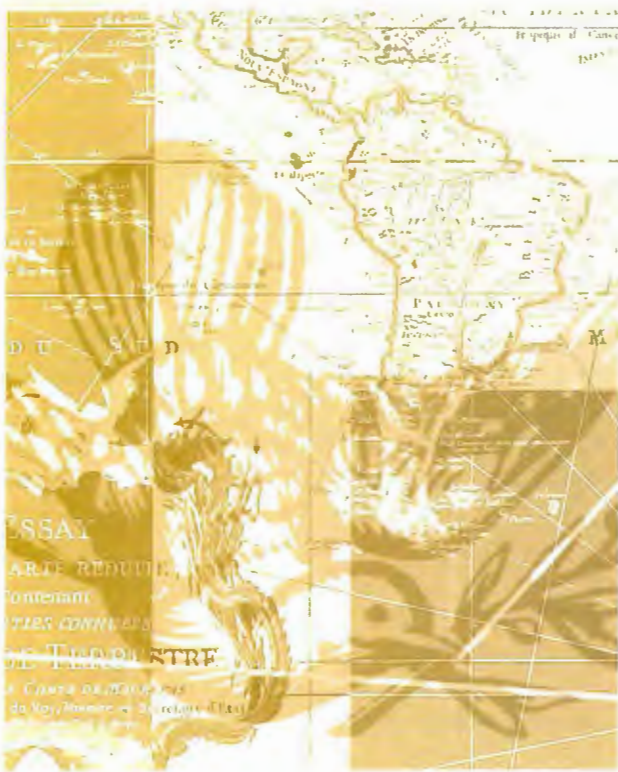


Agenda de política exterior para el nuevo gobierno

MARÍA CRISTINA
ROSAS*

(primera parte)



La política exterior de México ha experimentado desafíos importantes en el transcurso de los últimos decenios, sobre todo tras el fin de la guerra fría y en particular luego de los ataques terroristas contra Estados Unidos del 11 de septiembre de 2001. Parte de esos desafíos se explican a partir del hecho de que la política exterior mexicana se basa en principios, y si bien ha adoptado posturas que podrían ser consideradas como pragmáticas, éstas han sido acuñadas con cierta premura, en contradicción, muchas veces, con la política que algunos considerarían tradicional.

La política exterior tiene la función de promover los intereses del país en el mundo. Éste, que es un postulado tradicional, en la práctica enfrenta límites —como bien lo plantea Mario Ojeda— y buena parte de éstos son fijados por las políticas exteriores de otros estados y demás actores en el sistema internacional.¹ A ello habría que agregar las presiones del proceso globalizador en la dinámica de la toma de las decisiones de los países. Siendo especial aunque no exclusivamente un fenómeno económico, en una nación que ha realizado importantes reformas en materia de comercio, inversiones y también en términos de desregulación y privatización, la globalización limita considerablemente los márgenes de acción del Estado mexicano, al punto de que es ya muy difícil tomar decisiones sin ponderar los factores externos, en

* Profesora e investigadora del Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM <mcrosas@correo.unam.mx>, <<http://www.paginasprodigy.com/mcrosas>>.

1. Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, El Colegio de México, México, 1984.

parte también porque los acontecimientos en el mundo inciden de manera irremediable en México.

En el presente análisis, la principal reflexión gira en torno a la necesidad de articular una genuina política exterior global, una en la cual la agenda económica vaya de la mano de la agenda política; en la que las iniciativas bilaterales sean un recurso tan socorrido como las multilaterales; una en la cual, reconociendo la importancia que reviste Estados Unidos para México, los otros países y regiones del mundo sean revalorados a partir de su capacidad de influencia en la escena internacional; una en la que México, ante la globalización, reconozca sus vulnerabilidades pero actúe de conformidad con sus capacidades, con una actitud propositiva, buscando en la medida de lo posible anticipar los acontecimientos; una, en fin, en la que México sea actor, no sólo espectador. Ello requiere cambios importantes que tal vez sea difícil concretar en un solo periodo presidencial; sin embargo, deberían darse los pasos decisivos para avanzar en esa dirección, sobre la base de un proceso de reforma continua para el mediano y largo plazos, teniendo en mente que el marco idóneo para contar con una política exterior con apego al interés nacional es un proyecto de nación, el cual, a la fecha, no se ha determinado.

¿Necesita México una política exterior global definida en términos de la cobertura de una agenda que incluya a todas las regiones del orbe en su dimensión política, económica, cultural y social? En un mundo globalizado pero a la vez fragmentado, siempre existirá el argumento de que no hay necesidad de mirar a todo el mundo, dado que lo que verdaderamente compete al interés de los países es su entorno geográfico inmediato. Se dirá también que hay que jerarquizar las prioridades, distinguiendo con claridad lo urgente y lo importante. Por otra parte, hay quienes postulan que la globalización implica la *muerte de las distancias*, sobre todo por la revolución en las comunicaciones y en las tecnologías de la información; que el mundo es ahora más pequeño e interconectado y que lo que ocurre incluso en el rincón más inhóspito del planeta tiene consecuencias en todas partes.² Al margen de quién tiene la razón, la noción de una visión global, aun cuando está a debate, parece apropiada en especial para un país como México, que en escala regional enfrenta la presión de una superpotencia que acota el margen de acción de los mexicanos en el mundo. Una

política exterior global contribuiría a generar espacios de gestión para México, que incluso le permitirían una negociación ventajosa con Washington.

Desde luego que una política exterior global no significa negar las realidades geográficas y regionales de México, sino colocarlas en una dimensión comparativa y negociadora respecto al resto del mundo, sobre la base de que si bien hay categorías de intereses para la nación (donde Estados Unidos ocuparía las primeras posiciones), los demás países importan no sólo en la medida en que puedan contribuir a ubicar a México en mejores términos frente a Washington, sino sobre todo porque hay nichos y agendas que podrían gestionarse con éxito con el resto del mundo.

¿Cuánto cuesta una política exterior global? O mejor aún: ¿puede México darse el lujo de contar con una

Una política exterior global permitiría a México identificar con facilidad aquellos nichos en los que la promoción de sus intereses podría ser mejor garantizada, ya sea de manera individual o a partir de la conformación de coaliciones con países con los que, en un momento dado, pudiera haber afinidad de intereses

2. Frances Cairncross, *The Death of Distance: How the Communications Revolution is Changing our Lives*, Harvard Business School Press, Boston, 2001.

política exterior global en momentos en los que el presupuesto de la cancillería está castigado respecto al que perciben otros ministerios gubernamentales? Es aquí donde se requerirían dos tipos de reformas: la política y, como consecuencia de ella, la presupuestaria, sin perder de vista que numerosos países, aun con menos recursos financieros que México, logran hacerse notar en el mundo con diversas propuestas.

Es cierto también que son en realidad pocos los países del mundo que cuentan con una política exterior global. En su mayoría son las grandes potencias, o bien naciones como Canadá o Brasil, que por circunstancias diversas han decidido seguir el complejo sendero de una política exterior pensada no sólo a partir de su entorno inmediato sino del mundo, como un escenario de claros desafíos pero grandes oportunidades. México no tendría impedimento alguno para articular una política exterior amplia y visionaria.

CAPACIDADES Y SECTORIALIZACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR

México cuenta con un producto interno bruto (PIB) que ocupa el tercer lugar en el continente americano —detrás, por supuesto, del estadounidense y el brasileño y ligeramente arriba del canadiense medido en términos de capacidad de compra—, lo cual lo convierte en la treceava economía mundial. Cuenta con poco más de 108 millones de habitantes (es el undécimo país más poblado del mundo) cifra que, según los cálculos del Banco Mundial, podría elevarse a 125 millones en tan sólo 15 años. Es uno de los 17 países bioceánicos del mundo, poseedor de una diversidad muy amplia de recursos naturales y humanos. Además de ser miembro fundador de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), pertenece a una amplia gama de diseños regionales, como la Organización de Estados Americanos (OEA), el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD), entre muchos otros.

México goza de una reconocida reputación en el tratamiento de temas como el desarme (nuclear y convencional). Asimismo, forma parte de todas las instituciones comerciales, crediticias y financieras multilaterales de importancia en el mundo, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, la Organización Mundial

del Comercio (OMC) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

Sin embargo, con todo y ese bagaje de experiencias que resultan de la participación de México en las relaciones internacionales a partir de las instituciones y agendas referidas, el peso de la cancillería en la coordinación de la política exterior mexicana ha disminuido de manera acelerada en los últimos años, en parte por la sectorialización de la misma. Es decir, hoy la agenda de combate al narcotráfico y sus implicaciones en el exterior recaen, esencialmente, en la Procuraduría General de la República (PGR), no en la cancillería. La entidad responsable de resolver la problemática ecológica y su dimensión internacional es la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), no la cancillería. La negociación de acuerdos comerciales con el mundo es una atribución de la Secretaría de Economía (SE), no de la cancillería.

Parte de la idea de la descentralización de agendas tradicionalmente concentradas en la cancillería se sustentó sobre la base de la eficiencia, considerando que quienes mejor podían lidiar con el tema del narcotráfico en su dimensión global eran las autoridades de la PGR, en tanto la entidad equipada para suscribir acuerdos comerciales en el exterior era la SE, a la vez que la agenda ambiental internacional podría ser ventilada con sobriedad por la Semarnat. El problema es que se ha producido una descoordinación en las agendas de cada entidad, lo que en esencia le ha restado margen de maniobra a la cancillería y no sólo eso: se ha generado una duplicación de esfuerzos a costa del erario público, dado que, por ejemplo, la SE mantiene oficinas en el exterior en muchos de los lugares en los que también hay misiones diplomáticas que representan al gobierno mexicano (véase el cuadro).

¿Cuál sería el balance en torno a la sectorialización de la política exterior de México? Sus arquitectos dirían que ha dotado al país de *capacidad de respuesta rápida* ante problemas concretos. Los escépticos enfatizarían que se traslapan las agendas y se incurre continuamente en incidentes cuando, ante un mismo asunto, la cancillería responde de manera distinta a como lo hacen otras dependencias (como quedó de manifiesto en la tristemente célebre Operación Casablanca o en la organización de la cumbre del APEC —efectuada en Los Cabos en 2002 durante el gobierno de Vicente Fox—, la cual recayó en la SE y no en la Secretaría de Relaciones Exteriores).

Cierto que aquí no se ha tocado el tema de la rivalidad intersecretarial, que también opera en contra de

la adecuada promoción de los intereses mexicanos en el exterior porque, por ejemplo, los economistas de la SE consideran que los diplomáticos de la cancillería no son los más aptos para redactar acuerdos de libre comercio; en tanto los segundos sostienen que es injusto que se efectúen negociaciones sin la adecuada representación de las instancias que poseen una visión política del proceso. Los perfiles de los secretarios a cargo de los distintos ministerios son también un problema, dado que, por ejemplo, en el gobierno de Vicente Fox, el gabinete económico privó en el proceso de toma de las decisiones que afectaban el comportamiento y la imagen de México en el mundo. Como se recordará, Fox dio prioridad a la llamada *diplomacia económica*, centrada más en las negociaciones comerciales y en atraer inversiones extranjeras, que en favorecer la gestión política que necesariamente requieren esos temas a fin de garantizar su éxito.

Claro está que la cancillería sigue controlando ciertas temáticas, como la protección de los mexicanos en el exterior y, como se explicó anteriormente, también está a cargo de la agenda en materia de desarme y, en general, de las relaciones con la ONU y sus dependencias. Sin embargo, la política exterior debe tener una matriz coordinadora que debería recaer en la cancillería, dado que por eso se llama *política exterior* (y no *economía exterior* ni *comercio internacional*). La Secretaría de Relaciones Exteriores es de las pocas dependencias que cuenta con un servicio civil de carrera muy profesionalizado, y a pesar de ello tiene percepciones salariales lamenta-

bles, además de operar con un presupuesto restringido, en comparación con otros ministerios que han estado a cargo de agendas específicas de la política exterior o tratan ésta de manera residual.

Por todo lo anterior (la duplicación de tareas, las contradicciones que han surgido en la respuesta de cada dependencia ante un mismo problema, la rivalidad intersecretarial, etcétera), valdría la pena considerar un proceso que ya han vivido países como Australia y Canadá al incluir, en un solo ministerio, las agendas políticas y no políticas en lo que Canberra y Ottawa denominan Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional (DAECI) y que ha permitido que se cree un sistema de contrapesos en el cual la dimensión política es (o tendría que ser) el eje estructural (y coordinador) del resto de las agendas.³ Claro que en esos países, el hecho de que haya un ministerio con esas características obedece a la enorme dependencia que se tiene del comercio internacional para la prosperidad interna. Y si bien se considera que ello ha *economizado* a las políticas exteriores canadiense y australiana (esto es, orientando-

3. En el caso de Canadá, la unión no ha estado exenta de dificultades. El DAECI adquirió esa denominación luego de que el parlamento canadiense autorizara la legislación correspondiente en 1995. Sin embargo, el 15 de febrero de 2005 se buscó aprobar una legislación para volver a crear dos ministerios independientes, misma que no fue aceptada por la Cámara de los Comunes. El gobierno canadiense mantuvo, con todo, la separación administrativa de los dos ministerios, sin contar con esta aprobación. Al llegar Stephen Harper al poder, a principios de 2006, se tomó la decisión de volver a unir a los dos ministerios, que en la práctica son tres: el Ministerio de Relaciones Exteriores, el de Comercio Internacional y el de Cooperación Internacional.

MISIONES EN EL EXTERIOR DE LAS SECRETARÍAS DE RELACIONES EXTERIORES Y DE ECONOMÍA

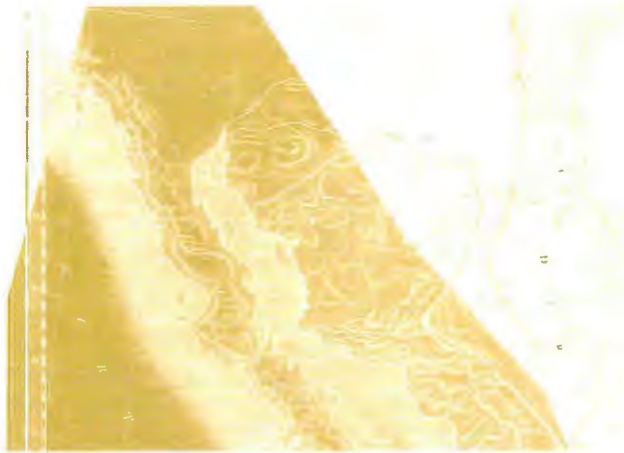
Secretaría de Relaciones Exteriores

71 embajadas en el exterior
 63 consulados
 Cuatro oficinas de enlace
 Una oficina de representación en Palestina
 Dos secciones consulares
 Seis misiones permanentes en organismos internacionales (dos con sede en Estados Unidos, la OEA —Washington— y la ONU —Nueva York—, y una ante organismos internacionales en Ginebra)

Total:
 147 representaciones mexicanas en el exterior, contando las de los organismos multilaterales. De ellas, 49 están en Estados Unidos, si se consideran la OEA y la ONU (de otra manera serían 46).

Secretaría de Economía

Siete representaciones en el exterior para hacerse cargo de los acuerdos comerciales más importantes suscritos por México, o bien, para hacer el seguimiento de las negociaciones que se llevan a cabo en foros multilaterales y regionales específicos. Las representaciones están distribuidas de la siguiente manera:
 Washington (por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN)
 Ottawa (por el TLCAN)
 Bruselas (por el Tratado de Libre Comercio y Concertación Política con la Unión Europea, TLCUE)
 Ginebra (por ser la sede de la OMC)
 París (por ser la sede de la OCDE)
 Tokio (por la firma del acuerdo de asociación económica con Japón)
 Montevideo (por ser sede de la Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI).



las a esferas comerciales y financieras), un análisis más profundo revelará que el espíritu de estos ministerios apunta a que la agenda económica debe ser motivo de negociación con las agendas no económicas en el interior del ministerio, no fuera de él, y con una directriz política muy clara.

Un proceso de fusión de las dependencias mexicanas referidas (en particular de las secretarías de Relaciones Exteriores y de Economía) no sería sencillo y requeriría numerosos ajustes, comenzando por el perfil de su personal, que en el caso de la SE tendría que ser profesionalizado en condiciones similares a como opera la cancillería.⁴ Una vez definida esta situación, la eventual fusión de la cancillería con la SE en la práctica seguramente daría coherencia a las agendas económicas y no económicas de una política exterior que debería ser más integral.

Respecto a dependencias como la PGR y la Semarnat, la colaboración deberá ser más estrecha con la cancillería, dado que la repercusión internacional de, por ejemplo, las medidas de combate al narcotráfico o el desarrollo de determinadas operaciones para lidiar con problemas como el lavado de dinero, puede ser mejor anticipado por la cancillería. Lo mismo aplica para agendas como la protección del medio ambiente, en especial en momentos en que en los foros regionales y multila-

terales cada vez se vinculan más estos tópicos a la dinámica del comercio internacional, pero que al igual que en otras temáticas, requieren una directriz política que sólo la cancillería puede proporcionar.

Volviendo al tema de los costos de una política exterior global, sobre todo se trata de un asunto de organización y no sólo de mayores recursos. Sería deseable que en vez de cerrar misiones diplomáticas en algún lugar del mundo para abrirlas en otro sitio, esas decisiones formaran parte de un plan, bien estructurado, de promoción de los intereses de México en el exterior, reconociendo, de nuevo, la jerarquía de prioridades regionales y vecinales (con Estados Unidos como una consideración inevitable en primerísimo lugar), pero sin perder de vista las oportunidades que representa el resto del mundo para el tratamiento de temas y agendas específicas.

Una política exterior global permitiría a México identificar con facilidad aquellos nichos en los que la promoción de sus intereses podría ser mejor garantizada, ya sea de manera individual o a partir de la conformación de coaliciones con países con los que, en un momento dado, pudiera haber afinidad de intereses (*like-minded countries*). La llamada *diplomacia de nicho* es un recurso socorrido para países que, sin ser grandes potencias, cuentan con la capacidad de gestión e influencia suficientes para promover tópicos específicos en las relaciones internacionales, que pueden ser atractivos para otros estados. A menudo, las grandes potencias, poseedoras de intereses globales, no se interesan ni quieren involucrarse en ciertas agendas. A ello hay que sumar el restringido margen de acción que poseen los países más pobres que, aunque lo desearan, no podrían ser escuchados de manera apropiada por los grandes artífices de la política mundial. Así, el espectro restante se reduce a naciones como México, con capacidades que

4. La Secretaría de la Función Pública (SFP) se propone profesionalizar a la burocracia gubernamental. Precedida por las secretarías de la Contraloría General de la Federación (1983-1994) y la de Contraloría y Desarrollo Administrativo (1994-2003), opera como un órgano que busca fomentar la transparencia. Imparte también cursos de capacitación para los funcionarios públicos y realiza diversas evaluaciones sobre su desempeño. Sin embargo, a diferencia de Canadá, que posee una estructura institucional para toda persona que desee desempeñarse como funcionario público, la SFP aún no opera en esos términos.

difícilmente pueden ser ignoradas pero con vulnerabilidades que le impiden ser gran potencia.

Por lo anterior, México requiere una política exterior global en la cual la llamada *diplomacia de nicho* tenga un papel determinante, garantizando la presencia y liderazgo del país en las relaciones internacionales y permitiendo márgenes de maniobra amplios ante Estados Unidos y otras potencias, como la Unión Europea o la República Popular China.

UNILATERALISMO, BILATERALISMO, REGIONALISMO Y MULTILATERALISMO

En toda política exterior es posible identificar iniciativas unilaterales, bilaterales, regionales y multilaterales. Las primeras suelen ser impositivas y no tienen en cuenta, o lo hacen de manera tangencial, a la comunidad internacional. Las bilaterales permiten tratar agendas específicas con países determinados. Las regionales parten de una premisa geográfica más amplia para la promoción de intereses de los países sobre la base de las afinidades y compatibilidades que puede haber en ciertos rincones vecinales del mundo. En las multilaterales se pondera a buena parte de la comunidad internacional en la articulación de iniciativas de política exterior.

Cada una de estas aristas abre posibilidades en el ejercicio de la política exterior que permiten generar equilibrios de conformidad con las necesidades de los países. Así, por ejemplo, el unilateralismo es un recurso a ponderar cuando las iniciativas multilaterales, regionales o bilaterales no prosperan o no son compatibles con el interés nacional, o bien, para obligar a las contrapartes a reconsiderar sus posturas negociadoras. Por ello, en la promoción de sus intereses en el exterior México

debe usar todas y cada una de estas posibilidades, sin inhibiciones.

Estados Unidos

Con su vecino del norte, México tiene una agenda amplia, diversa y, por lo mismo, compleja, incomparable con cualquier otra región o país del mundo. Los temas sensibles son: el tráfico de estupefacientes, el crimen organizado, la emigración de indocumentados, el deterioro ambiental (en especial en la franja fronteriza), el libre comercio, las inversiones estadounidenses en México (y mexicanas en Estados Unidos) y, a partir del 11 de septiembre de 2001, la lucha contra el terrorismo.

A pesar de la vecindad, el desconocimiento mutuo es grande, y dadas las dimensiones de Estados Unidos y la concentración de población de origen mexicano en unos cuantos estados de ese país (como Texas, California, Nuevo México, Arizona e Illinois) resulta muy difícil sensibilizar a los estadounidenses respecto a la agenda mexicana. Sin embargo, California, por ejemplo —cuya economía es la sexta del mundo, mayor que la canadiense—, es un estado importante muy vinculado a México. De ahí que la estrategia por seguir tendría que pensarse en términos de las comunidades mexicanas residentes en ese y otros estados donde su presencia es no sólo visible sino económicamente relevante. Ya se ha dado un paso importante en México gracias a la legislación que permite conservar la nacionalidad mexicana.

El siguiente escalón es posibilitar que quienes ya cuentan con un tiempo determinado de residencia en el vecino país del norte puedan obtener los derechos ciudadanos, a partir de la normalización de su situación migratoria. Yaunque el tema del voto de los mexicanos en el exterior —para efectos de las elecciones que se



llevan a cabo en México— resulta muy controvertido, sería oportuno avanzar en esa dirección a partir de las gestiones que podría llevar a cabo el Instituto Federal Electoral (IFE) en conjunto con algunas comisiones del Congreso mexicano sobre el particular. Ya en los comicios de 2006 se produjo este ejercicio ciudadano en el exterior, aunque a un alto costo financiero y con resultados muy por debajo de los esperados. A partir de esa experiencia habría que buscar una participación de los mexicanos en el extranjero en los comicios nacionales, a un costo financiero aceptable (considerando que al IFE ya le están haciendo importantes recortes presupuestarios) y generando una participación más amplia. Los comicios de 2006 fueron muy reñidos y es razonable suponer que la competencia política entre los diversos partidos se mantendrá, por lo que los mexicanos residentes en el exterior que ejerzan su voto en las elecciones podrían definir el resultado de este ejercicio democrático. Sin embargo, las autoridades mexicanas deberían desarrollar programas de vinculación con las comunidades de connacionales en el exterior, en particular en Estados Unidos, a fin de interesarlos en los asuntos de México y lograr su apoyo, para que eventualmente puedan ejercer presión en la política exterior de ese país hacia su vecino del sur.

La agenda comercial es compleja dados los niveles de interacción de las dos economías. En el momento actual, México se ha visto desplazado por la República Popular China, en su condición de principal exportador al mercado estadounidense; pero Estados Unidos sigue siendo, por mucho, el principal socio comercial de los mexicanos.⁵ En cualquier caso, si bien es innegable la enorme dependencia mexicana respecto a la economía estadounidense, ésta también deriva su prosperidad (especialmente en los estados fronterizos con México) de los consumidores y productores mexicanos, y ésa es una situación que deben capitalizar las autoridades nacionales.

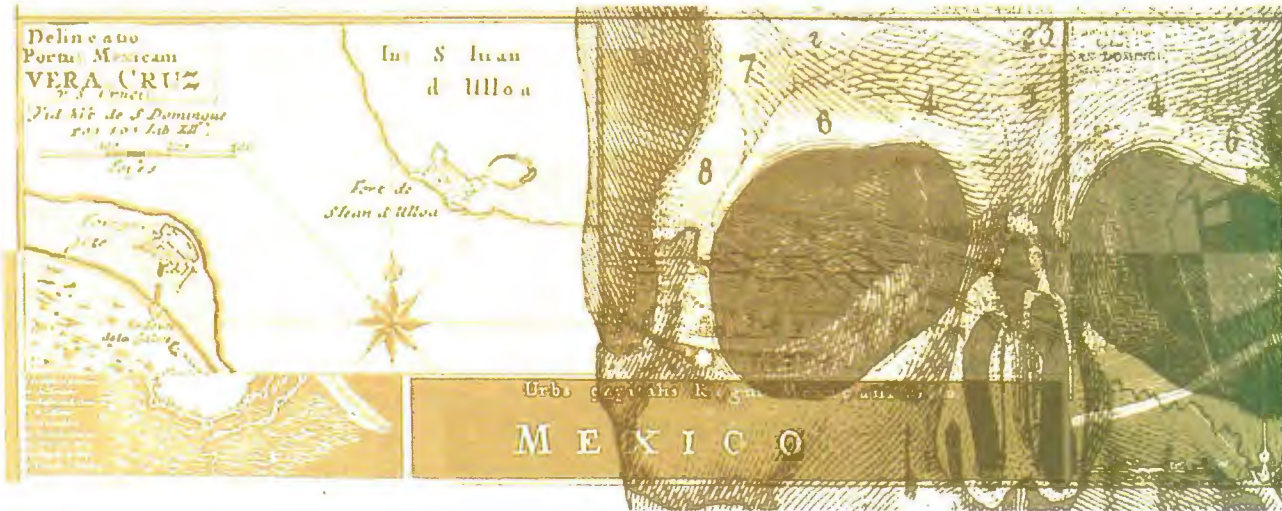
5. De hecho, en 2006, el comercio entre México y Estados Unidos llegó a un nivel histórico, pues ascendió a 332 400 millones de dólares. Sin embargo, la República Popular China desplazó a México del segundo lugar como socio comercial de Washington, al realizar intercambios por un monto de 343 000 millones de dólares. Si bien Canadá se mantiene como el principal socio comercial de Estados Unidos con intercambios totales por 534 000 millones de dólares, en Ottawa hay una creciente preocupación por los avances mostrados por Pekín en el mercado estadounidense. Véase Reuters, "México toca récord comercial con EEUU, pero China lo desplaza", disponible en <http://espanol.news.yahoo.com/s/reuters/070213/negocios/negocios_comercio_mexico_eeuu_sol>.

La creación de un mercado común en América del Norte es un tema complejo que debería esperar a que el TLCAN agotara sus expectativas. El tratado comercial se pactó a 15 años, de los cuales han transcurrido 13 en medio de controversias muy variadas; por ejemplo, el capítulo agrícola, la polémica entre el azúcar y la fructuosa, y la del autotransporte. Un mercado común supondría el libre flujo de los factores de la producción y el tema migratorio se tornaría ineludible. Sin embargo, ni Estados Unidos ni Canadá muestran entusiasmo al respecto ni hay condiciones políticas para avanzar en esa negociación, al menos en el corto plazo (se respiran tiempos electorales en Estados Unidos y el tema migratorio suele ser muy socorrido por los candidatos, quienes recurren a promesas restrictivas respecto a los flujos de indocumentados, para ganar el apoyo del electorado).

Por lo anterior habría que atacar el problema desde otro ámbito: el desarrollo regional vía fondos especiales para combatir la pobreza en los tres países (sin negar que pese a que Estados Unidos y Canadá disponen de mayores recursos, también en sus sociedades hay pobres y marginados). Si México es capaz de introducir la agenda de combate a la pobreza vía el desarrollo regional en la relación con Estados Unidos (y también con Canadá), estará allanando el camino para, en el mediano plazo, volver a plantear el tema migratorio, dado que mientras subsista la asimetría abismal en los niveles de bienestar social entre Estados Unidos y México, el fenómeno migratorio (se entiende, de indocumentados) seguirá su curso.

El presidente Felipe Calderón, apoyándose en la Agenda para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), dio un paso en esa dirección en el encuentro que sostuvo en marzo pasado en Cancún con el presidente estadounidense George W. Bush, al poner el acento en la parte referente a la prosperidad, o dicho en otras palabras, el desarrollo. Es innegable que en la propuesta del ASPAN —que data de marzo de 2005—, tal y como fue planteada por el gobierno estadounidense, es la agenda de seguridad la que tiene preeminencia, dado que Estados Unidos busca incorporar a México y Canadá en la llamada *guerra global contra el terror* en diversos ámbitos, comenzando, desde luego, por las fronteras.⁶ Sin embargo, en el entendido de que hay una relación simbiótica entre seguridad y desarrollo (dado que no puede existir uno sin el otro), México está

6. Sobre este tema véase María Cristina Rosas, "La seguridad nacional en América del Norte", *Metapolítica*, vol. 11, núm. 52, marzo-abril de 2007, pp. 67-74.



en condiciones de sensibilizar a sus dos vecinos norteamericanos respecto a la importancia de no desatender la agenda para el desarrollo. Un argumento a favor de esta consigna es que es del interés de Canadá, y sobre todo de Estados Unidos, que México sea un país estable y próspero, en el entendido de que la seguridad estadounidense pasa por la seguridad mexicana.

El combate al narcotráfico demanda una relación respetuosa entre México y Estados Unidos, en ese sentido el gobierno mexicano debe ser muy persuasivo, considerando todos los esfuerzos que las autoridades nacionales canalizan para combatir este ilícito. México, desde hace tiempo, elevó al rango de amenaza a su seguridad nacional la lucha contra el tráfico de estupefacientes. La cooperación entre las autoridades judiciales de México y Estados Unidos es muy intensa y el gobierno mexicano, a pesar de contar con recursos limitados para enfrentar el problema, ha aceptado que la táctica de combate se centre en las operaciones de intercepción, muchas de las cuales se efectúan con una participación simbólica de las instancias mexicanas, o bien, extraditando al vecino país del norte a los *barones de la droga*. Con todo, no hay que perder de vista el aspecto de la demanda, que teniendo en cuenta los precios a los que se cotizan estupefacientes como la cocaína en el mercado estadounidense, comprometen el éxito de la agenda antinarcóticos. Si Estados Unidos insiste en considerar el consumo de drogas en su país estrictamente como un problema de salud pública y no acompaña las acciones que emprende en el exterior con penalizaciones similares en su propia casa, el combate a este crimen está condenado a fracasar.

Respecto al entorno político que Estados Unidos enfrenta en el momento actual, es de importancia nodal

establecer contactos con los candidatos presidenciales de sus partidos políticos (esto es, tanto con los demócratas como con los republicanos), en el entendido de que con cualquiera de ellos tendrá que lidiar el gobierno mexicano a partir de enero de 2009 y conviene ir identificando el perfil y las agendas que tienen para México, sensibilizándolos en torno a la importancia de los vínculos con el país al sur del río Bravo y también haciéndoles ver que es un asunto de seguridad nacional para Estados Unidos que México prospere y supere los problemas de la pobreza y sus secuelas. En Estados Unidos, prevalece un proyecto histórico al que dan continuidad demócratas y republicanos, independientemente de quién se encuentre en el poder. A manera de ejemplo, la senadora Hillary Clinton, posible candidata demócrata para los comicios de 2008, ha votado a favor tanto de la guerra contra Irak como de los numerosos incrementos en el presupuesto de defensa y seguridad del régimen de Bush. Con todo, y al margen de quienes sean los candidatos y con independencia de quien resulte vencedor en las elecciones de noviembre del próximo año, es necesario conocer las agendas y los perfiles de cada figura política que tenga posibilidades de llegar a la Casa Blanca. No hay que partir de la idea simplista de que basta con una empatía ideológica para congeniar con Washington. De poco sirvió esa primera reunión entre George W. Bush y Vicente Fox en San Cristóbal, donde tanto se habló de los dos amigos. A medida que transcurrió el gobierno de Vicente Fox luego de ese encuentro, la relación bilateral llegó a un nivel crítico donde los desacuerdos fueron la nota, pese a que en los dos gobiernos subsistía una ideología conservadora. Pero lo contrario también es cierto: si llegaron los demócratas al poder, no habría que esperar

confrontaciones con el gobierno de Calderón sólo por la discrepancia ideológica. Al final, es el oficio político, sobre todo de las autoridades mexicanas, el que debe prevalecer para salir a flote en la compleja vinculación que se tiene con Estados Unidos.

Canadá

Canadá es un país con el que si bien hay relaciones diplomáticas desde hace más de cinco decenios y vínculos comerciales y de inversión que se remontan a principios de siglo, cuando ese país aún formaba parte del imperio británico, en realidad ha sido redescubierto recientemente a raíz de su participación en el TLCAN. Con todo, el potencial para profundizar las relaciones comerciales bilaterales es limitado, dado que la República Popular China, con quien México no tiene tratados de libre comercio y pese a que no es un país norteamericano, es el segundo socio comercial de los mexicanos, desplazando a Canadá, que sí es parte del TLCAN.

Pero Canadá puede ser algo más que un socio comercial menor, como quedó de manifiesto en las iniciativas encaminadas a trabajar en la rehabilitación de las víctimas de las minas terrestres antipersonales en Centroamérica tras el desastre que generó el huracán Mitch en 1998, o bien en la postura que Ottawa asumió ante el inicio de la guerra de Estados Unidos contra Irak en 2003. Canadá es considerado como una potencia media que por largo tiempo ha explotado la llamada *diplomacia de nicho* a su favor, con iniciativas como el apoyo a las operaciones de mantenimiento de la paz (OMPS) de la ONU, la promoción del acuerdo para erradicar las minas terrestres antipersonales y la agenda sobre seguridad humana.

Si bien México puede estar o no de acuerdo con estas agendas, lo cierto es que Canadá goza de una amplia capacidad de liderazgo y experiencia en la creación de coaliciones y no sólo eso: comparte una preocupación común con México en su política exterior, que es la hegemonía y preponderancia de Estados Unidos.⁷

Mucho se ha hablado acerca de las alianzas que podrían gestarse entre México y Canadá sobre la base de su clara dependencia respecto a Estados Unidos y el plan-

teamiento es, en principio, adecuado. Sin embargo, es necesario profundizar el conocimiento sobre Canadá en México y viceversa, dado que la ignorancia puede llevar a tomar las decisiones equivocadas. Por ejemplo, no hay que perder de vista la gran cantidad de compromisos estratégicos que mantiene Ottawa respecto a Washington, trátase de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), del Sistema de Defensa Antiaéreo de América del Norte (NORAD) o bien del Grupo de los Ocho (G8). En los organismos financieros y crediticios internacionales, Canadá es un país acreedor, a diferencia de México; claro está que pertenece a la OCDE, donde México tiene también un asiento como miembro de pleno derecho. Pero lo importante en la relación con Canadá es tener claro hasta dónde puede generarse una alianza con México y en qué momento los compromisos de Ottawa con Washington pueden no operar a favor de los intereses de los mexicanos en América del Norte y el mundo. Con un gobierno conservador como el de Stephen Harper, preocupado por reconstruir las relaciones con Estados Unidos (dado que se considera que el de corte liberal que le precedió, con Jean Chrétien y Paul Martin, provocó fricciones con el régimen de Bush), será necesario identificar los temas nicho en los que México puede trabajar de manera coordinada con Ottawa. Dado que el gobierno del presidente Calderón también tiene como objetivo central profundizar las relaciones con Washington, el riesgo es que haya una colisión de intereses entre México y Canadá, misma que en lugar de favorecer la cooperación, distanciaría a los dos países norteamericanos, debilitándolos aun más de cara a Estados Unidos.

LIDERAZGO REGIONAL: AMÉRICA DEL SUR, CENTRAL Y EL CARIBE

México es un país latinoamericano, cuyos intereses económicos y financieros paradójicamente están comprometidos en particular con Estados Unidos. Ello genera fricciones con algunos países latinoamericanos que desearían un mayor apoyo y liderazgo por parte de México, o bien que buscarían asociarse con los estadounidenses compitiendo contra los mexicanos. Hay un caso muy complejo, el de Brasil, potencia regional en el cono sur y país con el que México más rivaliza en el hemisferio occidental justamente porque hay similitudes muy importantes entre los dos estados, lo cual los hace confrontarse en las mismas esferas.

7. Sobre la cooperación, en particular en el terreno de la seguridad, que podrían desarrollar México y Canadá véase María Cristina Rosas, "Canada and Mexico on the Security Front: A Possible Relationship?", en Jordi Diez (ed.), *Canadian and Mexican Security in the New North America. Challenges and Prospects*, McGill University Press, Montreal y Kingston, 2006, pp. 39-50.



En la promoción del liderazgo regional, Brasil considera a México como un intruso, alejado geográficamente del cono sur pero entrometiéndose en la agenda sudamericana por medio, por ejemplo, de la ALADI o de la suscripción de acuerdos comerciales con diversos países del área (Bolivia, Chile, Uruguay).

La rivalidad entre México y Brasil llevó a ásperos debates en el seno de la ALADI en 1994, momento en que el TLCAN entró en vigor y sobre todo por el hecho de que el gobierno mexicano no cumplió con las disposiciones que la Asociación prevé en el caso de la suscripción de acuerdos comerciales con países no miembros. En época más reciente, en el marco del 60 aniversario de la ONU, México manifestó discrepancias con Brasil por las pretensiones del gigante sudamericano de incorporarse al Consejo de Seguridad como miembro permanente, ante una posible ampliación de este importante órgano.

Hoy Brasil, aunque despliega una diplomacia global que lo mismo incluye el fortalecimiento de las relaciones con los países africanos, árabes, europeos y con la República Popular China, también se ha propuesto encauzar sus esfuerzos de vinculación con las naciones del cono sur, en particular con el Mercosur (que además de Argentina, Paraguay y Uruguay incluyó recientemente a Venezuela) y con el mecanismo de las Cumbres Sudamericanas.

La exclusión de México de estos foros es preocupante, pero el país puede contrarrestar las iniciativas brasileñas, fortaleciendo las relaciones con Argentina (la segunda economía más importante del Mercosur) y Chile (con

el que ya hay acuerdos comerciales que han sido ampliados en los últimos años), sin olvidar, por supuesto, a las naciones andinas y sobre todo a Colombia y Venezuela, socios de México en el Grupo de los Tres (G3), foro que, por cierto, tendría que ser revitalizado.⁸ A propósito de Venezuela, los desencuentros entre los gobiernos de Hugo Chávez y Felipe Calderón deben ser subsanados, dado que incluso Caracas está desarrollando una especie de *diplomacia de los hidrocarburos* con las naciones centroamericanas y caribeñas que le está ganando adeptos en esos espacios que estarían llamados a ser parte fundamental de la zona de influencia mexicana.

México también debe capitalizar a su favor la exclusión de Centroamérica y el Caribe de las Cumbres Sudamericanas.⁹ Tradicionalmente consideradas como economías pequeñas, América Central y el Caribe han sido marginados de los procesos de regionalización que se han gestado tanto en Sudamérica como en América del Norte. Además, tanto las naciones caribeñas como las centroamericanas han sido perjudicadas en su entrada a mercados como el estadounidense, por la existencia, por ejemplo, del TLCAN, que dio a México un acceso

8. Las consecuencias del colapso del G3 a propósito de las diferencias imperantes entre México y Venezuela provocó, entre otros efectos adversos, alteraciones en la cooperación en el sector automovilístico.

9. Sin embargo, no hay que perder de vista que Surinam y Guayana participan en las Cumbres Sudamericanas a pesar de no ser países lusos ni hispanoparlantes. La idea de Brasil es ganar acceso al Caribe a través de ellos, vía la ambiciosa Iniciativa de Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA). Otro país con una diplomacia más clara en torno al Caribe es Venezuela.

preferencial a costa de los productos centroamericanos y caribeños. La firma del Tratado de Libre Comercio de América Central y la República Dominicana con Estados Unidos (CAFTA-DR) pareciera ser la respuesta de Washington al Plan Puebla-Panamá (PPP), que en el inicio del gobierno de Vicente Fox gozó de un alto perfil, retomando una serie de interesantes iniciativas mesoamericanas de larga data y dependiendo directamente de la Presidencia de la República; sin embargo, posteriormente se degradó hasta que su gestión le fue asignada a la cancillería mexicana con un bajísimo perfil. El CAFTA-DR, por el contrario, goza del espaldarazo de Washington y ha reafirmado la preeminencia de Estados Unidos en América Central y el Caribe a costa de México. En este momento, como ya se sugirió, irónicamente es Venezuela el que parece estar actuando de manera más congruente que México, en términos de contrarrestar la omnipresencia de Washington en Centroamérica y el Caribe, por medio de una inteligente *diplomacia de los hidrocarburos*. México, en cambio, presente en términos geográficos, se encuentra ausente en los ámbitos político y económico. Que haya un desencuentro entre México y Venezuela es preocupante, pero que además Caracas tenga una proyección regional en Centroamérica y el Caribe a expensas de México es, simple y llanamente, inaceptable.

Claro está que México podría emplear otras herramientas, al margen de si el régimen de Felipe Calderón decide darle continuidad al PPP,¹⁰ mediante un acercamiento con instancias existentes, como la Asociación de Estados del Caribe (AEC) y la Comunidad del Caribe (Caricom), más la revitalización de los acuerdos que hay con los países centroamericanos y la suscripción de iniciativas que refuercen la presencia económica y política del país en la zona. México tiene tratados de libre comercio con Costa Rica, Nicaragua, Guatemala, El Salvador y Honduras (estos tres últimos comprendidos en el acuerdo conocido como Triángulo del Norte); pero es importante que use estos instrumentos para incrementar su

presencia en materia de comercio e inversiones en la región, donde, por cierto, el potencial es amplísimo. Además, hay una agenda política cada vez más importante con Centroamérica, que incluye la migración, el crimen organizado, las *marasy* pandillas, y tópicos no menos relevantes como los desastres naturales. De suyo, estos temas requieren una concertación política urgente.

En términos de liderazgo regional en América Latina y el Caribe, sería recomendable que México hiciera una revisión exhaustiva de los compromisos que tiene suscritos en la región en materia de preferencias arancelarias, libre comercio, inversiones y acceso a mercados. Pero hay un traslape entre todas las iniciativas que hay, dado que son tantas y tan variadas que es difícil garantizar su cabal cumplimiento. El principio conforme al cual operan todos esos acuerdos es el de privilegiar a las partes contratantes, no a terceros; sin embargo, cuando México, por ejemplo, como socio de la ALADI se beneficia de las preferencias de ALADI y Brasil no las renueva, se crea una situación ambigua. Cuando México, como miembro de la ALADI, suscribe acuerdos comerciales con Chile, o bien con Colombia y Venezuela para crear el G3, ocurre que esos compromisos son más avanzados que lo establecido por la ALADI, lo cual discrimina a otros socios. La OMC, en su *Trade Policy Review* de la economía mexicana, ya advertía, desde 2002, que México tiende a tratar de manera distinta a los países con los que tiene convenios amplios de libre comercio, respecto a aquellos con los que no hay acuerdos de ese tipo y conmina a las autoridades del país a poner orden en esa materia.¹¹ Si bien el exhorto de la OMC se refiere al conjunto de los países del mundo y no específicamente a América Latina y el Caribe, esta región podría ser la zona donde México podría iniciar una especie de depuración y compatibilización de los acuerdos comerciales existentes. Esta depuración podría gestionarse con la asistencia, por ejemplo, tanto de la ALADI como de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización de los Estados Americanos, el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y quizá de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede Santiago (que ha estado trabajando en torno a la llamada *diplomacia de cumbres*, explorando las áreas que se superponen continuamente en la negociación de acuerdos comerciales y de preferencias arancelarias).

10. El pasado 9 de abril, el presidente Calderón se reunió en San Francisco de Campeche con sus homólogos centroamericanos y colombiano para dar un nuevo impulso al PPP. En esa oportunidad señaló que México debe asumir de inmediato el liderazgo regional y vincularse con América Central, el Caribe y América del Sur. En principio, este encuentro podría interpretarse como una respuesta a las acciones de Venezuela en la región. Sin embargo, el PPP requiere de recursos financieros para echar a andar los diversos proyectos y planes en materia de infraestructura que se necesitan para efectivamente poder estrechar los lazos entre las naciones mesoamericanas. Véase "Calderón: México debe ya asumir liderazgo regional", *El Universal*, México, 10 de abril de 2007.

11. Organización Mundial del Comercio, *Trade Policy Review of Mexico*, Ginebra, 2002.



Cuba

La política exterior de México respecto a Cuba es un pilar de singular valor para el país por razones estratégicas, económicas y políticas. Como mercado, Cuba tiene el atractivo de que, debido al embargo que Estados Unidos mantiene en su contra, las empresas y los intereses estadounidenses están impedidos de controlar el mercado cubano. Ello representa importantes oportunidades para México, que si bien mantiene presencia en la mayor de las Antillas, no lo hace en la proporción en que podría.

No hay duda de que es del interés de México que Cuba prospere social y políticamente, pero en aras de la congruencia con los principios de la política exterior mexicana, el país debe ser cuidadoso en el tratamiento del tema. Ya se han producido encuentros entre la cancillería mexicana y los disidentes políticos cubanos, pero ello no debe comprometer los términos de la relación bilateral, debido a los beneficios que le reporta (y que podrían ampliarse) a los mexicanos.

Estos encuentros deberán continuar, pero tendrían que estar acompañados de nuevas iniciativas de inversión, comercio y programas de cooperación en otros ámbitos. Piénsese en el escenario que se generará cuando Estados Unidos ponga fin al embargo y las empresas e inversionistas estadounidenses ingresen al mercado cubano. Si para ese momento México ya está firmemente establecido en Cuba, podrá promover sus intereses aun con la competencia estadounidense; pero debe trabajarse de manera intensa en el momento actual. El daño que ello le puede ocasionar a la relación México-Estados

Unidos es mínimo y siempre podrá recurrirse al argumento (aunque discutible, hay que reconocerlo) de que el libre comercio contribuye a la generación de espacios democráticos en el terreno político.

El desafortunado desencuentro que se produjo a lo largo del régimen de Vicente Fox con Cuba ha tenido efectos adversos para México. Cuba goza de una activa diplomacia en diversos foros regionales y multilaterales que puede ser movilizada (y de hecho lo ha sido) para frustrar diversas iniciativas del gobierno mexicano. Una de las más recordadas fue la pretensión del gobierno mexicano de llevar a la jefatura de la Organización Panamericana de la Salud (ops) a Jaime Sepúlveda, misma que no se pudo concretar debido al cabildeo cubano para ganar el apoyo a favor de la argentina Mirta Roses Periago.¹²

Con todo, lo más importante en el entorno actual es la transición política que vive Cuba, a la luz del retiro y posible deceso de Fidel Castro. La ínsula cubana es vecina marítima de México y las emigraciones que se generarían por parte de cubanos hacia territorio mexicano ocasionaría dificultades de carácter humano, social y en el terreno de la seguridad. En la medida en que el diálogo político entre México y Cuba se encuentre en un nivel muy bajo, las posibilidades de negociar este desenlace son mínimas. De ahí que sea imperioso restaurar de inmediato las relaciones con La Habana. **CE**

12. María Cristina Rosas, "Cuba y México. Los costos de la frialdad", *Siempre!*, México, 17 de abril de 2002, pp. 62-63. Véase también María Cristina Rosas (coord.), *Otra vez Cuba... Desencuentros y política exterior*, UNAM y Quimera, México, 2002.