países en desarrollo utilizando como variable la vulnerabilidad climática o sumando a ésta los costos de abatimiento de emisiones de efecto invernadero (GEI). Estas dos variables, por sí solas, como veremos a continuación, no explican esa prioridad en el caso de México. Otro autor, a partir de este tipo de enfoques, buscando anticipar cuál sería la posición de los cinco países del entonces G5 para la fase posterior a 2012, año en que terminaría la primera fase del Protocolo de Kioto, utilizó un modelo que combina factores domésticos (vulnerabilidad ecológica y capacidad de mitigación) e internacionales (transferencia financiera y tecnológica del mundo desarrollado a los países en desarrollo, compromisos y esfuerzos de mitigación de los países desarrollados y presiones internacionales a las que están sujetos los países en desarrollo más grandes dados sus niveles de emisión presentes y futuros).[16]

Los resultados de la aplicación de ese modelo indicaban que, de los cinco países, México no era el potencialmente más vulnerable ecológicamente.[17] Ocupaba el cuarto lugar en la lista de proyectos registrados en el MDL (uno de los dos canales de transferencia de fondos que considera este autor) y en las expectativas de *CERs*.[18] Este país se encontraba en 2007 muy lejos de China y la India en cuanto a nivel de emisiones de Co_2 y no muy arriba de los otros dos países, y se estimaba que para 2030 ocuparía el último lugar de los cinco en este aspecto, por lo que no parecía ser el

[15] Íñigo G. Martínez Peniche, "Interés privado *versus* interés público: sistemas energéticos y políticas climáticas en Canadá y México", *Norteamérica*, año 7, número especial, 2012, pp. 95 y ss.

[16] Fang Rong, "Understanding Developing Country Stances on Post-2012 Climate Change Negotiations: Comparative Analysis of Brazil, China, la India, Mexico and South Africa, *Energy Policy*, vol. 8, agosto de 2010, pp. 4582-4591.

[17] También los índices del WorldRiskReport ubican a México a la mitad de la lista mundial en cuanto a vulnerabilidad ecológica (medida en términos de riesgos frente a desastres naturales). Pero no toma en cuenta, como han insistido funcionarios de dependencias ambientales mexicanas, posibles impactos sobre la disponibilidad de recursos hídricos y la reducción de su rica biodiversidad.

[18] Aunque el autor no habla del segundo canal de transferencia de fondos, que serían los apoyos bilaterales y multilaterales, daba a entender que México no había sido el mayor receptor de los fondos escasos que el mundo en desarrollo había recibido.

blanco primordial (no señalaba si el más débil) de las presiones internacionales para la aceptación de compromisos. Ninguno de los cinco países consideraba que los países desarrollados hubieran cumplido sus compromisos rigurosamente. De ahí que, según las conclusiones del autor, la mayor capacidad de mitigación (derivada de indicadores socioeconómicos, dotación de energía y estructura de su economía) explicaba por qué México tenía en aquel momento la meta más alta de reducción de emisiones y sugería que este país sería el mejor dispuesto a aceptar el compromiso de establecer un techo de emisiones a su economía nacional en el futuro inmediato. Esta mayor capacidad se derivaba de tener (en 2007) el más alto PIB per cápita de los cinco países y los más elevados niveles en el índice de desarrollo humano (según el PNUD), a lo que se sumaba el nivel más bajo de consumo de carbón y una alta participación del sector servicios en la economía.[19]

Los resultados de la aplicación de este modelo parecen plausibles, aunque surge de inmediato la duda sobre las razones por las que México siguió dispuesto hasta el final del sexenio a mantener los compromisos voluntarios más altos en cuanto a reducción de emisiones, dado que su economía fue la que sufrió los impactos más negativos de la crisis económica que se inició en 2008, viendo reducirse notablemente en términos comparativos el PIB per cápita y sus índices de desarrollo humano. La información disponible hasta ahora sugiere que en el mantenimiento de esa posición tuvieron algún peso las posibilidades que habría para mejorar la eficiencia energética del país, indispensable para competir adecuadamente en el mercado internacional, la posibilidad de orientar recursos del exterior para el desarrollo de zonas tradicionalmente marginadas, un mayor conocimiento sobre el fenómeno del cambio climático y sus graves implicaciones para México, sobre todo en algunas áreas geográficas y el hecho de que esos compromisos no representaban un costo interno significativo. Sin embargo, objetivos de política exterior general continuaron teniendo prevalencia y no parece haber dudas sobre la influencia del presidente en la decisión.

Si bien el activismo internacional en la materia se mantuvo a lo largo del sexenio, en dos momentos tuvo mayor intensidad: la celebración de las COP16/CMP6, en Cancún, y la reunión del G20, que tuvo como sede Los Cabos, Baja California. Aquí vale la pena señalar que México había solicitado ser sede de la primera en momentos en que se tenían expectativas de

[19] Recordemos que el bióxido o dióxido de carbono (CO_2) es el principal gas de efecto invernadero, generado por la quema de combustibles fósiles, producción de cemento y cambios de uso de suelo.

llegar a un gran acuerdo vinculante en la reunión de Copenhague, que debía celebrarse en 2009 y que en la siguiente, a celebrarse en 2010, básicamente se trataría de consolidar lo acordado. Pero, como veremos en el siguiente apartado, las enormes dificultades que enfrentó la reunión de Copenhague generó la idea de que el sistema multilateral no tenía la capacidad para hacer frente al problema del cambio climático y que poco podría hacerse en un año para modificar la situación. La confirmación de la candidatura mexicana en esa situación tan complicada, y para lograr la cual se tuvo que negociar afanosamente en Copenhague, está estrechamente vinculada con las condiciones que atravesaba México en esos momentos. Por una parte, la crisis económica de 2008 había golpeado de una manera muy intensa al país, cuyo producto interno bruto se redujo en ese año en más de 6 por ciento. Por la otra, la inseguridad y la violencia, muy ligadas a la lucha contra el crimen organizado, habían llegado a niveles muy altos, propiciando el severo deterioro de la imagen del país en el exterior.

La organización de las COP16/CMP6 se vio entonces como un reto, pero también como una gran oportunidad de demostrar al mundo la capacidad mexicana no sólo para organizar una conferencia de tamaño considerable y proporcionar la seguridad adecuada a los miles de asistentes, sino de llevar adelante una presidencia de la misma capaz de re-encauzar las negociaciones. Ofrecía también la oportunidad de mostrar a México como un país que aceptaba sus responsabilidades internacionales, comprometido con la construcción de un mejor orden internacional, que mantenía una posición constructiva en la lucha contra el cambio climático y que tenía credibilidad en el ámbito internacional.

De hecho, desde antes de la reunión de Copenhague se precisó el papel que el gobierno mexicano pretendía jugar en los foros internacionales sobre cambio climático. Se consideró a sí mismo "un actor bisagra que ayuda[ría] a romper la polarización entre países desarrollados y en desarrollo",[20] entendiendo básicamente por ese papel el de "puente" y "canal de comunicación" entre dos mundos enfrentados en materia de cambio climático. Se impone aquí, por lo tanto, un breve repaso a las posiciones que los distintos países o grupos de países habían tomado en las negociaciones respectivas.

[20] Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Tercer informe de labores*, México, Semarnat, 2009, p. 201.

LAS NEGOCIACIONES INTERNACIONALES SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO EN EL MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS

De Río de Janeiro a Bali (1992-2006)

En 1992, al calor de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro, se logró llegar al primero de los dos pilares de lo que se denomina régimen internacional de cambio climático: la CMNUCC. Esta Convención entró en vigor en 1994 y ahora cuenta con 195 partes. El segundo pilar es el Protocolo de Kioto, que se firmó en 1997 y entró en vigor en 2005. La Convención busca estabilizar la concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera a niveles que permitan evitar interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático, estableciendo obligaciones diferentes para las partes de acuerdo con su nivel de desarrollo. En el Protocolo básicamente se establecieron obligaciones específicas de reducción de emisiones de ciertos gases de efecto invernadero (listados en el anexo A del Protocolo) que los países desarrollados (incluidos en el anexo 1 de la CMNUCC) debían lograr en el primer periodo de compromiso, esto es, entre 2008 y 2012.

En las negociaciones de la Convención se manifestaron claramente posiciones distintas entre los países del Norte y del Sur en relación con su contribución al problema y la responsabilidad de hacerle frente. Como señalan destacados internacionalistas, en la Convención y el Protocolo que le seguiría los países en desarrollo, encabezados por algunas de las hoy denominadas potencias emergentes, en particular China, Brasil y la India, lograron una serie importante de concesiones por parte de los países desarrollados.[21] No sólo obtuvieron de estos últimos "declaraciones aspiracionales sino obligaciones legales" en buena medida basadas en los principios de equidad y en un cierto grado de compromiso con la justicia distributiva. Esto es, los países desarrollados reconocieron tanto tener una responsabilidad histórica mucho mayor (en materia de emisiones de gases de efecto invernadero), como mayor capacidad para enfrentar el problema, por lo que aceptaron la idea de responsabilidades comunes pero diferenciadas entre ellos y los países en desarrollo. También aceptaron transferir recursos y tecnología para hacer frente al cambio climático hacia el mundo en desarrollo a cambio de compromisos específicos de control de la tasa de crecimiento de emisiones y de preservación de los bosques tropicales. Fue también muy importante el que aceptaran que el

[21] Andrew Hurrell y Sandeep Sengupta, "Emerging Powers, North-South Relations and Global Climate Politics", *International Affairs*, vol. 88, núm. 3, 2012, p. 467.

sistema de las Naciones Unidas y las conferencias al amparo de éste fueran el foro para las negociaciones de cambio climático.[22]

Sin embargo, esos mismos analistas subrayan que en los siguientes quince años –y podríamos añadir que hasta la fecha– los países en desarrollo han perdido terreno frente a los países desarrollados en las negociaciones sobre cambio climático.[23] La negativa de los Estados Unidos, hasta hace muy poco el mayor emisor de gases de efecto invernadero, a ratificar el Protocolo de Kioto fue la primera señal de que el mundo desarrollado, o al menos gran parte del mismo, tenía como objetivo claro que los países en desarrollo más avanzados, esto es, las economías denominadas emergentes, aceptaran obligaciones vinculantes en materia de reducción de emisiones de GEI. Como veremos más adelante, esta posición se ha reafirmado y generalizado conforme los países desarrollados, que han enfrentado en el último decenio problemas económicos severos, perciben mayor competencia de esas economías emergentes.

La discusión en esos quince años sobre este problema, muy complejo y con profundas implicaciones para el desarrollo económico de los países –en tanto que para enfrentarlo se requiere una profunda transformación energética, entre otros cambios de gran envergadura– fue ríspida. Con todo, las negociaciones en el marco de las Naciones Unidas tuvieron en ese periodo algunos avances y el conocimiento sobre el tema aumentó notablemente. Esto último se constata en los informes periódicos del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés), el cual, aunque no genera directamente información científica, está encargado de analizar aquélla desarrollada por científicos y organizaciones de todo el mundo.

Fue precisamente la publicación del Cuarto Informe de Evaluación del IPCC, en 2006, la que dio un nuevo impulso a las negociaciones intergubernamentales. En ese informe se afirmaba de manera contundente que las actividades humanas estaban afectando el clima y que de continuar el aumento de emisiones de gases de efecto invernadero a los niveles que se estaba dando, las consecuencias podrían ser catastróficas para el planeta. Se anticipaba que, a la corta, podrían esperarse fenómenos naturales devastadores. Un año antes se había publicado un informe que tendría también impacto a nivel internacional. En el mismo, se subrayaba que los beneficios de actuar a tiempo sobrepasarían varias veces los costos

[22] En Río, añaden estos autores, los países del sur lograron una representación más equilibrada en los organismos relacionados con el medio ambiente, destacando entre ellos el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF, por sus siglas en inglés). Hurrell y Sengupta, *op. cit.*, p. 467.

[23] Hurrell y Sengupta, *op. cit.*, p. 466.

de no hacerlo. De llevarse a cabo de inmediato las inversiones necesarias para estabilizar las concentraciones de GEI, reducirían el PIB mundial en el mediano plazo en uno por ciento. En caso de no hacerlo, los costos podrían elevarse a 20 por ciento del PIB mundial para fines de siglo y requerir en fechas más cercanas la reorientación de recursos para enfrentar los desastres naturales que se temía irían en aumento.[24]

De Bali a Copenhague

Ese mayor conocimiento sobre la magnitud del problema y la urgencia de enfrentarlo favoreció que en las COP13/CMP3, celebradas en Indonesia en 2007, se acordara el denominado Plan de Acción de Bali que pretendía fortalecer la acción colectiva contra el cambio climático adoptando un enfoque de cooperación de largo plazo. El Plan giraba en torno a cuatro pilares: mitigación, adaptación, tecnología y financiamiento, y establecía que las negociaciones bajo este Plan debían concluir en un periodo de dos años, a fin de que se presentaran recomendaciones específicas en las COP15/CMP5, a celebrarse en 2009.[25] El Secretario General de las Naciones Unidas también recogió el tema con la consiguiente convocatoria a una Reunión de Alto Nivel que se llevó a cabo en Nueva York en el otoño de 2007.[26]

Durante los siguientes dos años, entre las conferencias de Bali y Copenhague, las posiciones se polarizaron en relación con dos preguntas centrales: cuáles países debían reducir sus emisiones y cuál era el nivel de reducción necesario, ya que no todos aceptaban la recomendación del PICC. Tampoco había acuerdo sobre el papel que debía tener el mercado en la lucha contra el cambio climático ni sobre los arreglos institucionales específicos. En ocasiones, la controversia se centraba en la secuencia de las acciones,[27] por ejemplo, el asunto de los créditos de carbono por uso de suelo y cambio de uso de suelo (LULUCF, por sus siglas en inglés).

[24] Nicholas Stern, *The Economics of Climate Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

[25] A partir de entonces existieron dos vías principales a cargo de dos Grupos de Trabajo, el de Compromisos Futuros de los Países Desarrollados y el de Trabajo Especial sobre la Cooperación a Largo Plazo, este último con el mandato de impulsar la puesta en práctica de la Convención de manera inmediata y más allá del 2012. Socorro Flores Liera, *La Conferencia de Cambio Climático de Cancún*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2012, pp. 45-46.

[26] La OECD, la Organización Mundial de Comercio, la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual y bancos regionales como el BID, entre otros, le dieron también mayor importancia al tema.

[27] Por ejemplo, en el asunto de los créditos de carbono en relación con el uso de tierras, cambio en el uso de la tierra y sivicultura (LULUCF), tema de gran interés para los países en desarrollo. Los países desarrollados querían ciertas definiciones antes de hacer compromisos y aquellos exigían el orden contrario. Esto refleja la falta de confianza entre las partes. Von der Goltz, *op. cit.*, p. 6.

Los países en desarrollo en términos generales defendieron con gran vehemencia en los foros internacionales, sobre todo en aquellos de Naciones Unidas, el régimen internacional de cambio climático existente, especialmente en lo que se refiere a su "arquitectura diferenciada", que no los obliga a tomar acciones de mitigación, y a los principios y provisiones que explícitamente aceptan que las emisiones de estos países crecerían en el futuro para satisfacer sus necesidades de desarrollo. Se quejaban de la falta de cumplimiento de los países ricos en cuanto a reducción de sus emisiones, de abuso de los mecanismos de flexibilidad del Protocolo de Kioto y de no transferir los recursos financieros y tecnológicos al mundo en desarrollo como habían prometido. La crítica por este último incumplimiento se había intensificado, pues, para esos momentos, el avance del conocimiento científico sobre el fenómeno indicaba que los países en desarrollo muy posiblemente serían los más vulnerables a los efectos más devastadores del cambio climático. Entre los defensores más fuertes del *statu quo* y de las normas establecidas se encontraban las tres potencias emergentes arriba mencionadas (China, la India y Brasil), las que, junto con Sudáfrica, formarían en la Conferencia de Copenhague, el denominado Grupo Basic. En lugar de que esas potencias emergentes tomaran un papel revisionista, como lo estaban teniendo en otros temas de la agenda internacional, en este terreno se mostraban ardientemente conservadoras.[28]

Por su parte, los países desarrollados centraron su crítica en el papel de esas potencias, exigiendo implícitamente que éstas aceptaran compromisos vinculantes para el periodo post2012, que se esperaba duraría hasta 2020. Subrayaron que aunque era patente que las emisiones de gases de efecto invernadero de estos países habían venido creciendo de manera notable, precisando que China estaba por convertirse en el mayor emisor mundial, se negaban a reconocer las responsabilidades que acompañaban al nuevo papel en el escenario mundial que reclamaban.[29] Así, algunos países desarrollados pedían un nuevo acuerdo que recogiera las nuevas realidades, afirmando que el Protocolo de Kioto había cumplido su función y que era ya insuficiente para alcanzar los objetivos de la CMNUCC.

Aquí conviene precisar que las potencias emergentes, sobre todo China y Brasil, a pesar de su recalcitrante discurso a nivel internacional, estaban introduciendo modificaciones sustantivas en sus políticas internas relacionadas con el cambio climático. Brasil se encontraba en la avan-

[28] Hurrell y Sengupta, *op. cit.*, p. 469.

[29] En su artículo, Hurrell y Sengupta discuten estas críticas. Hurrell y Sengupta, *op. cit.*, pp. 464-465.

zada en el uso de energía de fuentes renovables y hacía esfuerzos importantes para reducir la deforestación. Estos dos países eran también los que más habían acudido al Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL).[30] Más aún, en 2009, las cuatro potencias del Grupo Basic hicieron públicos compromisos voluntarios o promesas (*pledges*) considerables, ya fuera de reducción de la intensidad de las emisiones en los casos de China y la India, o de reducción de emisiones totales, en el de Brasil y Sudáfrica. Condicionaban, eso sí, su cumplimiento a la recepción de financiamiento de parte de los países desarrollados.

Se puede afirmar en cambio que esas potencias emergentes se habían escudado en las imprecisiones y vacíos de la Convención para no presentar regularmente las Comunicaciones Nacionales, en las cuales los países en desarrollo deben hacer una descripción de las medidas que tomen o planeen adoptar relacionadas con los fines de la Convención. Se mostraban renuentes a presentar inventarios nacionales de sus emisiones de gases de efecto invernadero, que, según la Convención, deben presentar aquellos países que están en posibilidades de hacerlo, alegando cuestiones de soberanía.[31]

Aunque los principales puntos de controversia en esos momentos eran los mencionados arriba, conforme avanzaba el conocimiento científico sobre el fenómeno climático y sus posibles consecuencias, comenzaron a surgir nuevas divisiones entre los países. El aumento de los grupos formales reconocidos por el Secretariado de la Convención que participaban en las negociaciones parece reflejar esa situación.[32] Si por algunos años básicamente existieron cuatros grupos de negociación: el de la Unión Europea, el Grupo de los 77 más China, el Grupo JUSCANZ y la Alianza de los Países Insulares en Desarrollo (Aoasis), para 2009 había surgido el Grupo Paraguas (al que pertenecen los países desarrollados que no son miembros de la UE), la Coalición de países con bosques tropicales, y el Grupo de Integridad Ambiental –grupo pequeño formado por Corea del Sur, Suiza, México, Mónaco y Liechtenstein. Hacía más

[30] Uno de los mecanismos de flexibilidad del Protocolo de Kioto (que busca facilitar el cumplimiento de las obligaciones de los países desarrollados en materia de mitigación), permite a las partes la transferencia o adquisición de reducción de emisiones entre alguno de aquellos y uno en desarrollo. Las reglas para su funcionamiento se adoptaron en 2001, pero aclarar los lineamientos precisos, en particular sobre la inclusión de actividades de aforestación y reforestación han llevado muchos años. Ha sido sujeto a muchísimas críticas, como el que un puñado de países concentran el mayor número de proyectos aprobados.

[31] Existe un esquema diferenciado de presentación y revisión de inventarios de emisiones de GEI. El IPCC definió las metodologías correspondientes.

[32] Estos grupos formales tienen prioridad para hacer declaraciones al inicio y cierre de las sesiones, y sus representantes son los únicos que tienen acceso a las negociaciones "de cuarto pequeño" en que se tratan los asuntos de mayor controversia de las agendas de la COP. Cambio Climático, *op. cit.*, p. 64.

complicada la negociación una especie de subdivisión del G77 más China de acuerdo con sus intereses nacionales específicos que no son similares y, en ciertos casos, son antagónicos (Países menos adelantados (LDC por sus siglas en inglés), Grupo Africano y Alianza Bolivariana de las Américas. Existían diferencias sustantivas aún dentro de aquellos que poco después formarían el Grupo Basic, que en buena medida se explican por factores internos.

Por lo que se refiere al caso específico de México, el país había firmado la Convención sobre cambio climático en la Conferencia de Río y la ratificó en marzo de 1992. Y si bien se mantuvo formalmente en esa negociación dentro del Grupo de los 77 más China, no adoptó enteramente la posición de las hoy potencias emergentes arriba mencionadas.[33] Muy posiblemente eso se haya debido a que en esos años el país estaba inmerso en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. La participación mexicana en las Conferencias de las Partes que se iniciaron a partir de 1995, participación que desde 2000 se llevó a cabo dentro del Grupo de Integridad Ambiental, recayó pronto en los funcionarios de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y Pesca y luego en su sucesora, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat). La incorporación de funcionarios del Instituto Nacional de Ecología (INE) y algunos científicos mexicanos en el IPCC favoreció un mejor conocimiento del problema y el esfuerzo por generar mayor información sobre la situación de México.[34]Asimismo, comenzó a adoptarse una serie de medidas para cumplir con los compromisos que impone la CMNUCC a los países en desarrollo, y a tratar de aprovechar las oportunidades que ofrece.

Durante el gobierno del presidente Fox, el interés de algunos altos funcionarios de Semarnat en el tema ayudó a otorgarle cierta prioridad en la agenda de la secretaría, aunque de inmediato encontró frenos en otras dependencias gubernamentales, entre ellas las secretarías de Hacienda y Crédito Público, Energía y Economía. Con todo, se tomó una serie de medidas internas y se avanzó en la investigación, lo que permitió formular la primera Estrategia Nacional de Cambio Climático de los go-

[33] Edmundo de Alba, quien encabezó la delegación mexicana, fungió como co-presidente del grupo que tuvo a su cargo elaborar el proyecto en materia de compromisos vinculantes de reducción de GEI. Se afirma que México apoyó a quienes se oponían a compromisos vinculantes. Íñigo G. Martínez Peniche, "Interés privado *versus* interés público: sistemas energéticos y políticas climáticas en Canadá y México", *Norteamérica*, año 7, número especial, 2012, p. 94.

[34] En 1995 México publicó el Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero y en 1997 presentó a la CMNUCC su Primera Comunicación y, la segunda, en 2001. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Informe de Avances del Programa Especial de Cambio Climático*, México, Semarnat, 2012, p. 12-13.

biernos panistas que se presentó a principios del siguiente sexenio. México participó en proyectos piloto de Actividades de Implementación Conjunta (AIJ), y para 2007 había registrado 78 proyectos en el Consejo Ejecutivo del Mecanismo de Desarrollo Limpio y se siguió cumpliendo con la obligación de presentar comunicaciones nacionales.[35]

Desde el inicio de su sexenio, Calderón manifestó que la posición mexicana en la materia no era suficientemente audaz. Consecuentemente, junto con la candidatura para ser sede de las COP16/CMP6, México tuvo una participación más activa en las reuniones de los Grupos de Trabajo creados a partir de Bali, particularmente en la COP14/CMP4 en Bonn, lo mismo que en otros foros. Fue de los primeros países en desarrollo en anunciar compromisos voluntarios de reducción de emisiones. En la reunión de Poznan de 2008, México hizo público su compromiso de reducirlas, con recursos propios, en cincuenta millones de toneladas de Co_2 a partir de 2012 y, ya en el contexto de Copenhague, en 30 por ciento para 2020 (respecto a las de 2000), compromiso este último supeditado al apoyo financiero y tecnológico de los países del anexo 1.[36]

En 2008, en la V Cumbre de la América Latina y el Caribe y la Unión Europea, también propuso la creación de un Fondo Verde, cuya primera versión en detalle la presentó el propio Calderón en su visita a Londres en 2009. Esta propuesta inicial tenía como base las responsabilidades comunes, pero diferenciadas y las capacidades respectivas de los países; buscaba asimismo asegurar un flujo anual estable y predecible de recursos hacia el mundo en desarrollo, que le rindieran beneficios concretos. Sin embargo, enfrentó la oposición clara de los países en desarrollo, especialmente de las potencias emergentes, y ciertas reticencias de los desarrollados. El sistema de cuotas obligatorias –parecido al de instituciones como el FMI–, a determinarse con base en factores como producto interno bruto total, PIB per cápita, emisiones totales y per cápita de cada país, no agradó a muchos.[37] Los países en desarrollo, y especialmente las potencias emergentes, expresaron igual o mayor rechazo a la idea de que el

[35] En 2004 se estableció el Comité de Proyectos de Reducción de Emisiones y Captura de GEI ante la Junta Ejecutiva del MDL y se iniciaron programas pilotos de REDD+. Un año después se le dio un carácter formal a la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, existente desde 1997, para coordinar la acción del gobierno federal.

[36] Con base en los cálculos hechos por el INE y la consultora McKinsey, se estableció que México podía reducir esas emisiones entre 10 y 13 por ciento con sus propios recursos y capacidades y 20 por ciento más con apoyo internacional.

[37] Unos países preferían que la vía para los flujos financieros fueran sobre todo mecanismos de mercado; otros, que fueran fondos de los gobiernos desarrollados y que se manejaran dentro del marco de la CMNUCC.

Fondo pudiera apoyar financieramente proyectos de mitigación o adaptación tanto de este tipo de países como de los desarrollados.[38]

Así, meses antes de la Conferencia de Copenhague, la posición que México tomaría en adelante comenzó a precisarse. Apoyaría el fortalecimiento del Protocolo de Kioto y su posible modificación o, inclusive, su sustitución por otro instrumento más ambicioso que pudiera obtener un consenso amplio. Estaría dispuesto a considerar un esquema en que los países en desarrollo participaran, procurando una modificación sustantiva de sus líneas de base, que descansara en incentivos tales como el financiamiento y la transferencia de tecnología del mundo desarrollado. También estaría a favor de consolidar un sistema de medición, reporte y verificación transparente, con inventarios fortalecidos, y daría más importancia a los temas de adaptación. En cambio, de manera reiterada el gobierno mexicano se negó a responder a peticiones informales para que aceptara obligaciones como miembro de la OECD; alegó que había hecho reservas en ese sentido al adherirse a esta organización.

Respecto a temas específicos, más que propuestas novedosas, las posiciones mexicanas a lo largo del sexenio (imposibles de detallar aquí por falta de espacio) reflejaron el esfuerzo de conciliar posiciones de países desarrollados y en desarrollo. México tampoco buscó una posición de liderazgo de los países en desarrollo en renglones muy importante, como Brasil lo hizo en los asuntos concernientes a REDD+, y China, en materia de tecnología, aunque sin duda tenía gran interés en ellos.

La reunión de Copenhague

Si bien las expectativas iniciales sobre los resultados de las COP15/CMP5 habían sido muy altas porque se habló de la posibilidad de llegar a un gran acuerdo vinculante y se esperaba la presencia de 120 jefes de Estado y de gobierno que respondieron a la convocatoria del gobierno danés, seis o siete meses antes empezó a vislumbrarse que esto no sería posible.[39] Ya iniciadas las Conferencias, en un ambiente de desorganización y tensión, intensificada por los enfrentamientos en las calles entre la policía danesa y numerosos manifestantes de la sociedad civil, y ante la falta de avance de los grupos de negociación, la presidencia de la COP convocó al

[38] El reconocimiento de que varios países desarrollados, sobre todo los europeos, estaban haciendo esfuerzos importantes de mitigación estaba, al parecer, en la base de la propuesta.

[39] Se habla de que el gobierno danés preparó un borrador de Acuerdo, el cual se filtró y provocó la indignación de muchos gobiernos que expresaron sus dudas sobre su origen.

diálogo a un grupo reducido de los jefes de Estado y de gobierno presentes. Se procuró incluir a representantes tanto de países desarrollados como de los distintos grupos de negociación de los países en desarrollo arriba mencionados, pero la presidencia danesa no estableció canales de comunicación con el resto de los participantes, que eran la gran mayoría.

En estas sesiones cerradas, en las que los propios jefes de Estado y de gobierno participaron directamente en las negociaciones y en las cuales tuvo un papel importante el Grupo Basic, se llegó al Acuerdo de Copenhague, que incluía una serie de compromisos tanto para países desarrollados como en desarrollo. Se estableció el objetivo de limitar el calentamiento global a 2°C y el de crear un Fondo para el Clima, con recursos nuevos, adicionales, predecibles y adecuados. También se incluyó el compromiso de los países desarrollados de adoptar, de manera individual o conjunta, metas concretas de reducción de emisiones hacia 2020, las cuales estarían sujetas a medición rigurosa y transparente. A este tipo de revisión también estarían sujetos los apoyos financieros que debían proporcionar. Estos países se comprometieron asimismo a proporcionar a corto plazo (2010-2012) 30 mil millones de dólares para apoyar a los países en desarrollo para acciones tanto de adaptación como de mitigación, y considerar la elevación de este apoyo a 100 mil millones de dólares anuales a partir de 2020. Por su parte, los países en desarrollo se comprometían a llevar a cabo acciones nacionales de mitigación y un registro de las mismas, y que tanto sus inventarios como las comunicaciones nacionales estarían sujetos a consultas y análisis internacional.[40] Los compromisos de estos últimos países, que a primera vista parecen muy limitados, para algunos analistas permitían vislumbrar que los países desarrollados comenzaban a imponer su visión de aumentar las responsabilidades del mundo en desarrollo; hablan de desvanecimiento (*blurring*) de la distinción entre los países del anexo 1 y los no incluidos en éste. Uno de estos analistas considera que se logró una especie de "codificación de los compromisos voluntarios o promesas de reducción de emisiones para 2020 hechas por cerca de ochenta países", incluyendo a las potencias emergentes.[41] En cuanto al Protocolo de Kioto, no se llegó a ningún acuerdo sobre el segundo periodo de compromiso.

[40] Flores Liera, *op. cit.*, pp. 50-51.

[41] Robert Stavins (Harvard Project on Climate Agreements), "What Happened (and Why): An Assessment of the Cancun Agrement", http://www.robertstavingsblog.org/2010/12/13successful-outcome-of-climate-negotiations (véase también Hurrell y Sengupta, p. 473).

En el corto plazo, la suerte de este Acuerdo no fue buena. La forma de seleccionar a los miembros del grupo que los negoció provocó el enojo de los que se sintieron excluidos, un acalorado debate y la imposibilidad de su aprobación por el Plenario de la Conferencia. Simplemente se tomó nota de su existencia. A pesar de que las decisiones a las que llegaron los jefes de Estado y de gobierno creaban la posibilidad de avanzar en las negociaciones futuras en temas muy controversiales y que en los siguientes meses más de un centenar de los Estados miembros se asociaron a ese Acuerdo y varios de ellos indicaron sus metas y acciones de reducción de emisiones para el año 2020, la mayoría de los gobiernos y los analistas consideraban "impensable que en solo un año [esto es, antes de la reunión de Cancún] fuera posible reconstruir la capacidad del sistema multilateral para hacer frente a este problema".[42] En estas condiciones de desconfianza entre las partes, de enorme pesimismo, México inició el proceso de preparación de las COP16/CMP6, dada la aceptación de su candidatura a ser sede, presentada el año anterior.

Las COP16/CMP6

Recuperar la confianza entre los países y en estas negociaciones multilaterales fue la preocupación central del gobierno mexicano en el año previo a la celebración de la Conferencia. Por instrucciones del presidente Calderón, fue la Cancillería y no la Semarnat la que quedó a cargo de coordinar a las distintas dependencias gubernamentales, "con la conducción personal" del mandatario mexicano.[43]

Fue notable la intensidad de las actividades de funcionarios y diplomáticos mexicanos que a lo largo de 2010 se abocaron diligentemente a aquella tarea, quienes para comenzar tuvieron que negociar la autorización para preparar y organizar la reunión –ya que la presidencia de la COP se asume el primer día de la Conferencia–, para lo cual se tuvo que vencer la resistencia inicial de algunos países. Tampoco fue fácil definir y lograr el apoyo técnico y logístico de un Secretariado de la Convención acostumbrado a un alto grado de autonomía. Superados estos problemas, se llevaron a cabo decenas de viajes para tratar de identificar las prioridades y preocupaciones de todos los Estados Partes de la Convención y del Protocolo; funcionarios de alto rango, incluido al propio presidente de la

[42] Secretaría de Relaciones Exteriores, *Conferencias de Cancún sobre Cambio Climático. Libro blanco*, México, SRE, 2012, p. 8.

[43] Cambio Climático, *op.cit.*, p. 31.

República, participaron en numerosos foros multilaterales, formales e informales, donde se discutió el problema del cambio climático; se organizaron decenas de reuniones bilaterales, regionales y multilaterales en suelo mexicano y en otros países. El objetivo era "construir una Presidencia de las Conferencias fuerte por medio de la inclusión y la transparencia".[44] Por ello, también se procuró incorporar de mejor manera a la sociedad civil de varios países con el fin, entre otros, de evitar el tipo de enfrentamientos que se habían dado en Copenhague. Especial atención se dio también al estímulo de actividades empresariales paralelas. Se procuró, además, involucrar en el esfuerzo a legisladores, gobiernos estatales y alcaldes tanto de México como del exterior.[45]

El gobierno mexicano adoptó simultáneamente varias medidas internas relacionadas con el cambio climático en un esfuerzo por demostrar frente al exterior su compromiso de avanzar hacia una economía baja en carbono.[46] Del avance logrado en la elaboración de inventarios de emisiones más precisos, de la Estrategia Nacional de Cambio Climático de 2007, un tanto vaga, y de programas sectoriales, se pasó a la adopción del Programa Especial de Cambio Climático (2009), instrumento de política transversal que establece metas aspiracionales específicas, con vigencia hasta 2012.[47] Aunque se hicieron esfuerzos por llegar a Cancún con una ley general de cambio climático, la falta de acuerdo interno no lo hizo posible. Sí se orientaron fondos considerables para la celebración de las conferencias, que se sumaron a los donativos del exterior y otros patrocinios.[48] Según las cifras de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el presupuesto nacional ejercido para la organización de las Conferencias fue de 1 049 874 994 pesos. Los fondos internacionales ascendieron a cerca 22 millones, que junto con otros patrocinios y donativos sumaron 28 412 355.00 pesos. Las dependencias gubernamentales encargadas de llevar a cabo investigación específicamente sobre cambio climático recibieron también una cantidad apreciable de recursos que, si no suficiente, sí era mayor que la destinada a otros temas.

[44] SRE, *Conferencias...*, pp. 8-9.

[45] Para una información minuciosa de todas las actividades realizadas, véase SRE, *Conferencias...*, pp. 1-82.

[46] No puede descartarse, aunque sería tema de otro trabajo, que el recurso a compromisos internacionales fuera también un intento por asegurar e, inclusive, acelerar el ritmo de cambio a nivel doméstico.

[47] El PECC es una visión de largo plazo con metas aspiracionales tanto en mitigación como en adaptación. Para un informe detallado de todas las acciones realizadas en esos años, véanse los Informes de labores de la Semarnat y varias publicaciones específicas, entre ellas: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Informe de Avances del Programa Especial de Cambio Climático*, México, Semarnat, 2012, 82 pp.

[48] SRE, *Conferencias..*, p. 43.

El claro interés presidencial permitió vencer resistencias de varias secretarías que no estaban interesadas en el tema o que francamente eran reacias a compromisos importantes en la materia. Lo mismo sucedió con la mayoría de los empresarios también renuentes a aceptar compromisos que temían podían disminuir su capacidad de competencia. A fin de reducir sus inquietudes, representantes de estos últimos habrían de ser incorporados a la delegación oficial de México no sólo en Cancún, sino en las dos conferencias posteriores.

En cuanto a las posiciones concretas con las que México llegó a Cancún, podríamos decir que tendió a acercarse en algunos temas a las de los países desarrollados, pero en aspectos esenciales mantuvo aquella de los países en desarrollo, como ya hemos dicho. Analistas del exterior percibían su posición como una que procuraba el equilibrio entre lo que proponían los países en desarrollo y lo que pretendía el mundo desarrollado.[49] México reconocía la responsabilidad histórica de los países desarrollados en la emisión de gases de efecto invernadero. Pero también advertía que los países desarrollados emitían ya la cuarta parte de esas emisiones totales y que este porcentaje tendía a reducirse, en tanto que las emisiones totales de los países en desarrollo, especialmente de los más avanzados, representaban un porcentaje cada vez más alto de las emisiones totales.

Aceptando que debía evitarse un aumento de temperatura de más de 2°C, y de ser posible adoptar una meta más ambiciosa que permitiera acotarla a un aumento de la temperatura promedio de 1.5°C, la delegación mexicana subrayaba que el mundo desarrollado debía convertir sus promesas (*pledges*) en compromisos vinculantes más profundos y ambiciosos a corto y largo plazo.

Si bien los representantes mexicanos siguieron sosteniendo que el tratamiento para los distintos países debía continuar siendo diferenciado, insistían en que se debía avanzar hacia una "diferenciación más realista".[50] Consecuentemente, apoyaban el desarrollo de criterios para que todos los Estados contribuyeran, según sus capacidades y de manera voluntaria, al objetivo último de la Convención. En otras palabras, se siguió sosteniendo la posición, ya explícita desde 2007, de que los países en desarrollo deben aceptar compromisos voluntarios de carácter sectorial, que no conlleven sanciones por incumplimiento, y condicionados a recibir apoyo de los países desarrollados.

[49] Uno de ellos señalaba que México compartía posiciones en varios temas con Corea del Sur y, a veces, con Indonesia, por lo que eventualmente juntos podrían aportar elementos para llegar a compromisos en cuestiones que generaban gran controversia. Von der Goltz, *op. cit.*, p. 2.

[50] Véase *Estrategia Nacional de Cambio Climático*, México, Semarnat, 2007, p. 13.

En cuanto a las Acciones Nacionales Apropiadas de Mitigación (NAMA por sus siglas en inglés), México apoyaba su reforzamiento dentro de un contexto de desarrollo sostenible y de erradicación de la pobreza, con apoyo financiero y tecnológico adecuado.[51] Estas acciones debían ser voluntarias, no vinculantes y corresponder a las capacidades de cada país. En el exterior se percibía que estaría dispuesto a someter las NAMA que recibían apoyo externo a revisión internacional y que su propuesta sobre estas acciones era compatible con la idea de una metas (*no-lose*) o "techos suaves" para la economía en su conjunto, posición que no era compartida por muchos otros países en desarrollo.[52]

México estaba en favor del reconocimiento de la adaptación como un elemento clave del desarrollo sostenible y a la que debía otorgársele la misma importancia que a la mitigación. Seguía insistiendo igualmente en la necesidad de crear arreglos institucionales y mecanismos para aumentar considerablemente los recursos financieros destinados a enfrentar el reto del cambio climático y se mostraba dispuesto a aceptar la expansión de mecanismos de mercado para complementar los fondos públicos. Veía la consolidación de los apoyos financieros inmediatos como medida urgente para restaurar y reforzar la confianza en el proceso de negociación y establecer la base de lo que considerable indispensable: la garantía del financiamiento a largo plazo. Demandaba avanzar en la creación de mecanismos para la transferencia de tecnología y proponía que parte de las contribuciones para el Fondo Verde se reorientaran a un Fondo de Tecnología Limpia.[53]

El gobierno mexicano manifestaba un fuerte apoyo al fortalecimiento de mercados de carbono, más allá de la continuidad, mejora y ampliación de los proyectos de MDL. En lo que se refiere a las actividades de REDD, el gobierno mexicano las consideraba una importante oportunidad para contribuir a la lucha contra el cambio climático y la protección de los bosques tropicales, lo que tendría beneficios ambientales y sociales. Por ello, insistía en la adopción urgente de esquemas para la provisión de recursos e incentivos positivos para el desarrollo de esas actividades,

[51] El concepto de NAMA, según algunos analistas había contribuido a consolidar la idea de que en lugar de compromisos cuantitativos obligatorios, el mundo en desarrollo podía demostrar que estaba llevando a cabo planeación estratégica de acciones que podrían ser medibles y verificables. Pero se requerían aún definiciones importantes sobre las que no había acuerdo. Por ejemplo, si las NAMA debían ser a nivel de toda la economía y ser o no obligatorias. Von der Goltz, *op. cit.*, p. 11.

[52] Si un país aceptaba estas metas, o techos suaves, sería elegible para emitir créditos de emisiones si tenía éxito en el caso de lograr reducir éstas a un nivel debajo de la meta; pero no tendría sanciones si no lo lograba. Von der Goltz, *op. cit.*, p. 11.

[53] El objetivo de este fondo era más limitado que el de una propuesta presentada por el G77 más China. Von der Goltz, *op. cit.*, p. 17.

esquemas que deberían tener un buen grado de flexibilidad e incluir el desarrollo de capacidades, proyectos piloto y desarrollo de proyectos a diferentes niveles. Las actividades de REDD debían también tomar en cuenta los derechos de las poblaciones indígenas y las comunidades locales que habitan los bosques tropicales y reconocer los beneficios en materia de conservación de ecosistemas y de servicios que proveen.[54]

En otro tema de las negociaciones que ha provocado mucha controversia, la medición, reporte y verificación (MRV por sus siglas en inglés) sobre emisiones de GEI y acciones de mitigación, la posición de México sí se alejaba más de la de muchos países en desarrollo y, en particular, de las potencias emergentes, especialmente China, que se mostraban reacios al escrutinio externo y al establecimiento de estándares internacionales. Cabe señalar que México estaba dispuesto a apoyar el establecimiento de esquemas que tomaran en cuenta la importancia de la confianza y de la transparencia, de acuerdo con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. La mayor disposición de México a aceptar ese tipo de monitoreo se entiende si tomamos en cuenta que, como miembro de la OECD, está sujeto a revisiones periódicas en muchas áreas, que incluyen estudios sobre desempeño ambiental.

En un ambiente muy distinto al de Copenhague, aunque se dieron varios momentos de tensión, en la COP16/CMP6 se llegó a los Acuerdos de Cancún.[55] Desde la perspectiva del gobierno mexicano, en estos Acuerdos se anclaron en el régimen multilateral los principales contenidos de los Acuerdos de Copenhague y se creó un conjunto de instituciones en los temas de financiamiento, mitigación, adaptación y tecnología que, de ponerse en marcha adecuadamente, permitirían a los países en desarrollo enfrentar de una mejor manera el fenómeno del cambio climático: el Fondo verde para el Clima, el Marco de Adaptación (creado para atender con más cuidado estos temas) y el Mecanismo Tecnológico.[56] En cuanto a los avances relacionados con el Protocolo de Kioto, se les consideró "precarios"; pero se reconocía que al evitar una brecha entre los periodos de compromiso permitieron avanzar en otros temas controversiales. El gobierno mexicano vio también como un logro que se aceptara la idea de que en las negociaciones de un fenómeno tan complejo los avances serían necesariamente incrementales, visión que según algunos funcionarios

[54] Por esas fechas se hizo una publicación al respecto. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Visión de México sobre REDD+. Hacia una estrategia Nacional*, México, Semarnat, 2010, 47 pp.

[55] Para un acucioso recuento de los principales puntos de controversia dentro de los grupos de trabajo y órganos subsidiarios con los que se llegó a Cancún y la forma en que se buscó superarlos ya en las Conferencias, véase Flores Liera, *op. cit.*, p. 85 y ss.

[56] Cambio climático, *op. cit.*, p. 32.

mexicanos ellos habían propiciado, y la cual es compartida por varios gobiernos y observadores.[57]

Aunque hay acuerdo en que fueron varios los elementos que contribuyeron al éxito de Cancún –entre ellos un trato más cortés entre China y Estados Unidos y la percepción de todos los participantes de que un fracaso de las Conferencias significaba el final del proceso dentro del marco de la Naciones Unidas–, analistas y observadores coinciden en que la conducción mexicana de todo el proceso fue un elemento decisivo en ese éxito; consideran que la Presidencia de la COP supo sortear problemas, varios de ellos derivados de imprecisiones y vacíos de la Convención, que habían complicado la buena marcha de otras Conferencias. Especial énfasis ponen en la interpretación que dio esa Presidencia, en un momento importante, al concepto de consenso, al precisar que éste no significaba unanimidad. En resumen, como afirma un reconocido estudioso del tema, "el gobierno mexicano, a través de una planeación cuidadosa y metódica en el año previo [a la celebración de las Conferencias] se preparó bien y mostró gran destreza al presidir las pláticas".[58]

El gobierno mexicano recibió con agrado ese tipo de comentarios que se hicieron sobre todo en el exterior. En su seno fluyeron las afirmaciones de que el país había logrado se le reconociera como un país consistente, responsable, actor global comprometido con causas. En otras palabras, los objetivos de política exterior general se habían cumplido.

Las Conferencias de Durban y Doha: el cierre de un ciclo

Un año después, la delegación mexicana, llegó a las COP17/CMP7 en Sudáfrica, con pocos objetivos primordiales. Uno de ellos era que quedara bien definida la adopción del Fondo Verde, sin que la propuesta sobre su estructura tuviera cambios significativos; otro, que se aceptara un segundo periodo en el Protocolo de Kioto. Llevaba también, junto con Nueva Guinea, una propuesta de enmienda de la Convención para hacer efectivo "el derecho al voto", esto es, en situaciones en que no se puede avanzar en la toma de decisiones en aspectos sustantivos, con la posible excepción de cuestiones financieras, proponía que la decisión se aprobara con una

[57] En palabras de uno de ellos: "El Acuerdo de Cancún debe ser aplaudido no porque resuelva todo, si no porque se decide no intentarlo" (la traducción es mía). Stavins, *op. cit.*, p. 2.

[58] La traducción es mía. Este autor profundiza también en los alcances y límites de los Acuerdos de Cancún. Stavins, *op. cit.*

mayoría calificada de dos tercios. Desde la perspectiva de algunos analistas, llevaba como "bandera en las negociaciones" [...] la "eficiencia energética", que no sólo podría asegurar seguridad en ese terreno, sino eficiencia en los mercados.[59]

En la reunión, el discurso de los participantes volvió a polarizarse, dado que varios países trataron de modificar la agenda y renegociar los acuerdos de Cancún. Muchos delegados repitieron de manera incasable los viejos argumentos. Pero también flotaban en el ambiente nuevas interrogantes y nuevos argumentos, surgimiento continuo que hace difícil avanzar en negociaciones tan estrechamente ligadas con crecimiento y desarrollo económico.[60] Se observaba igualmente que mientras la posición del mundo desarrollado en varios de los temas controversiales tendía a unificarse, en los países en desarrollo se ahondaron las diferencias. Los países del Grupo Basic enfrentaron tanto la exigencia de los desarrollados de que el principio de diferenciación debía ser reinterpretado dadas las nuevas condiciones económicas, como la de países pequeños, sobre todo los insulares; estos últimos les exigían la adopción de mayores compromisos en vista del aumento de fenómenos extremos a los que ellos eran muy vulnerables. Las potencias emergentes, a su vez, mostraron una disposición distinta frente a estas demandas. Brasil subrayó un aumento de 27 por ciento en la reducción de deforestación en el último año, como un ejemplo de su creciente compromiso. Sudáfrica y China parecían estar también mejor dispuestas a responder a las demandas. La India mantenía su posición recalcitrante.[61]

En un dramático final, en las COP17/CMP7 se logró llegar a un compromiso relativamente débil. Las decisiones adoptadas se hicieron constar en una brevísima declaración: implementación de los Acuerdos de Cancún, continuidad del Protocolo de Kioto y adopción de la Plataforma de Durban para la Acción Fortalecida que en gran medida recogía las posiciones del mundo desarrollado. En esta última, los países aceptaron terminar en 2012 con el proceso de negociación que se había lanzado bajo el Plan de Acción de Bali, y reemplazarlo con un proceso de negociación enteramente nuevo.

[59] Véase, por ejemplo, Rolando Fuentes-Bracamontes, "Impactos, políticas y posiciones de los países latinoamericanos rumbo a COP17", http:www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/¿contenido?WCM_GLOBAL_CO

[60] Un ejemplo es el planteamiento de diferenciar entre "emisiones globales ligadas a la producción" y "emisiones globales ligadas al consumo", dado que países como China orientan gran parte de su producción manufacturera a mercados de países desarrollados. Cambio Climático, *op. cit.*, pp. 12-13.

[61] Hurrell y Sengupta, *op. cit.*, p. 472.

La COP18/CMP8, celebrada en Qatar a finales de 2012, se planteó desde un inicio como un punto de inflexión. Se pretendía dar por concluida definitivamente la agenda de Bali, confirmar la aceptación de un segundo periodo de compromiso del Protocolo de Kioto, dado que la vigen cia del primero terminaba ese año, y consolidar la aceptación de la Plataforma de Durban para iniciar un proceso que llevara a la adopción de un nuevo instrumento vinculante. Algunos países también insistían en la necesidad de que los países aumentaran sus compromisos inmediatos para cerrar lo que se consideraba una brecha para garantizar un máximo de incremento de temperatura de 2°C.[62] Un asunto de gran controversia se relacionaba con las reglas para regular el uso de los derechos de emisión sobrantes del primer periodo de compromiso del Protocolo de Kioto. La delegación mexicana estaba interesada, sobre todo, en la definición de la operación de los mecanismos que ya se habían creado.

Volvió, sin embargo, a cuestionarse la Plataforma de Durban. De entrada, China, a nombre del Grupo Basic, insistió en que para completar exitosamente el trabajo del Grupo de Cooperación a largo plazo se tenían que atender todos los elementos del Plan de Bali y no dejar temas en la mesa, incluidos el acceso al desarrollo sostenible y los temas tecnológicos relacionados con la propiedad intelectual. El grupo ALBA insistió en que el futuro de la Plataforma estaba muy ligado con la adopción de compromisos vinculantes más "ambiciosos" bajo el Protocolo de Kioto. Los pequeños países insulares subrayaron estar cansados de promesas. Con tono airado los países en desarrollo volvieron a subrayar la falta de cumplimiento del mundo desarrollado en materia de canalización de fondos.[63] Llamó la atención el anuncio de la creación de un nuevo grupo negociador latinoamericano –Colombia, Costa Rica, Chile, Perú, Guatemala y Panamá– con el apoyo de la República Dominicana, denominado Asociación Independiente de Latinoamérica y el Caribe, según el cual una de sus representantes pretende demostrar "que existe una alianza de países que quiere que todas las naciones asuman obligaciones y que el proceso de negociación se adapte a un mundo cambiante".[64]

Con más de un día de retraso, de nuevo en medio de tensiones, se logró un pequeño paquete de acuerdos. Con el apoyo de la Unión Europea y Australia, acompañados por los países en desarrollo, se confirmó la extensión del Protocolo de Kioto a un segundo periodo, hasta 2020, estable-

[62] Angela Merkel había hecho este llamado en la tercera sesión del Diálogo de Petersberg, pocos meses antes de las Conferencias. http://www.intercambioclimatico.com/2012/08/20/dialogo-de-petersberg-buscando-avanc

[63] CNI, Clipping Especial – COP18, Clipping negint 28-11-2012.

[64] http:www.intercambioclimatico.com/2013/01/03/los-brotes-mas-verdes-emergen-en-el-

ciéndose que los grandes emisores que se han desvinculado de ese instrumento no pueden gozar de los beneficios de los países que sí están adscritos al mismo, entre ellos los mecanismos de flexibilidad. Se instó también a los países del Anexo I a revisar su objetivo de reducción de emisiones en un rango de 25-40 por ciento para 2014. Se adoptaron también algunas decisiones sobre transparencia, financiamiento, adaptación y REDD+. Por último, se acordó un plan de trabajo para negociar un nuevo instrumento vinculante antes de 2015, que sería aplicable a partir de 2020. No hubo promesas de nuevos fondos.

El gobierno mexicano, en especial las dependencias ambientales, vieron con una mezcla de optimismo y preocupación los resultados de Durban y Doha. Se consideró que en las COP17/CMP17 se había dado continuidad a los Acuerdos de Cancún y que se mantuvo el enfoque incremental que había impulsado desde las Conferencias COP16/CMP6. Recibieron con alivio la aceptación de la continuidad del Protocolo de Kioto, que México había apoyado porque lo consideraban el único instrumento vinculante, con reglas establecidas. Sin embargo, no dejaban de advertir que en relación con éste no se habían logrado todavía establecer metas específicas de reducción de emisiones. El gobierno mexicano también advertía que ese Protocolo cubriría menos de 16 por ciento de las emisiones mundiales por quema de combustibles fósiles y producción de cemento, dada la negativa de Japón, la Federación Rusa y Canadá a aceptar un segundo periodo de compromiso.[65]

Causaron satisfacción los avances del Comité de Transición del Fondo Verde Climático, y la inclusión de México como miembro de la Junta de Gobierno, aunque no se hubiera logrado la sede del Fondo para la cual había presentado su candidatura; esta sede finalmente correspondió a Corea del Sur. Consideraron limitados, aunque no despreciables, los avances en la definición de las modalidades y procedimientos del Comité Ejecutivo de Tecnología y del Comité de Adaptación y en la elaboración de mecanismos para la medición, reporte y verificación de las reducciones de emisiones de GEI tanto de países desarrollados como en desarrollo. Consideraban que la ausencia de reglas consistentes, comparables y transparentes frenarían la posibilidad de lograr compromisos claros en el futuro. También veían positivos los avances en las orientaciones para los sistemas de información de REDD+.[66]

Sin embargo, aun cuando el gobierno de México había apoyado decididamente la propuesta de iniciar un nuevo proceso tendiente a adoptar

[65] Cambio climático, *op. cit.*, p. 33.
[66] Flores Liera, *op. cit.*, pp. 149-151.

en 2015 un nuevo instrumento vinculante, que se centrara no sólo en la mitigación, porque consideró que si bien no solucionaría por sí sólo el problema, sí permitiría mayor estabilidad a las acciones climáticas de los países, comenzaron a surgir algunas preocupaciones entre sus funcionarios, sobre todo los del sector ambiental. Percibían ya con meridiana claridad el desvanecimiento de la diferencia en obligaciones entre países desarrollados que, dijimos, para algunos analistas se había iniciado en Copenhague, avanzado en Cancún y consolidado en Durban. Procuraron precisar que el gobierno calderonista había insistido en la necesidad de que todos los países contribuyeran al logro de los fines de la CMNUCC. Pero también había mantenido su oposición reiterada a "la pretensión de bastantes países desarrollados de ignorar sus responsabilidades históricas y tratar en pie de igualdad a los países desarrollados y en desarrollo, en cuanto a la adopción de compromisos vinculantes, aunque estos variaran en sus dimensiones".[67]

Asimismo, esos funcionarios se daban cuenta más claramente de que el recurso a "promesas" de mitigación para 2020, tanto por parte de las potencias emergentes como de países desarrollados, estaba abriendo el camino para la adopción en el nuevo instrumento a negociar de un esquema de "promesa y revisión" (*pledge and review*) que había sido discutido y desechado durante las negociaciones de Kioto. Consideraban que si bien la falta de cumplimiento de los compromisos tiene un costo político para los países, ejerce menos presión sobre un país que un compromiso vinculante.[68]

No obstante, el gobierno calderonista consideraba hacia finales del sexenio que existían resquicios para el optimismo. Muchos funcionarios percibían una "contradicción" entre el discurso en los foros multilaterales, y en especial en las COP, y las medidas que varios de los países con altas emisiones totales están llevando a cabo a nivel interno. Aunque desde el inicio de la crisis económica de 2008, o aun antes, se estaban dando retrocesos importantes en las políticas ambientales de varios países desarrollados, incluidas las directamente ligadas con el cambio climático, en varios otros se observaban avances considerables en materia de reducción de emisiones de GEI a pesar de que sus posiciones y, sobre todo, sus discursos sugerían lo contrario. Algunas iniciativas procedían de sectores empresariales que veían la oportunidad de obtener ganancias.[69] En oca-

[67] Cambio climático, *op. cit.*, p. 34.

[68] Cambio climático, *op. cit.*, p. 44.

[69] Véase: Ruth Zavala Hernández, "Influencia empresarial en la política de cambio climático de Estados Unidos", *Norteamérica*, año 7, número especial, 2012, pp. 59-72.

siones eran gobiernos subnacionales (estados y ciudades) los que encabezan esos esfuerzos, compensando en cierta forma la falta de medidas suficientes de sus gobiernos federales, siendo un caso paradigmático el de California.[70]

Sucedía lo mismo, como hemos dicho antes, en el caso de las potencias emergentes y otros países en desarrollo. Esto era reconocido por los funcionarios mexicanos que consideraban que el discurso recalcitrante en los foros internacionales de algunas potencias emergentes parecía responder más a un intento de ganar adeptos en su esfuerzo por convertirse en potencias a nivel global que a un rechazo total a mayores compromisos. Sin embargo, para esos momentos advertían que esa actitud también les acarreaba ya costos políticos a las potencias emergentes, dada la nueva posición de los países en desarrollo más vulnerables.

A pesar de los signos alentadores mencionados, los funcionarios del sector ambiental mexicano subrayaban que el proceso lento y desgastante que se venía dando en el marco de las Naciones Unidas había tenido consecuencias negativas al impedir enviar señales claras a los mercados. Señalaban como ejemplo lo sucedido con el MDL, mecanismo cuya vigencia no se espera que sea muy larga.

LA PARTICIPACIÓN MEXICANA EN FOROS INFORMALES

Hasta aquí nos hemos referido básicamente a las negociaciones sobre cambio climático dentro del marco de la CMNUCC, que sin duda muestran un enorme desgaste y avances claramente insuficientes para enfrentar un problema de gran urgencia. Ello ha favorecido, dijimos antes, la proliferación de nuevos foros de discusión del tema como el Foro de Economías Mayores sobre Energía y Cambio Climático (*Major Economies Forum on Energy and Climate*), los Diálogos de Groenlandia, Petersberg y Cartagena, y los foros apoyados por la OCDE y la AIE. También se observa la incorporación de esta problemática en varios otros foros que no lo tenían en su agenda, como el G20. En este último, México tendría una participación intensa.

Aquí vale la pena subrayar que, aunque México ha participado en estos foros informales con interés e intensidad variable y que inclusive impulsó la creación de algunos de ellos, como el Diálogo de Petersberg, iniciado en conjunción con Alemania, varios funcionarios y diplomáticos

[70] Simone Lucatello, "Los mercados voluntarios de carbono en Norteamérica y su gobernanza: ¿qué reglas aplican para el comercio internacional de emisiones en la región", *Norteamérica*, año 7, número especial, 2012, pp. 118-121.

mexicanos comparten algunas preocupaciones sobre los mismos. Coinciden en que en estos foros, en los que no se negocia, permiten un intercambio más directo y claro y "una mejor comprensión de los distintos intereses en juego y que en ocasiones "han facilitado los avances en el marco multilateral".[71] También aceptan que las negociaciones en foros que incorporen a un grupo reducido de países podrían avanzar más rápido. No desdeñan totalmente los argumentos a favor de que en un grupo similar al G20 o, específicamente, en este Grupo, podría llevarse a cabo la negociación dado que los países que lo integran contribuyen con 80 por ciento de las emisiones de Co_2 y representan 83 por ciento del PIB y 64 por ciento de la población mundiales. Pero también subrayan que no necesariamente esa situación garantiza un pronto acuerdo y que, de lograrse, podría en el mediano plazo ser insuficiente dado el aumento de emisiones de países que no se encuentran en el G20. Más aún les preocupan los efectos de recurrir a este tipo de atajos en términos del impacto negativo que pudiera tener sobre las organizaciones multilaterales incluyentes y sobre el desarrollo a futuro del derecho internacional. La ausencia o insuficiencia de éste, subrayan, lleva al predominio sin límites de los más fuertes.[72]

El activismo mexicano en materia de cambio climático en el G20

México aprovechó la Presidencia del G20 en 2012, que habría de celebrase en Los Cabos, Baja California, para darle mayor importancia al tema de cambio climático y al denominado "crecimiento verde", asuntos que de una u otra forma ya habían estado presentes en las reuniones del Grupo celebradas en Corea del Sur y Francia en los dos años anteriores. Esta decisión del mandatario mexicano tuvo límites claros desde el inicio. Tanto otros gobiernos como funcionarios del sector financiero mexicano mostraron oposición o dudas sobre la conveniencia de dar mayor prioridad al tema en la agenda de la Cumbre. A pesar de ello, se le dio importancia a éste en la misma y el mandatario mexicano llegó a la reunión con una Ley General de Cambio Climático (aprobada en la Cámara de Diputados por 128 votos contra 10 y, por unanimidad, en el Senado) la cual, aunque ya publicada, debía entrar en vigor dos meses antes de que terminara el gobierno de Calderón. Elogiada en el extranjero, fue recibida con cierto escepticismo de los observadores mexicanos sobre su futuro más allá del sexenio.

[71] *Cambio...*, *op. cit.*, p. 41.
[72] *Cambio...*, *op. cit.*, pp. 41-42.

Como se esperaba, la reunión de Los Cabos se concentró en la crisis económica en que todavía están inmersos buena parte de los países desarrollados. Muchos funcionarios mexicanos consideraron como el mayor logro para nuestro país la invitación pública a México, hecha directamente por Obama durante la Cumbre, para que se integre al Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP por sus siglas en inglés). También se mostraron satisfechos por la afirmación del mandatario estadounidense de que la organización de la reunión mostraba que México "estaba jugando un mayor papel en asuntos mundiales [que iban] de la economía global al cambio climático y desarrollo".[73] Alentados por declaraciones y comentarios de ese tipo, más de un alto funcionario y uno que otro analista mexicanos volvieron a hablar, como al inicio del sexenio, de que México era o podía ser en el futuro inmediato una "potencia media global".[74]

En cuanto al tema de cambio climático, Calderón mostró alguna satisfacción con la creación de un grupo de trabajo sobre financiamiento. Este grupo, en buena medida resultado de los denodados esfuerzos mexicanos, tenía a su cargo identificar y considerar formas de movilizar más recursos para enfrentar ese problema e informar de sus avances en la siguiente reunión de ministros del G20. También vieron como un logro la introducción en la Declaración final de un apartado en que se habla de la necesidad de promover la prosperidad de largo plazo "mediante un crecimiento verde e incluyente". En cambio, no faltaron organizaciones no gubernamentales del exterior que consideraran que México, al ocupar la presidencia de la reunión, pudo haber insistido en empujar más el tema.[75]

Foros informales recientes

Vale la pena cerrar nuestra referencia a los foros informales, con una breve mención a un esfuerzo reciente para la creación de uno más, en el que participa nuestro país. En 2012, a propuesta de Estados Unidos, estos dos países junto con Canadá, Suecia, Ghana y Bangladesh formaron la Coalición por el Clima y el Aire Limpio. El objetivo de la misma es hacer frente a los contaminantes climáticos de corta permanencia en la atmósfera, como el metano, el carbón negro y los hidrofluorocarbonos. Además de

[73] http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/06/20/remarks-president-obama-press

[74] http://www.thedialogue.org/page-cfm?pageID=32&publD=2811

[75] Véase http://www.cigionline.org/publications/2012/6/g20/rapid-response-g20-and.climate-change

ser nocivos contra la salud humana, se estima que estos contaminantes contribuyen con cerca de 30 por ciento del calentamiento global. Esta Coalición, cuya administración estará a cargo del PNUMA, está abierta a gobiernos, organizaciones intergubernamentales, sector privado y otros miembros de la sociedad civil. Es de carácter voluntario y no pretende establecer objetivos para la reducción de contaminantes, sino proporcionar ayuda para la puesta en marcha de planes nacionales, incluyendo el financiamiento de proyectos para reducir aquéllos. A decir de la secretaria de Estado, Hillary Clinton, de avanzar exitosamente, la Coalición "será vista como un verdadero punto de inflexión en la lucha contra los efectos del cambio climático en nuestro planeta".[76]

Todo indica que esta propuesta estadounidense tiene como objetivo demostrar que Estados Unidos está tomando acciones para reducir emisiones y que es posible lograr que países desarrollados como en desarrollo, de varios continentes, colaboren con el objetivo de disminuir los impactos antropogénicos sobre el clima. También se advierte que se mantiene el rechazo estadounidense a compromisos vinculantes. Son menos claras las razones de la aceptación por parte de la Semarnat. Es posible que haya alentado esa participación los estudios sobre el tema del INE y del doctor Mario Molina.[77]

REFLEXIONES FINALES

En esta exploración de un tema poco tratado, la información disponible hasta ahora indica que el activismo internacional de México en materia de cambio climático durante el gobierno de Felipe Calderón se inserta desde principio del sexenio dentro de los objetivos generales de su política exterior. El gobierno mexicano pretendía continuar con su participación en el esfuerzo por crear un sistema internacional basado en reglas de observancia universal, que pudiera ofrecer a México un escenario internacional más estable y propicio para su desarrollo. Aunque cuando no se dijo de manera explícita, el activismo multilateral en un puñado de temas parece ser una continuación de la estrategia adoptada por el primer gobierno panista.

[76] http://www.vanguardia.com.mx/lanzaneuymexicocoalicionenreduccióncontaminantes-12

[77] En 2009, junto con Estados Unidos y Canadá, México había propuesto una enmienda para incluir los hidrofluorocarbonos, como sustancia controlada por el Protocolo de Montreal.

El interés del mandatario mexicano fue clave en la decisión de incluir entre esos temas el de cambio climático, aunque otros factores mencionados contribuyeron a ello. Fue posiblemente aún mayor su peso en el mantenimiento de ese activismo a lo largo del sexenio, y en la respuesta de varias dependencias gubernamentales reacias inicialmente a recoger el tema y llevar a cabo acciones tendientes a transitar gradualmente hacia una economía baja en carbono. La participación directa del mandatario permitió lograr una mejor coordinación entre esas dependencias, aun cuando se perciben distintos tipos en cuanto al interés primordial de cada una de ellas. Esto se observa inclusive dentro de las dos secretarías más involucradas en estas actividades a nivel internacional: la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, que responden a sus funciones específicas. El interés de esta última fue propugnar por avances en un tema en el que había venido trabajando desde hacía varios años. En el caso de la SRE, prevalecen sobre todo los objetivos de política exterior en general.

El gobierno de Calderón mantuvo a lo largo del periodo su apoyo al régimen climático existente en lo que se refiere a su arquitectura diferenciada en cuanto a responsabilidades y compromisos, y a los principios y provisiones que explícitamente aceptan que las emisiones de los países en desarrollo crecerían en el futuro para satisfacer sus necesidades de desarrollo. Si bien defendió la idea de que todos los países deben contribuir en la medida de sus posibilidades a los fines de la CMNUCC, considerando que es posible y conveniente conciliar el desarrollo económico con la protección del medio ambiente y, específicamente con la mitigación de las causas del cambio climático, mantuvo su oposición a compromisos vinculantes con sanciones por incumplimiento para el mundo en desarrollo. Tampoco trató de defender el enorme rezago de parte del mundo desarrollado en el cumplimiento de sus compromisos vinculantes. Simplemente se reconoció que el problema de cambio climático es tan grave y el tiempo que se tiene para hacerle frente es tan corto, que sin el concurso de todos los países las consecuencias para el planeta pueden ser funestas. También se tomaba en cuenta que muy probablemente los más afectados o los que tienen menores posibilidades de adaptación a sus efectos devastadores son los países más pobres. Como era de esperarse dado el signo político del gobierno, en las posiciones concretas en algunos temas y las medidas adoptadas internamente se dio preferencia clara a los mecanismos de mercado.

La posición mexicana en el sexenio no siempre fue bien entendida; provocó el recelo de muchos de los países en desarrollo, incluyendo las potencias emergentes. A pesar de que el gobierno mexicano se veía a sí mismo como un puente entre los países desarrollados y los países en desarrollo, varios de estos últimos percibían sus posiciones demasiado cercanas a las de aquéllos. Es cierto que en fechas recientes muchos de los países en desarrollo están adoptando posiciones similares a las mexicanas y que algunos son más demandantes de acciones inmediatas. Pero lo están haciendo por su propia cuenta, como es el caso del nuevo grupo latinoamericano. Nos parece más apropiado, entonces, hablar no de un "liderazgo mexicano", sino de un país del mundo en desarrollo que tuvo posiciones de avanzada.

En cuanto a resultados, su activismo en materia de cambio climático, además de mantenerlo en una buena posición en las mesas de negociación y diálogo sobre un tema de su claro interés, contribuyó a mejorar la imagen del país, especialmente en los momentos de mayor deterioro. Es indudable el reconocimiento internacional de su pericia en la organización y conducción de la COP16 en Cancún.Pero en ausencia de cambios profundos en la situación interna, una percepción positiva del país no pudo, ni puede, mantenerse indefinidamente.

Los apoyos externos, financieros y de otros tipos, aunque mucho menores de lo que se había esperado inicialmente, le han permitido avanzar a México en el conocimiento de su contribución al cambio climático y de las formas en que puede mitigar esa contribución y, aunque de manera más limitada, en la identificación de los caminos para adaptar al país a las consecuencias negativas del fenómeno. Las políticas adoptadas internamente indican que México dio pasos importantes en el avance gradual hacia una economía baja en carbono. Según el INGEI, para 2010 México había logrado el desacoplamiento entre la dinámica económica y las emisiones de GEI; es decir, en tanto que la tasa de crecimiento anual promedio de la economía fue de 2.5 anual, las emisiones lo hicieron a una tasa anual promedio de 1.5 por ciento. Esto es, sin duda, un camino conveniente. No es, por supuesto, la mejor opción, como sí lo sería transitar hacia un desarrollo verdaderamente sostenible, que implica cambios mucho más profundos de estilos de vida y de consumo. Pero, a la corta parece ser la opción con mayores posibilidades de aceptación no sólo en México, sino a nivel mundial.

BIBLIOGRAFÍA

Aranda Bezaury, Lourdes y Berenice Díaz Ceballos, "México en los cambios en la arquitectura internacional", en Blanca Torres y Gustavo Vega (coords.), *Los grandes problemas de México*, t. XII: *Relaciones Internacionales*, México, El Colegio de México, 2010.

Cambio climático: una reflexión desde México, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2012.

Carin, Barry, "G20 Rapid Response: The G20 and Climate Change", http://www.cigionline.org/publications/2012/6/g20/rapid-response-g20-and-climate-change

Castañeda, Jorge G., "Mirando al futuro. Los ejes de la política exterior de México", *Nexos*, diciembre de 2001.

CNI, Clipping Especial – COP18, Clipping negint 28-11-2012.

Covarrubias, Ana, *Cambio de siglo: la política exterior de la apertura económica y política, México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, México, El Colegio de México, 2010.

Estrategia Nacional de Cambio Climático, México, Semarnat, 2007.

Feldman, Stacey, "Mexico Hailed for Making Climate Talks a Global Triumph", http://insideclimatenews.org/news/20121220/mexico-hailed-making-climate-talks-global-triumph

Flores Liera, Socorro, *La Conferencia de Cambio Climático de Cancún*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2012.

Fuentes-Bracamontes, Rolando, "Impactos, políticas y posiciones de los países latinoamericanos rumbo a COP17", http:www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CO

Hurrell, Andrew y Sandeep Sengupta, "Emerging Powers, North-South Relations and Global Climate Politics", *International Affairs*, vol. 88, núm. 3, 2012, pp. 463-484.

Karaisi, Marie, "From London to Bonn will Mexico Consolidate its Climate Change Leadership Position on the Road to Copenhagen", en http://www.climaticoanalysis.org/post/from-london-to-bonn-will-mexico-consolidate-its-

Lucatello, Simone, "Los mercados voluntarios de carbono en Norteamérica y su gobernanza: ¿qué reglas aplican para el comercio internacional de emisiones en la región", *Norteamérica* (México), año 7, número especial, 2012, pp. 107-118.

Martínez Peniche, Íñigo G., "Interés privado *versus* interés público: sistemas energéticos y políticas climáticas en Canadá y México", *Norteamérica*, año 7, número especial, 2012, pp. 79-105.

"México: una potencia global: Goldmann", http://www.cnnexpansion.com/economía/2012/03/12/Mexico-sera-septima-potencia-en-2020

Polo Carrasco, Osver, "Diálogo de Petersberg: buscando avances rumbo a Catar", http://www.intercambioclimatico.com/2012/08/20/dialogo-de-petersberg-buscando-avanc

"Remarks by President Obama at Press Conference after G20 Summit", http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/06/20/remarks-president-obama-press-conference-after-g20-summit

Reyes, Christian, "Mexico's Foreign Policy: The Issues and Choices Ahead", http//www.thedialogue.org/page/cfm?pageID=32&pubID=2811

Rong, Fang, "Understanding Developing Country Stances on Post-2012 Climate Change Negotiations: Comparative Analysis of Brazil, China, India, Mexico and South Africa, *Energy Policy*, vol. 8, agosto de 2010.

Roberts, Timmons y Guy Edwards, "Los brotes más verdes emergen en el desierto de Doha: Un nuevo grupo latinoamericano para negociaciones sobre el cambio climático", CNI. Clipping especial-CPO18, http: www.intercambioclimatico.com/2013/01/03/los-brotes-mas-verdes-emergen-en-el-

Rueda Abad, José Clemente, "Desafíos para la cooperación climática en América del Norte: entrevista con Carlos Gay García", *Norteamérica*, año 7, número especial, 2012, pp. 167-180.

Sánchez Yeskett, Demian, "10 grandes transformaciones de México: Política Exterior", http:www.presidencia.gob.mx/el-blog/10-grandes-transformaciones-de-mexico-politica-exterior

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Tercer informe de labores*, México, Semarnat, 2009.

_____, *Visión de México sobre REDD+. Hacia una estrategia Nacional*, México, Semarnat, 2010.

_____, *Informe de Avances del Programa Especial de Cambio Climático*, México, Semarnat, 2012.

Secretaría de Relaciones Exteriores, *Conferencias de Cancún sobre Cambio Climático. Libro blanco*, México, SRE, 2012.

Stavins, Robert (Harvard Project on Climate Agreements), "What Happened (and why). An Assessment of the Cancun Agrement", http://www.robertstavingsblog.org/2010/12/13successful-outcome-of-climate-negotiations

Stern, Nicholas, *The Economics of Climate Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

Von der Goltz, Jan, "High Stakes in a Complex Game. A Snapshot of the Climate Change Negotiating Positions of Mayor Developing Country Emitters", Center for Global Development, agosto de 2009 (Working paper 177).

WorldRiskReport, United Nations University, 2012.

Zavala Hernández, Ruth, "Influencia empresarial en la política de cambio climático de Estados Unidos", *Norteamérica*, año 7, número especial, 2012, pp. 37-77.

CONCLUSIONES

HUMBERTO GARZA ELIZONDO
JORGE A. SCHIAVON
RAFAEL VELÁZQUEZ FLORES

EN TÉRMINOS GENERALES, COMO RESULTADO DE LOS ANÁLISIS de las diferentes áreas y temas de política exterior contenidos en este volumen, se puede afirmar que la administración del presidente Felipe Calderón tuvo altibajos en esta área de política pública. El sexenio inició con un perfil bajo en materia de política externa como resultado de las limitaciones internas y externas; sin embargo, finalizó con una mayor presencia de México en el mundo, cuando las condiciones nacionales e internacionales mejoraron de manera relativa hacia el final del sexenio. En efecto, el estrecho margen del triunfo electoral en la elección presidencial en el 2006, la violencia generalizada en el país derivada de la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado, la presión de grupos de interés al interior del sistema político mexicano, el énfasis de la política exterior de Estados Unidos en la lucha contra el terrorismo internacional y la crisis económica global que inició en el 2008, fueron los factores que limitaron los márgenes de acción de la política exterior al inicio de la administración calderonista. Una vez que estas condiciones se resolvieron, mejoraron en términos relativos, aumentó la presencia de México en el sistema internacional, aprovechando que el país fue sede de importantes cumbres mundiales, como la COP16 y el G20, así como en el ámbito regional, con la creación de la CELAC.

La política exterior del presidente Calderón muestra patrones de continuidad y cambio con respecto a la de sus antecesores. En primer lugar, se observa continuidad al hacer uso de esta política como un instrumento para promover el desarrollo económico, al igual que en sexenios anteriores. En este sentido, México profundizó el proceso de liberalización comercial, impulsando la atracción de inversiones extranjeras

y, aunque a menor ritmo, la firma de acuerdos comerciales, como impulso para el desarrollo económico nacional. En este contexto, el país se incorporó a la Alianza del Pacífico, ingresó de manera formal al Acuerdo de Asociación Transpacífico y promovió la firma o ampliación de acuerdos comerciales con Centroamérica, Colombia y Perú. En materia de relaciones multilaterales, el gobierno de Calderón mantuvo las directrices del sexenio anterior. Por ejemplo, México ocupó, de nueva cuenta, un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Asimismo, la participación del país en los principales organismos regionales fue relevante, particularmente en la OEA y en el proceso de transformación del Grupo de Río en la CELAC. Con Europa y Asia-Pacífico, se observa continuidad al considerar estas regiones como opciones para la diversificación comercial del país y fuente de inversiones externas, aunque sin explotar al máximo el potencial de estas relaciones. Al igual que en las administraciones anteriores, las relaciones con África y Medio Oriente fueron limitadas y de baja prioridad, aun ante los acontecimientos de la Primavera Árabe.

Ahora bien, la administración Calderón dio un giro importante, por una parte, a las relaciones con América Latina. Después de las crisis diplomáticas con algunos países de la región durante el sexenio anterior, México buscó recomponer las relaciones con sus vecinos del sur. Para el final de la administración, las relaciones con América Latina se habían normalizado, resolviendo buena parte de los conflictos heredados de la administración Fox. Por otra parte, Calderón continuó con la promoción de los derechos humanos y la democracia a nivel internacional, pero con un matiz diferente, prefiriendo actuar a través de organismos multilaterales, particularmente el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, para no ocasionar crisis diplomáticas similares a las que Fox enfrentó con Cuba y Venezuela en esos temas.

Con respecto a la relación con Estados Unidos, se observan, paralelamente, patrones de cambio y continuidad. En materia de seguridad, México profundizó la cooperación con Estados Unidos, la cual se vio institucionalizada y materializada en la Iniciativa Mérida. Sin embargo, en el tema migratorio hubo cambios importantes. A la administración Calderón no le interesó mantener este tema como la primera prioridad en la agenda bilateral, como sucedió en el sexenio de Vicente Fox. Por lo tanto, la agenda con Washington se "desmigratizó", enfatizándose la intensa colaboración en materia de seguridad y combate al crimen organizado transnacional. En el ámbito comercial y financiero, la relación entre ambos países mantuvo una relativa continuidad, a pesar de la crisis financie-

ra global originada en Estados Unidos en el año 2008, profundizando así el proceso silencioso de integración económica en América del Norte.

En la esfera política, hubo cambios importantes en la relación bilateral. Para México, la relación con Estados Unidos fue prioritaria, pero Calderón le dio un tono distinto al seguido por Fox. Durante la administración del primer presidente panista, la interacción con Washington fue muy intensa y cercana, multiplicándose los encuentros entre los presidentes y los miembros de sus gabinetes. A la llegada de Calderón, hubo una reducción en la intensidad de los contactos de alto nivel. Por ejemplo, durante su primer año de gobierno, el presidente mexicano no realizó ninguna visita a Estados Unidos, mientras que las reuniones de gabinete se focalizaron en temas de seguridad. Además, en un hecho insólito en las relaciones contemporáneas, Felipe Calderón declaró abiertamente su desconfianza al embajador estadounidense en México, Carlos Pascual, y como consecuencia de ello, el Departamento de Estado se vio obligado a cambiar al embajador. El incidente produjo una breve crisis diplomática entre ambos países, pero en general la relación bilateral se desarrolló sin grandes sobresaltos.

Perspectivas 2012-2018

A finales del 2012, el PRI regresó al poder ejecutivo federal luego de 12 años de gobiernos del PAN. La llegada del presidente Enrique Peña Nieto trajo a la mesa de discusión los posibles cambios y continuidades de la política nacional e internacional. A diferencia de Felipe Calderón, Peña Nieto inició su mandato en un ambiente nacional e internacional más favorable. Las elecciones presidenciales de julio de 2012 fueron muy competidas, pero el triunfo de Peña Nieto en las urnas fue más holgado que el de su antecesor. A pesar de que el PRI no obtuvo mayorías legislativas en el Congreso de la Unión, el Ejecutivo federal ha logrado acuerdos con las principales fuerzas políticas del país representadas en las Cámaras para avanzar sus iniciativas de política interna, como lo atestigua el Pacto por México. Aunque el país todavía atraviesa por dificultades económicas, los efectos más negativos de la crisis financiera internacional han disminuido. En este sentido, Peña Nieto enfrenta un ambiente interno y externo relativamente más favorable que su antecesor; por ello, es razonable argumentar que será posible proyectar una política exterior sin las ataduras de una polarización política interna o de una crisis internacional de grandes proporciones.

No es posible hacer propuestas concretas de política exterior que empaten perfectamente con los acontecimientos, tanto internos como externos, que tendrán lugar durante la administración del presidente Peña Nieto (2012-2018). Sin embargo, en base al diagnóstico hecho en el presente volumen sobre el sexenio del presidente Calderón, es posible advertir algunas tendencias generales y presentar una serie de propuestas derivadas de los capítulos anteriores. En términos generales, los márgenes de acción internacional son limitados, aunque considerablemente más amplios que en el sexenio anterior. El presidente Peña Nieto no podrá hacer cambios radicales en materia de política exterior porque existen limitantes estructurales en el sistema internacional, a la vez que buena parte de los sucesos globales tienen un origen externo y México ha contraído históricamente compromisos cuyo cumplimiento es ineludible. Sin embargo, es posible hacer ajustes e innovaciones para que la política exterior se convierta en un eje articulador del desarrollo de México.

En base a los contextos interno y externo que se le presentan a Peña Nieto al principio de su administración, es posible identificar algunas perspectivas en materia de política exterior. Es muy probable que Peña Nieto mantenga la relación con Estados Unidos como una de las prioridades de su agenda exterior. Es decir, la colaboración entre ambos países se mantendrá en los niveles actuales con posibilidades de aumentar, aunque diversificando la agenda y reduciendo los reflectores, más no la cooperación, en temas de seguridad. Sin embargo, es previsible que en el discurso México mantenga una posición crítica hacia Estados Unidos en lo tocante al consumo de drogas en ese país, tal como fue usado por los gobiernos priistas antes del año 2000. En este sentido, es probable que México busque acercarse a la región latinoamericana para crear un contrapeso a la relación con Estados Unidos y construir consensos internos.

Con Europa y Asia Pacífico, todo parece indicar que el gobierno de Peña Nieto continuará considerando a esas dos regiones como fuente importante para la diversificación de los mercados y atracción de inversiones. En cuanto a los temas de la agenda de política exterior, una de las perspectivas es que la cooperación internacional se convierta en un tema de creciente importancia en el presente sexenio, en particular con Centroamérica y el Caribe. Los asuntos migratorios y de narcotráfico seguirán teniendo un lugar importante en la relación con Estados Unidos. Asimismo, el país continuará teniendo un papel significativo en los temas multilaterales y mantendrá su presencia en los diferentes foros globales. También, es muy probable que los temas del medioambiente y de los derechos humanos se mantengan en una posición relevante.

Propuestas de política pública

Las propuestas presentadas en estas conclusiones pueden ser consideradas como ideales. Sin embargo, lo que aquí se plantea se basa en el análisis que los autores de los diferentes capítulos del presente libro hicieron de los resultados de la administración del presidente Calderón, así como en aquello que se presenta como lo deseable para los próximos años en términos de política exterior. En primer lugar, es necesario que la política externa tenga un mayor perfil para el periodo 2012-2018, en comparación con el sexenio anterior, para que sea un instrumento eficaz de promoción del desarrollo nacional y del bienestar de la población. Siendo así, una política exterior de Estado debe ser un componente central del proyecto nacional, que tenga como principal función incidir en el logro de los objetivos prioritarios del país, especialmente el desarrollo económico, político y social.

Con la finalidad de proyectar una política exterior efectiva, es fundamental construir los puentes necesarios para llegar a acuerdos básicos en ciertos temas internacionales. La generación de consensos implica promover acuerdos mínimos entre las diferentes fuerzas políticas en temas prioritarios para la nación. Como se analizó en este libro, una fuente importante de información sobre la opinión y las preferencias de política exterior de los mexicanos es la encuesta *México y el Mundo.* Tanto los diplomáticos como los legisladores mexicanos pueden aprovechar este instrumento para identificar las percepciones y preferencias que tienen los mexicanos sobre las relaciones internacionales del país para acordar estos consensos básicos. Uno de los principales hallazgos de este estudio de opinión pública es que los mexicanos, sin importar su edad, género, nivel educativo, ingreso, lugar de residencia o ideología política quieren una política exterior que recupere el prestigio internacional del país, defienda los intereses de México en el exterior y sirva como instrumento para generar desarrollo y bienestar a nivel nacional.

Asimismo, es esencial que la política exterior tenga como prioridad maximizar el interés nacional. Este asunto no es sencillo, ya que la tarea de identificar y definir el interés nacional es en extremo compleja. Si éste es definido en términos de un grupo en el poder, entonces se corre el riesgo de que se pueda convertir en un interés de grupo. Siendo así, el interés nacional debe definirse en base a las condiciones internas y externas en un momento específico. Es decir, la principal motivación de la política exterior debe encontrarse en las necesidades sociales, económicas y políticas del país, en el proyecto de nación. Por lo tanto, la política exterior

debe partir del supuesto de que su función principal es buscar, en el contexto internacional o en el ámbito regional o bilateral, aquellos elementos que darán respuesta a las necesidades internas. Una discusión permanente es la referente a tener una política exterior de principios o una política exterior de intereses. Realmente, se trata de una falsa disyuntiva. México debe buscar la consecución de su interés nacional como cualquier otra nación, privilegiando, en la medida de lo posible, el apego a los principios de política exterior históricamente defendidos por el país.

La política exterior para el periodo 2012-2018 deberá ser orientada por un proyecto de nación consensuado entre los diversos sectores sociales y fundamentado en el reconocimiento de la pluralidad de actores e intereses en el país. Esta función la cumple el Plan Nacional de Desarrollo (PND), que abrió espacios para llevar a cabo una consulta nacional, en la que se convocó a representantes de los diversos sectores, para que aportaran ideas para construir el proyecto nacional de la nueva administración. A partir de este nuevo proyecto de nación, la política exterior mexicana deberá ajustarse y orientarse, manteniendo abiertos los canales de comunicación y diálogo con la sociedad civil, la academia, los gobiernos estatales y municipales y los actores políticos y económicos.

Como lo enfatizan los capítulos de este libro, la política exterior deberá estar basada en una planeación eficiente y efectiva. No se trata de predecir el futuro y proponer una alternativa para cada evento. Más bien, el objetivo es evitar al máximo una política reactiva que se acomode a los objetivos externos. La idea es plantear una política exterior proactiva que responda a los planes y las necesidades internas del país. El primer paso, ya realizado en este libro, es evaluar el sexenio anterior para, con base en ello, elaborar un diagnóstico objetivo de las condiciones internas y externas de México a partir del 2012. En base a este diagnóstico, se pueden establecer objetivos de política exterior claros y concretos por región y por tema, identificar las diferentes estrategias, elegir los instrumentos adecuados y, finalmente, evaluar la capacidad de negociación internacional del país, la cual resulta vital para alcanzar estos objetivos.

Asimismo, para el proceso de planeación es muy importante contar con una mayor eficiencia en el uso de los recursos financieros y humanos. Es necesario asignar presupuesto acorde a los objetivos de política exterior. Una política pública a la que no se le asignan suficientes recursos financieros no es una prioridad. La política exterior es por definición una prioridad y, por lo tanto, debe existir una política presupuestal que apoye sin restricciones la ejecución de la misma. Además, es importante que haya una política permanente de capacitación y actualización de los

miembros del Servicio Exterior Mexicano. Un cuerpo diplomático cada vez más profesional será garantía de una política exterior más eficiente y efectiva.

En el proceso de formulación de la política exterior deberán participar tanto los actores gubernamentales –en los tres poderes y sus tres niveles de gobierno–, así como los actores de la sociedad civil que tengan incidencia en temas internacionales. El Congreso mexicano deberá ejercer las facultades que le corresponden en materia de política exterior de acuerdo a la Constitución, haciendo una aplicación efectiva de la misma. A su vez, los estados y los municipios de la federación deben tener una mayor participación en las decisiones de la política exterior de nuestro país, ya que ésta afecta de manera directa a sus gobernados. Finalmente, la sociedad civil organizada deberá asumir un papel más activo en todas las etapas de ésta política, no sólo en el discurso sino en la práctica de la misma.

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

El principal instrumento a utilizar deberá ser la negociación diplomática. Como ha subrayado en el presente volumen, un objetivo permanente de la política exterior mexicana deberá ser elevar su capacidad de negociación internacional. Para ello, será necesario fortalecer a la burocracia especializada en la materia, el Servicio Exterior Mexicano, tanto en su número como en sus capacidades. Igualmente, México deberá aprovechar su "poder blando" para aumentar su capacidad de negociación internacional; este poder se sustenta en los elementos culturales, ideológicos y políticos que le dan a un país un mayor margen de maniobra en los temas internacionales. Las autoridades de la SRE deberán

utilizar con inteligencia el poder suave que México puede desplegar hacia el exterior, particularmente la diplomacia cultural y la cooperación internacional para el desarrollo.

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

La relación con Estados Unidos

Sin duda, la relación más importante para México es la que tiene con Estados Unidos. De hecho, las interacciones de México hacia otras regiones están influidas por la posición y el papel preponderante que desempeña su vecino del norte. Por ejemplo, no se puede entender la relación bilateral de México con Cuba, Venezuela, otros países de América Latina u otras regiones del mundo sin considerar los efectos que tendrán en la relación con Estados Unidos.

Históricamente, México ha sabido, al menos desde la consolidación del sistema político posrevolucionario en el país, contener la hegemonía estadounidense y, a pesar de la enorme asimetría de poder, defender la soberanía nacional y acotar el intervencionismo de éste en sus asuntos internos. Esto ha sido resultado de la capacidad de negociación diplomática y de garantizar el cumplimiento de la máxima prioridad de la relación de Estados Unidos con México: la seguridad de la frontera y la estabilidad política en el país.

La relación de México con Estados Unidos es en extremo compleja por el gran número de temas incluidos en la agenda bilateral y por los múltiples actores que participan en el proceso de la misma. Además, las diferentes percepciones e intereses que se tienen sobre ciertos temas –como migración, narcotráfico, seguridad, soberanía, entre otros– hacen que la relación sea aún más intrincada. La vecindad con Estados Unidos representa ventajas y desventajas para México. En este sentido, la administración Peña Nieto tendrá que orientar sus esfuerzos para aprovechar las ventajas y hacer frente a las desventajas. Es importante identificar las fuentes de conflicto para establecer estrategias que busquen disminuir la tensión. Igualmente, es necesario identificar claramente las coincidencias para promover esquemas más amplios de cooperación.

En materia de seguridad, México está comprometido a cooperar con Estados Unidos, especialmente después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001. Tras dicho ataque, la seguridad se convirtió en la prioridad central de la política exterior estadounidense; asimismo, temas directamente vinculados a la seguridad, como el combate al terrorismo, crimen organizado y migración irregular, se posicionaron como fundamentales, como se señaló en esta obra. Al ser su vecino, México tiene que ajustarse a esta realidad y la única opción real es la cooperación. Colaborar sustantivamente en materia de seguridad con Estados Unidos no es negativo para los intereses del país; hacerlo reactivamente, sin estrategia y sin obtener beneficios de ello si lo sería. El nuevo gobierno debe asegurarse que la cooperación en materia de seguridad repercuta en beneficios para ambos países y que las prioridades de México en esta materia sean incluidas en la agenda bilateral. Es necesario revisar los acuerdos firmados durante las anteriores administraciones, especialmente los que tienen que ver con la presencia de agentes estadounidenses en el país y las condiciones de vigilancia en las fronteras. No se trata de reducir la cooperación, sino de regularla, y asegurar que se respeten las leyes mexicanas.

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

unidenses para convencerlos de los beneficios que representan los migrantes para su economía y, de esta manera, incidir en una reforma migratoria integral que promueva los intereses de México y sus nacionales en Estados Unidos.

El narcotráfico es un tema que genera severas afectaciones en ambos lados de la frontera. México seguirá siendo un país productor y de tráfico para las drogas –aunque últimamente ha aumentado el consumo en el país y se ha convertido en un grave problema de salud pública–, mientras Estados Unidos continúe siendo el mayor consumidor de estas sustancias a nivel mundial. Por esta razón, ambos gobiernos deben cooperar para el control del problema desde una perspectiva que respete la soberanía y la dignidad de ambos países. La continuidad de la Iniciativa Mérida será importante para mantener la cooperación entre ambos países frente al tráfico ilegal de drogas. Luego del 11 de septiembre de 2001, el tema del narcotráfico pasó a un lugar secundario en la agenda bilateral. La lucha contra el terrorismo se convirtió en la prioridad número uno de la política exterior estadounidense. Así, la política antinarcóticos del gobierno de México tuvo que ajustarse a la política de seguridad nacional de Estados Unidos. En la administración de Calderón, el tema se convirtió en la prioridad número uno de política pública en México.

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

En resumen, México tendrá que diseñar una política exterior cautelosa frente a Estados Unidos. Será necesario aprovechar las ventajas y minimizar las desventajas. También será necesario encontrar los instrumentos que ayuden a aumentar la capacidad de negociación internacional frente al país vecino, especialmente en los temas de seguridad, migración y narcotráfico. Asimismo, la administración de Peña Nieto deberá ser más predecible en sus acciones de cooperación con Estados

Unidos a fin de aumentar los niveles de confianza. Es fundamental que las reglas del juego sean claras y que se trabaje en la construcción de instituciones bilaterales o multilaterales, que sirvan para regular la relación bilateral. En particular, sería conveniente reactivar la Comisión Binacional México-Estados Unidos, mecanismo que históricamente ha servido para discutir y negociar todos los temas de la agenda bilateral y, a la vez, generar una visión de conjunto en la relación entre ambos países. Finalmente, México tendrá que establecer alianzas con otros países para equilibrar su relación con Estados Unidos.

La relación con América Latina

Para ocupar una posición relevante en el ámbito global, se requiere ejercer cierto grado de liderazgo a nivel regional. Históricamente, México ha desempeñado un papel destacado en la región latinoamericana; no obstante, en los últimos lustros, la presencia e influencia mexicana en América Latina se ha desdibujado. Al inicio de la administración de Vicente Fox, México desplegó importantes proyectos de política exterior hacia América Latina. En sus discursos de campaña y en sus planes estratégicos, el presidente Fox definía esta región como prioritaria. Sin embargo, el acercamiento hacia la región fue notable sólo en el marco de los discursos, pero poco efectivo en los hechos. Al final del sexenio, era claro que México se estaba alejando de América Latina; los conflictos diplomáticos con Argentina, Bolivia, Cuba y Venezuela son ejemplos del paulatino deterioro en la relación con los países de esta región. El presidente Calderón, como se argumentó ampliamente en este libro, logró recomponer la relación, particularmente con Cuba y Venezuela. Aun cuando las relaciones con América Latina se mantuvieron estables, sin grandes exabruptos ni problemas, con la iniciativa de la creación de la Celac, no se alcanzaron grandes resultados concretos en los hechos.

El área natural de influencia para México es América Central, donde el país debe recuperar su prestigio y papel de potencia regional. La estabilidad de esta región es fundamental para la seguridad nacional mexicana, particularmente ante el creciente flujo de bienes, servicios y personas, tanto de carácter regular como irregular. Es deseable y posible que México ofrezca su apoyo para solucionar los problemas económicos y de seguridad en la región, privilegiando la cooperación. Muy especialmente, deben invertirse recursos financieros a través de la recién creada Amexcid para promover el crecimiento económico y los programas socia-

les en la región. En el caso del Caribe, la relación bilateral más importante históricamente ha sido con Cuba. México debe fortalecer los vínculos con la isla para, en la medida de lo posible, promover e incidir positivamente en los procesos de reforma económica y política en ella.

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

En resumen, a pesar de la polarización en la región, México deberá realizar un esfuerzo serio para recuperar su papel como potencia en América Latina puesto que en los últimos años ha ido perdiendo prestigio debido a las fricciones diplomáticas y al poco interés real hacia la zona.

La relación con Europa

En la actualidad, el eje de la relación entre México y la Unión Europea (UE) es el Acuerdo de Libre Comercio firmado en el año 2000. Para México, la relación con la Unión Europea ha sido de gran importancia para su estrategia de diversificación de intercambios económicos con el exterior. Además, Europa es para México una fuente de inversión externa muy importante y un mercado potencial y real para sus productos. Por su parte, la UE busca tener acceso a sectores clave mexicanos, tales como la petroquímica y la electricidad, así como aprovechar la posición geográfica de México para entrar al mercado estadounidense. En los últimos diez años, la UE ha sido desplazada por China en términos comerciales, pasando de ser el segundo al tercer socio comercial de México. La firma del acuerdo representó un avance importante para ampliar la relación entre ambas partes porque incluyó asuntos políticos y sociales. Sin embargo, México no ha aprovechado todo el potencial que ofrece dicho acuerdo. Los más beneficiados de esta relación han sido las empresas europeas que exportan sus productos a México, particularmente las de los países que se han integrado recientemente a la Unión.

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

Otro factor que afectó a México fue la ampliación de la Unión Europea a mediados de la década del 2000. Por un lado, el Acuerdo de Libre Comercio se extendió automáticamente hacia los nuevos miembros de la Unión Europea. La ampliación abrió el acceso a un área de libre comercio de más de 550 millones de consumidores. Por el otro, las principales potencias europeas han enfocado su atención en los países de nuevo ingreso y han dejado en segundo término a otras regiones. Sin embargo, el interés de la UE por México se mantiene vigente. La crisis económica que se desató a finales de la década pasada también afectó considerablemente las relaciones de México en Europa. La inestabilidad de la economía de Grecia y otros países mediterráneos ha sido un factor de incertidumbre para la economía mundial y México no se encuentra exento de sus efectos.

Ante esta situación, como se explicó en este libro, la prioridad de México para este sexenio deberá ser un mayor aprovechamiento del Acuerdo de Libre Comercio con la UE. El gobierno mexicano deberá crear esquemas para atraer mayor inversión europea y para apoyar a las empresas mexicanas para que puedan, de una manera más eficiente y efectiva, ofrecer sus productos en el mercado europeo. Este apoyo deberá estar dirigido especialmente a empresas pequeñas y medianas. Esta estrategia será necesaria para reducir el déficit comercial con la UE y para aumentar la proporción del comercio mexicano hacia la región. Con ello, también, México podría diversificar sus relaciones económicas internacionales.

En los aspectos políticos, México deberá fortalecer los lazos con las principales potencias europeas. Tiene que aprovechar las oportunidades que le abrió el Acuerdo en el área política. En particular, México deberá buscar coincidencias en temas relevantes de la agenda internacional para negociarlos de manera conjunta, especialmente frente a Estados Unidos,

como sucedió en el caso de la invasión contra Irak en 2003. Igualmente, el país debe, junto con Europa, promover la democracia y el respeto a los derechos humanos con absoluto respeto a la soberanía de cada país. La estrategia deberá aprovechar el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE para buscar posiciones, intereses y estrategias comunes. Así, México deberá promover coincidencias y consensos en esos temas.

LA RELACIÓN CON ASIA-PACÍFICO

La región Asia-Pacífico se ha convirtiendo en el área económica más dinámica del mundo y, por lo tanto, un área estratégica para las relaciones económicas de México. Actualmente, más de la mitad del producto interno mundial se genera en la Cuenca del Pacífico. México deberá tomar esto en cuenta para su proceso de toma de decisiones en materia de política exterior. El principal objetivo frente a esta región deberá ser el fortalecer los vínculos comerciales y aprovechar los diferentes mecanismos y tratados de los que el país es parte para promover la exportación de productos mexicanos y atraer inversión. México también deberá mantener una presencia importante en la región a través de los diversos foros existentes en la misma, como APEC, el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico, el Consejo de Cooperación Económica del Pacífico, el Foro Parlamentario Asia Pacífico y el Foro de Líderes Parlamentarios Asia Pacífico. Aunque pueda parecer retórico, lo anterior permitiría una mayor diversificación de las relaciones económicas de México y una mejor inserción en la región.

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

La India y Australia también serán actores importantes del sistema internacional en pocos años debido a su peso económico, demográfico y

político dentro de la región Asia-Pacífico. Estos países tienen ciertas características similares a México: los tres países son potencias medias regionales, de gran tamaño y con un peso económico y demográfico significativo. Por ello, el gobierno deberá fortalecer los lazos diplomáticos con esos países para sacar provecho de las similitudes. Con las países del sureste asiático (Corea del Sur, Malasia, Singapur, Tailandia y Taiwán), México deberá estrechar los vínculos comerciales y diplomáticos, buscando promover la inversión productiva y la transferencia de tecnología de estos países hacia México, así como la exportación de insumos mexicanos a estos mercados.

La relación con África, Medio Oriente y Asia Central

Históricamente, África, Medio Oriente y Asia Central no han sido regiones prioritarias para la política exterior de México. Sin embargo, esas regiones son fuente permanente de conflictos políticos, sociales y económicos, por lo que México debe tenerlas presentes dado que resultan imperativas para el logro de la paz y la seguridad mundiales, como lo discuten los capítulos de esta obra. El país deberá tener una presencia significativa a través de los diferentes foros multilaterales para promover y apoyar iniciativas que busquen aminorar los problemas de esas regiones. Asimismo, África es, hoy por hoy, la región del mundo con mayores niveles de crecimiento económico. Siendo así, en la medida de lo posible, el gobierno mexicano deberá mantener y abrir embajadas en esas áreas geográficas para impulsar acuerdos de cooperación, intercambio comercial y financiero, así como la protección de los intereses de los mexicanos. Además, el estrechar relaciones con estas regiones redundará en un aumento de los apoyos necesarios para fomentar la actividad de México en diferentes organismos internacionales a fin de promover la codificación del derecho internacional en temas prioritarios para el país.

Política y foros multilaterales

En su política multilateral, México ha tenido importantes logros diplomáticos desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Más recientemente, durante la última década, el país ocupó dos veces un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, fue sede de varias cumbres mundiales y dos de sus ex-Secretarios de Relaciones

Exteriores asumieron importantes cargos en el ámbito internacional, Bernardo Sepúlveda como juez y vicepresidente de la Corte Internacional de Justicia y José Ángel Gurría como Secretario General de la OCDE. Esta intensa actividad en los foros multilaterales elevó la estatura de México en el escenario internacional y le permitió recuperar cierto prestigio diplomático.

Considerando lo anterior, la administración Peña Nieto deberá fortalecer el prestigio de México en los foros multilaterales. El país tendrá que participar activamente en el proceso de reforma de las Naciones Unidas y presentar propuestas concretas que coadyuven al funcionamiento efectivo de la Organización. Será difícil eliminar el veto y democratizar el Consejo de Seguridad porque ello depende de las grandes potencias, pero México deberá mantener, al menos en el discurso, su disposición para tener un Consejo más abierto y efectivo. Es recomendable que México siga participando en el Consejo de Seguridad si se quiere influir en el escenario internacional y elevar el nivel de diálogo político con las principales potencias globales. En el marco de la ONU, México deberá recuperar liderazgo y promover la codificación del derecho internacional en temas estratégicos para el país, como migración, cambio climático, tráfico de ar-mas, lavado de dinero, entre otros. El país también debe participar de manera activa en los organismos especializados de la ONU para beneficiar directamente a la población, especialmente en la UNESCO, la FAO, la OMS, la Unicef, la OMT, la UNCTAD, el PNUMA, PNUD, entre otros. Una mayor participación en el Sistema de Naciones Unidas le permitirá a México aumentar su capacidad de negociación internacional y recuperar su prestigio en los foros multilaterales.

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

De manera similar, es importante que México participe estratégicamente en los organismos regionales a los que pertenece. En la OEA, el país debe recuperar el prestigio perdido y seguir presentando propuestas a favor de las causas latinoamericanas, como tradicionalmente lo hacía. Como principal estrategia, el presidente Peña Nieto deberá usar la experiencia de los reconocidos diplomáticos mexicanos a fin de poner nuevamente en alto el nombre de México en los foros multilaterales. El país no deberá aislarse de los procesos y las decisiones de mayor peso a nivel internacional. El gobierno también deberá buscar obtener la sede de cumbres mundiales puesto que ello contribuye, sin duda, a incrementar el prestigio diplomático del país. En suma, el presidente y el equipo responsable de la política exterior deberán asegurarse que la política multilateral de México se traduzca en beneficios directos a la población mexicana.

COLABORADORES

Alejandro Anaya Muñoz. Profesor-investigador de la DEI y director de la Sede Región Centro del CIDE. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (Nivel 1). Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Essex, Inglaterra. Su publicación más reciente es el libro *El país bajo presión. Debatiendo el papel del escrutinio internacional de derechos humanos sobre México* (CIDE, 2012).

Jorge Chabat. Es Profesor-Investigador de tiempo completo en la DEI del CIDE desde 1983. Es Doctorado en Estudios Internacionales por la Universidad de Miami. Su más reciente publicación es: "Drug trafficking and United States-Mexico relations. Causes of conflict", en Paul J. Kenny y Mónica Serrano (eds.) *Mexico's security failure,* New York: Routledge, 2012, pp. 143-160.

Romer Cornejo. Es profesor de Historia Contemporánea de China en el postgrado del Centro de Estudios de Asia y África de El Colegio de México. Ha publicado diversos artículos y libros sobre historia social de China, así como sobre el sistema político de ese país y sus relaciones exteriores con otros países de Asia y América Latina.

Ana Covarrubias. Es doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad de Oxford. Es profesora-investigadora del CEI de El Colegio de México. Entre sus temas de investigación se encuentran la política exterior de México, relaciones México-Cuba y los derechos humanos como asunto de política exterior.

Luz María de la Mora. Es Profesor Investigador Invitado en la División de Estudios Internacionales del CIDE. Fungió como Jefe de Negociaciones Comerciales de la Secretaría de Economía y Jefe de la Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional de la SRE durante el gobierno del Presidente Calderón. Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Yale.

Roberto Domínguez. Es profesor Jean Monnet en el Instituto Universitario Europeo y profesor asociado en la Universidad Suffolk en Boston, Massachusetts. Es doctor en Estudios internacionales por la Universidad de Miami. Su más reciente publicación es: "The study of the European Integration process in the United States" en *European Political Science* (No. 11, 2012).

Jorge Durand. Es profesor-investigador de la Universidad de Guadalajara y del CIDE. Es codirector, con Douglas S. Massey, del Mexican Migration Project (desde 1987) y del Latin American Migration Project (desde 1996) auspiciado por las Universidades de Princeton y Guadalajara. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (Nivel III), de la Academia Mexicana de Ciencias y de la National Academy of Sciences de Estados Unidos.

Humberto Garza Elizondo. Es licenciado en Relaciones Internacionales por El Colegio de México y maestro en Relaciones Internacionales por la Universidad de Londres. Su más reciente publicación es: *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México 2000-2006,* México, El Colegio de México/CIDE, 2010.

Guadalupe González González. Internacionalista y analista política mexicana. Profesora-investigadora de la División de Estudios Internacionales del CIDE. Coordinadora del proyecto regional Las Américas y el Mundo. Es candidata a doctor en Ciencia Política (Universidad de California). Ha publicado varios libros y artículos académicos entre los que destacan: *Los retos internacionales de México: urgencia de una mirada nueva* y *México, Las Américas y el Mundo.*

Olga Pellicer. Es académica, diplomática y comentarista política. Actualmente es profesora e investigadora del Departamento de Estudios Internacionales del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Ha sido profesora e investigadora en El Colegio de México y en el CIDE, directora del IMR de la SRE. Ha escrito numerosos artículos y libros sobre relaciones internacionales y política exterior de México.

Juan Pablo Prado Lallande. Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor-Investigador de la Universidad Autónoma de Puebla en la Licenciatura de Relaciones Internacionales. Autor de diversos textos dedicados a la cooperación internacional, en donde destaca el libro *La condicionalidad política de la cooperación al desarrollo* (UCM, Madrid, 2005) Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Lorena Ruano. Es Doctora por la Universidad de Oxford, Reino Unido. Fue Jean Monnet Fellow en el Instituto Universitario Europeo, Florencia, Italia. Es profesora-investigadora de la DEI del CIDE, miembro del Sistema Nacional de Investigadores. En 2007, la Comisión Europea le otorgó una Cátedra Jean Monnet. Su publicación más reciente es Lorena Ruano, ed., *The Europeanization of National Foreign Policies Towards Latin America,* Nueva York y Londres, Routledge, 2012.

Arturo Santa Cruz. Es director del Centro de Estudios sobre América del Norte de la Universidad de Guadalajara. Obtuvo el doctorado en Ciencias Políticas en la Universidad de Cornell. Su publicación más recientes es *Mexico-United States Relations: The Semantics of Sovereignty* (Routledge, 2012). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Jorge A. Schiavon. Es Profesor-Investigador de la DEI del CIDE. Fue presidente de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI) para el período 2011-2013. Entre sus obras más recientes destaca el libro: *Las relaciones México-Estados Unidos: Prioridades constantes, modelos teóricos variables,* México, BUAP, 2011. Es candidato a Doctor en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por la Universidad de California en San Diego.

Marta Tawil. Es Doctora en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por el Institut d'Etudes Politiques. Profesora-investigadora del CEI de El Colegio de México. Ha coordinado dos números especiales de la revista Foro Internacional dedicados al tema de la seguridad y al de las sublevaciones populares en Medio Oriente y co-editó el libro Religión y relaciones internacionales en el cambio de siglo (El Colegio de México, 2013).

Blanca Torres. Profesora-investigadora de El Colegio de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel III y de la Academia Mexicana de Ciencias. Ha sido Profesora o investigadora visitante diversas instituciones de prestigio internacional.

Hilda Varela Barraza. Doctorado en Ciencia Política. Autora de varios libros, artículos y capítulos académicos y numerosos artículos de difusión. Actualmente es Profesora investigadora en el Centro de Estudios de Asia y África (CEAA), El Colegio de México, y directora del mismo Centro. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores y de la Academia Mexicana de Ciencias.

Rafael Velázquez Flores. Profesor-investigador en la Universidad Autónoma de Baja California. Obtuvo su doctorado en Estudios Internacionales en la Universidad de Miami. Es vicepresidente de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI). Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt. Es autor del libro *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México.*

César Villanueva. Es profesor-investigador de Relaciones Internacionales en la Universidad Iberoamericana. Obtuvo su doctorado en Ciencia Política en la Universidad de Växjö-Linnaeus, en Suecia. Ha sido autor de tres libros y tiene más de veinte artículos académicos y ensayos publicados en revistas nacionales y extranjeras. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores.

Balance y Perspectivas de la Política Exterior de México 2006-2012. Editado por: El Colegio de México y el Centro de Investigación y Docencia Económicas, se terminó de imprimir en marzo de 2014 en los talleres de BGB Producciones Gráficas, Juan Lucas Lassaga No. 62, Col. Obrera, Deleg. Cuauhtémoc, México, D.F. El tiraje consta de 1000 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 ITC New BaskervilleStd en 11/13 pts. El cuidado general de la edición estuvo a cargo de las Direcciones de Publicaciones del COLMEX y del CIDE

ISBN 978-607462599-8

El presente libro convoca a un selecto grupo de especialistas para examinar las diferentes áreas y temas de la política exterior en el sexenio de Felipe Calderón. Los autores son expertos reconocidos en sus temas y provienen de diversas universidades, enfocadas en la investigación y la docencia. Los colaboradores de este volumen buscan dar respuesta a tres preguntas de investigación: primera, ¿se identifican patrones de continuidad o cambio en la política exterior del gobierno de Calderón con respecto a gobiernos anteriores?; segunda, ¿de qué manera afectaron los procesos o cambios internacionales el desempeño de la política exterior de México en ese sexenio?; tercera, ¿en qué medida los factores internos impactaron en el comportamiento de la política exterior?

El libro está dividido en tres secciones: la primera evalúa, en términos generales y transversales, la política exterior del gobierno de Calderón; la segunda analiza esta política desde una perspectiva geográfica, en la que se exploran las relaciones internacionales de México con las principales regiones del mundo, como América del Norte, América Latina, Europa, Asia, Medio Oriente y África; la última sección estudia los temas más relevantes de la agenda de la política exterior: seguridad y narcotráfico, migración, derechos humanos, comercio exterior, cooperación internacional, diplomacia cultural y la agenda multilateral.

Los ensayos que aquí se presentan son de utilidad no sólo para profesores y estudiantes de las relaciones internacionales, sino también para los responsables de tomar decisiones en materia de política exterior y para un público amplio interesado en los asuntos mundiales.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO

CIDE CIDE 40