

Agenda de política exterior para el nuevo gobierno

(segunda parte)

MARÍA CRISTINA
ROSAS*



RELACIONES EXTRARRREGIONALES

Unión Europea

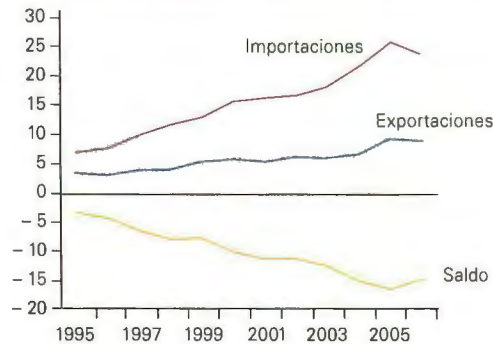
La Unión Europea, medida en términos del producto nacional bruto de sus 27 socios, es la primera potencia mundial. Su divisa única, el euro, a fines de 2006 se convirtió en el circulante más usado en el mundo, superando al dólar estadounidense.¹ La Europa comunitaria es posiblemente la única gran potencia económica capaz de rivalizar con Estados Unidos, de aplicarle sanciones comerciales y de imponer represalias contra Washington cuando así conviene a los intereses de sus países miembro. Por supuesto que Estados Unidos cuenta con la capacidad de negociar con los socios de la Unión Europea en lo individual y de dividirlos, pero la tendencia apunta a una situación en la que Bruselas se consolida cada vez más como un centro de poder mundial.

La entrada en vigor del euro plantea la posibilidad de un nuevo sistema financiero internacional que giraría en torno a la moneda única europea en el largo plazo, creando un fuerte contrapeso a la hegemonía financiera y monetaria del dólar estadounidense.

México se encuentra en una situación inédita respecto a la Unión Europea, debido a que es de las pocas naciones

* 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. Si bien el euro es una moneda de uso corriente solamente en 13 de los 27 miembros de la Unión Europea, cada vez la emplean más naciones del mundo en múltiples transacciones. En diciembre de 2006 circulaban en el mundo alrededor de 620 000 millones de euros o bien 802 000 millones de dólares. Véase "Euro Notes Cash in to Overtake Dollar", *Financial Times*, Londres, 27 de diciembre de 2006.

BALANZA COMERCIAL MÉXICO-UNIÓN EUROPEA, 1995-2006
(MILES DE MILLONES DE DÓLARES)

en la región (además de Chile y de posiblemente en el futuro los del Mercosur) que ha logrado suscribir un tratado de libre comercio y concertación política superior y más complejo que los acuerdos marco de primera, segunda y tercera generaciones que Bruselas mantiene con diversos países del mundo.

Ese convenio, sin embargo, plantea desafíos. En primer lugar, vincula el libre comercio al respeto de los derechos humanos y las libertades democráticas en México, lo cual dota al proceso mismo de una condicionalidad política que, por cierto, ya es un estándar para otras negociaciones comerciales que se llevan a cabo en el mundo. El proteccionismo de Bruselas podría sustentarse sobre la base de que si los socios comunitarios consideran que México no es lo *suficientemente democrático* ni respetuoso de los derechos humanos, entonces no hay razón para darle un tratamiento preferencial. Las sanciones comerciales son otra posibilidad que los países eurocomunitarios podrían utilizar a discreción en la promoción de sus muy particulares intereses respecto a México.

El siguiente problema estriba en trascender el texto escrito y utilizar el acuerdo comercial como un instrumento para ingresar en los mercados comunitarios europeos. El tratado comercial no es un fin en sí mismo (como pareció asumirlo el gobierno de Ernesto Zedillo en el cual esa negociación se concretó), sino un medio que debe estar acompañado de profundos estudios de mercado, incluyendo el conocimiento sobre los gustos y las necesidades de los consumidores europeos, en el entendido de que se trata de un mercado muy exigente, pero también muy atractivo.

En el transcurso del último decenio, la Unión Europea ha perdido importancia como socio comercial de los mexicanos, en parte por la dinámica del TLCAN, que naturalmente ha incentivado las de por sí intensas relaciones de México con Estados Unidos; por la pérdida de presencia de Japón, y por el vertiginoso despunte de la economía china. Pero lo que resulta preocupante, a poco más de seis años de la entrada en vigor del tratado comercial con la Unión Europea, es que el déficit comercial en perjuicio de México subsiste y crece año con año (véase la gráfica 1).²

No debe perderse de vista, sin embargo, que la acelerada ampliación que ha vivido desde 2004 la Unión Europea, más el estancamiento en la ratificación de su

La política exterior mexicana tiene múltiples márgenes de acción que deben y pueden ser ejercidos, y que garantizarían la promoción adecuada de los intereses del país en el mundo en un contexto por demás complejo, plagado de desafíos pero también de oportunidades

2. Santiago Anima Puentes y Gabriel Mendoza Pichardo, "Las relaciones comerciales de México y la Unión Europea a seis años del Tratado de Libre Comercio", *Comercio Exterior*, vol. 57, núm. 4, México, abril de 2007.

proceso constitucional, llevan a que Bruselas mire más a su interior que a otras regiones como la latinoamericana. Ése es, de hecho, uno de los factores que explica el retraso en las negociaciones de la Unión Europea con el Mercosur. Para México, la ampliación de la Unión Europea, que actualmente celebra 50 años de vida, es un reto en términos de oficio político, no sólo para fomentar el comercio y las inversiones de esas naciones en el territorio nacional y generar oportunidades de negocios para las empresas mexicanas, sino sobre todo para desarrollar una concertación política que, pese a la inexistencia de una política exterior y de seguridad comunes (PESC) en aquellas latitudes, no impide ni oscurece la articulación de agendas convergentes, como la promoción de los derechos humanos, la democracia, la protección del medio ambiente, la cooperación para el desarrollo, entre otros temas.

Rusia

Una política exterior global demanda una interlocución con las naciones más influyentes del mundo. Puede discutirse aquí qué tan poderosa es Rusia en las condiciones actuales, si bien es cierto que entre 1999 y 2005 su economía estuvo creciendo a una tasa cercana a 7% anual, en parte gracias al incremento en los precios de los hidrocarburos, que posee en abundancia. En cualquier caso, lo que no puede negarse es que se trata de una potencia con notable influencia regional y global en ciertas áreas.

Rusia tendría que ser un aliado natural de México, por ser naciones petroleras, preocupadas por el hegemonismo de Washington y con coincidencias en diversos temas de la agenda internacional (recuérdese la oposición de Moscú a la guerra de Estados Unidos contra Irak). Desafortunadamente los contactos con esa nación son insignificantes fuera de esferas como la cultura. Los intercambios comerciales son escasos, sobre todo por la estructura del comercio exterior ruso, su caótica política comercial y el hecho de que subsisten numerosos problemas para que Moscú se integre a la OMC como miembro con pleno derecho.

Sin embargo, dado que Estados Unidos parece estar decidido a seguir impulsando la carrera armamentista como una medida fundamental en su guerra global contra el terror, México muy bien puede explorar una agenda de colaboración con Rusia en el terreno del desarme y la seguridad internacional. Rusia es el único país del mundo, después de Estados Unidos, que posee arsenales

lo suficientemente vastos como para destruir varias veces el planeta, si bien la percepción que se tiene es que por más que se esfuerce Moscú por renovar sus arsenales nucleares y convencionales, sería muy difícil que pudiera estar a la par de Washington a la usanza de la guerra fría. Claro, los petrodólares han tenido el efecto de dotar a Rusia de los recursos económicos para gastar más en armamento.³ De manera que la comunidad de intereses en materia de desarme es una agenda que puede acercar a México y Rusia.

En otro orden de ideas, Rusia vive lo que los expertos denominan *kuwaitización* de su economía, porque los únicos productos competitivos que puede colocar con éxito en el mercado internacional, fuera de sus sistemas de armamento, son materias primas, situación que está llevando al país a sobreexplotar sus recursos en aras de generar ingresos por concepto del comercio exterior. En esta esfera el petróleo ruso es de la mayor importancia, dado que al igual que México, Moscú no es miembro de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y a ninguna de las dos naciones les conviene una guerra de precios ni una sobreoferta del producto. Esas áreas o *nichos* permitirán a México y Rusia encontrar nuevas afinidades.

República Popular China

Como la economía de más alto crecimiento en el mundo, la República Popular China merece toda la atención. Tras su ingreso a la OMC en 2001, Pekín ha adquirido una gran importancia en los mercados internacionales, y sin una red de tratados de libre comercio como la que sí tiene México y que, como ya se dijo, no aprovecha.

Con la República Popular China, México realmente tienen pocos contactos. El pasado 14 de febrero las dos naciones celebraron 35 años de relaciones diplomáticas, las cuales se han caracterizado por la tensión provocada por el espectacular déficit comercial (de alrededor de 18 000 millones de dólares) que enfrenta la economía mexicana en sus transacciones con el país asiático.⁴ Pero China es algo más que competencia desleal y

3. *SIPRI Yearbook 2006. Armaments and Disarmament*, Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Oxford University Press, 2006.

4. México adquiere 9.5% de sus importaciones totales de la República Popular China. Entre 2003 y 2006, las ventas de productos chinos a México crecieron a un ritmo de 160%; en el mismo periodo, la tasa correspondiente a la importación de bienes de la República Popular China fue de 73%, en tanto las ventas de México al país asiático apenas representan 0.7% del total de las exportaciones mexicanas en el mundo. Véase "China avanza sobre México", *La Nación*, 8 de abril de 2007.

México puede aprender mucho de un país que, a pesar de ser miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU con derecho de veto, aporta financieramente a la institución menos recursos de los que recibe. China goza de una extraordinaria influencia en el mundo y es un notable receptor de inversión extranjera, con altas tasas de ahorro interno y reservas internacionales espectaculares.⁵ En resumidas cuentas, los chinos son hábiles negociadores, capaces de recibir de la ONU y de otras instituciones multilaterales mucho más de lo que les aporta. México tiene que estudiar esa habilidad negociadora y acercarse a este gigante económico, que pese a sus vulnerabilidades se perfila como un actor de gran importancia en el nuevo siglo.

Por otra parte, es muy importante que México asuma su responsabilidad en los problemas comerciales que enfrenta con la República Popular China. Pekín, eventualmente, tendrá que jugar conforme a las reglas en la economía internacional y ello no garantiza *per se* que México resuelva sus dificultades por falta de competitividad y por la subutilización de los acuerdos comerciales que posee. China es una potencia manufacturera que ha logrado incrementar el valor agregado de sus productos, gracias a los apoyos que le destina a la educación y a rubros como la investigación y desarrollo. En el caso mexicano, pareciera que es más fácil para los funcionarios públicos responsabilizar de la ineficiencia productiva y competitiva nacional a Pekín, que trabajar internamente para revertir las deficiencias productivas y de la calificación de su mano de obra.

A 35 años de relaciones diplomáticas entre ambos países, la ocasión es propicia para llevar a cabo un diálogo al más alto nivel, a fin de resolver las dificultades económicas entre los dos, pensando en el espectacular déficit comercial que arrastra México con Pekín, la aplicación de impuestos compensatorios y medidas *antidumping* contra los productos chinos y, por supuesto, el problema del contrabando, que provoca verdaderos estragos a diversos sectores productivos nacionales. Adicionalmente, la concertación política se impone debido a la creciente importancia de la República Popular China en las relaciones internacionales, su ya referida participación en el Consejo de Seguridad de Naciones

5. Las reservas internacionales de la República Popular China ascienden a un billón de dólares. En 2006 acumuló un superávit comercial en el orden de los 177 500 millones de dólares. Véase "Foreign Investment in China Rebounds", *Internacional Herald Tribune*, 15 de enero de 2007.



Unidas y la agenda internacional de esa nación, que se sigue asumiendo como país en desarrollo, por lo que, en principio, numerosos temas que son prioritarios para los chinos son compatibles con los múltiples asuntos que interesan a México.

Japón

Pese a que el origen de las relaciones diplomáticas entre los dos países fue excepcional (con el Tratado de Comercio y Navegación de 1888 y dado que México fue el primer país occidental que no pidió a Tokio negociar un tratado desigual), los vínculos con Japón tienen un perfil muy bajo en la actualidad y van en declive. De hecho, Japón va perdiendo importancia respecto a otros países asiáticos que parecen ser más dinámicos en el mercado mexicano, tanto en términos de comercio como de inversión, a pesar de que ambas naciones ya cuentan con un Acuerdo de Asociación Económica que entró en vigor el 1 de abril de 2005.⁶

6. El principal impulso para que se suscribiera este acuerdo fue la necesidad de Japón de buscar una negociación comercial con México, debido a la discriminación de que era objeto de cara a las otras naciones con las que los mexicanos tienen tratados de libre comercio. Las empresas japonesas que operan en México enfrentaban la desventaja de un arancel promedio de 16.2%. La suscripción de este acuerdo, por lo tanto, tuvo una racionalidad que si bien interesaba a México, fue mejor entendida por Japón.

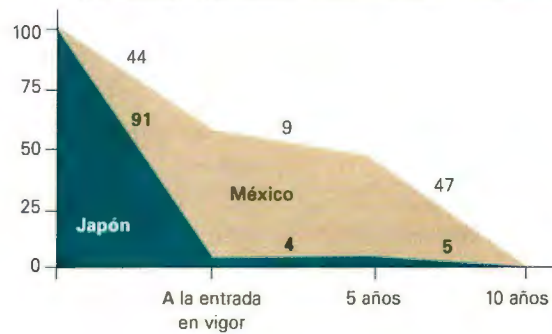
Pero como una de las economías más poderosas del mundo, la japonesa merece que México canalice sus esfuerzos para acercarse, pues en torno a ella subsiste un profundo desconocimiento. Al respecto, deben alentarse las misiones comerciales mutuas, al igual que los acuerdos culturales y los intercambios educativos. El mercado japonés es de difícil acceso, entre otras razones porque las prácticas de consumo en esa nación son muy distintas a las occidentales, y en la medida en que México no pueda interesar al público japonés no será capaz de captar inversión. Por ende, ambos pueblos deben elevar el conocimiento mutuo, como parte de una estrategia encaminada al desarrollo de una relación más intensa que supere las fuerzas regionalizadoras que los dos enfrentan (véase la gráfica 2).

África

El continente africano está viviendo importantes transformaciones. Ahí se encuentra la mayoría de los países a los que la UNCTAD y otros organismos internacionales denominan *menos desarrollados* (*least developed countries*);⁷ sin embargo, hay avances en diversas regiones de ese continente en materia económica, política e incluso en la agenda de desarrollo. La transición de la Organización para la Unidad Africana (OUA) a la Unión Africana no constituye un simple cambio de nombre, sino que refleja las transformaciones vividas por ese continente, donde el colonialismo —salvo la situación que vive la República Árabe Saharaui Democrática (RASD)— es un asunto del pasado, en tanto se reconocen los nuevos retos que encaran estas naciones.

Como parte de los mecanismos generados en el seno mismo de la Unión Africana para hacer frente a los desafíos del continente, está la llamada Nueva Asociación para el Desarrollo de África (NEPAD), dada a conocer oficialmente en 2001 en Lusaka, Zambia.⁸ La NEPAD ha

ELIMINACIÓN DE ARANCELES POR EL ACUERDO DE ASOCIACIÓN ECONÓMICA MÉXICO-JAPÓN (PORCENTAJE DE FRACCIONES ARANCELARIAS DE CADA PAÍS)



Fuente: Secretaría de Economía.

convocado a numerosas reuniones entre los países africanos, que han identificado como temas prioritarios: la agricultura, el desarrollo de recursos humanos, la edificación de infraestructura, el acceso a los mercados y la intensificación del comercio intrarregional. Al igual que otras iniciativas emprendidas en diversos países en desarrollo, la NEPAD depende de los recursos financieros que pueda allegarse para echar a andar estos programas. En ello, la comunidad internacional tiene un papel relevante, máxime considerando el compromiso global que hay en términos de cumplir con los objetivos de desarrollo del milenio, acordados en el seno de la ONU en el 2000.

África es un continente largamente ignorado por la política exterior de México, situación que debe cambiar. En un mundo donde los recursos estratégicos tienden a escasear, los ojos de la comunidad internacional miran cada vez más a África, como lo está haciendo, por ejemplo, la República Popular China, necesitada de hidrocarburos y otros minerales para alimentar su vertiginoso crecimiento económico. México, poseedor de recursos estratégicos, tiene afinidades con los países africanos que valdría la pena explorar, pensando en una concertación política que pudiera beneficiar a ambas partes. Por otro lado, y la diplomacia cubana ha puesto la muestra, hay una variedad de programas de carácter médico, cultural, educativo, científico y tecnológico en beneficio de los países africanos, que sin implicar grandes cargas presupuestarias al erario de La Habana le generan enormes beneficios. Por ejemplo, si se piensa

7. De los 53 países africanos, 34 son catalogados como menos desarrollados: Angola, Benín, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, República Centroafricana, Chad, Comoras, República Democrática del Congo, Yibuti, Guinea Ecuatorial, Eritrea, Etiopía, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Lesoto, Liberia, Madagascar, Malawi, Malí, Mauritania, Mozambique, Níger, Ruanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Somalia, Suazilandia, Tanzania, Togo, Uganda y Zambia. Los criterios para ubicar a los países en esta categoría incluyen: bajos ingresos, escaso capital humano y vulnerabilidad económica. Véase *UN Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlock Developing Countries and Small Island Developing States*, disponible en <<http://www.un.org/special-rep/ohrlls/ldc/default.htm>>.

8. Las características de la NEPAD, sus propósitos y programas se encuentran en su página oficial <<http://www.nepad.org>>.

en que los miembros de la ONU son 192 países, de los cuales 53 son africanos, Cuba sabe que el mantener lazos cordiales con ese continente le permite salir adelante en diversas iniciativas que desea ventilar en ése y otros foros multilaterales.

En el continente africano también se han llevado a cabo reuniones internacionales al más alto nivel, para el análisis de temas que son de la mayor importancia para las relaciones exteriores de México, como la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable⁹ y la Conferencia Mundial de Naciones Unidas contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y otras Formas de Intolerancia.¹⁰

De lo anterior se desprende que si México empieza a mirar a África, es muy factible que tenga un impacto positivo en rubros como los que considera la NEPAD y en otras agendas afines, como el deterioro ambiental y la tolerancia, en un ambiente internacional en el que estos temas son castigados de manera creciente ante la lucha contra el terrorismo. Tanto a México como a los países africanos les interesa que los recursos destinados a la agenda de seguridad no sacrifiquen el necesario financiamiento que demanda la agenda para el desarrollo. Justo ahí hay una veta que el gobierno mexicano podría explotar.

Medio Oriente

El Medio Oriente es una de las regiones más convulsas del mundo, que atrae gran parte de la atención en la agenda global de seguridad, sobre todo a partir de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 y en detrimento de otros países en desarrollo. Es un espacio geográfico que alberga diversos grupos étnicos que poseen lenguas de diferentes familias—indoeuropeas, afroasiáticas y altaicas—y donde residen las mayores reservas probadas de hidrocarburos del mundo. De igual forma prevalecen los suelos áridos o semiáridos, además de la escasez de agua, sin olvidar que la salinización y la contaminación amenazan los recursos hídricos de la zona.

9. Celebrada en Johannesburgo, Sudáfrica, del 26 de agosto al 4 de septiembre de 2002, como foro de seguimiento a los acuerdos de la Cumbre de Río, realizada en Brasil en 1992.

10. Efectuada en Durban, Sudáfrica, del 31 de agosto al 7 de septiembre de 2001. Evidentemente los saldos de esta conferencia quedaron opacados por los ataques terroristas contra Estados Unidos, cuatro días después. Los temas abordados en esta conferencia incluyeron el tráfico de mujeres y niños, la migración y la discriminación, el género y la discriminación, el racismo contra los pueblos indígenas y la protección de los derechos de las minorías. Véase <<http://www.un.org/spanish/CMCR>>.



Como es sabido, los numerosos conflictos entre árabes e israelíes constituyen uno de los problemas más serios en la región, agravados, en la actualidad, por la presencia estadounidense en Irak, el programa nuclear de Irán, la carrera armamentista regional, el conflicto en Afganistán y el terrorismo internacional.

México tiene un tratado de libre comercio con Israel,¹¹ el cual está subutilizado, al igual que otros que los mexicanos tienen suscritos con diversas regiones del mundo.¹² Así, ha desperdiciado la oportunidad de incursionar en Israel con la venta de hidrocarburos (le vende aceite crudo de petróleo, aunque en pequeñas cantidades), aprovechando los conflictos de esa nación con los países petroleros de la zona como Arabia Saudí. Otros nichos de mercado incluyen los refrescos, ya que debido a la escasez de agua en la región, Israel es un importante consumidor de éstos.¹³

Con los países petroleros árabes, México está obligado a efectuar una mayor concertación política, dado que las

11. También cuenta con una oficina de representación en Palestina.

12. De las importaciones totales que efectúa Israel del mundo, sólo 0.013% procede de México. El comercio bilateral asciende a 400 millones de dólares. Desde 2000 a la fecha, los intercambios entre ambas naciones apenas han crecido en 36% y son ampliamente deficitarios para México en una proporción de cinco a uno, con todo y que el país asiático goza de una considerable capacidad de consumo. Véase "Desaprovecha México el mercado de Israel", *El Universal*, México, 10 de marzo de 2007.

13. *Ibid.*

decisiones que toman en foros como la OPEP —a la que no pertenecen los mexicanos— afectan directamente la política nacional en el terreno de los hidrocarburos, trátese de precios o de volúmenes de producción.

La proliferación de armas convencionales y de destrucción en masa en la región es preocupante y es un tema a ponderar por la política exterior mexicana, que ha hecho del desarme una agenda tradicional en la que, por cierto, la diplomacia nacional cuenta con importantes aportaciones. Un tema que ha perdido terreno en el ámbito global tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 es el de la relación entre el desarme y el desarrollo. En la medida en que los países petroleros de la zona del Golfo Pérsico emplean parte de los dividendos reportados por el aumento en los precios de los hidrocarburos, registrado en los últimos años, para modernizar sus fuerzas armadas y pertrechos militares, se distraen recursos que pueden utilizarse en favor del desarrollo regional y de otras naciones. Así, la relación entre desarme y desarrollo puede y debe ser debatida con esos y otros países.

Por otra parte, es importante que México sea cauteloso en sus relaciones políticas con países del área, como Irak. Como se recordará, en 2004 el Instituto Federal Electoral (IFE) dio capacitación a funcionarios electorales de ese país, situación que plantea riesgos debido a las condiciones en que se produjo el cambio de régimen en Irak a partir de la invasión efectuada por Estados Unidos, lo cual plantea un problema de legitimidad. Si México no estuvo de acuerdo con la propuesta de resolución de Washington para iniciar las hostilidades contra Irak, es incongruente y peligroso que después capacite a funcionarios electorales para avalar a un gobierno que sigue careciendo de legitimidad a los ojos del mundo ¿Hasta dónde acciones como ésta podrían colocar a México en la mira de los terroristas? La prudencia es esencial en esta materia. Claro que hay otros ámbitos de cooperación, pero es evidente que México es un actor marginal en la crisis de Irak y que sus acciones no pueden hacer la diferencia en el área, al menos no mientras prevalezca la inestabilidad en esa parte del mundo. Como ya se sugirió, la política exterior de México debe identificar claramente las esferas y los ámbitos en que pueda hacer la diferencia en apego al interés nacional.¹⁴

14. Acerca del desarrollo de la crisis en Irak y sus consecuencias véase María Cristina Rosas, *Irak: el año que vivimos en peligro*, UNAM, Quimera, México, 2004.

Naciones Unidas

Son múltiples las voces que han cuestionado a Naciones Unidas, sobre todo a partir de la guerra de Estados Unidos contra Irak iniciada en marzo de 2003. En esa oportunidad, la ONU ya contaba con 58 años de vida y las propuestas para reformarla se multiplicaron con diversas aristas. Si bien la ONU se ha propuesto trabajar de manera equilibrada a favor del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y la cooperación para el desarrollo, lo cierto es que no ha logrado reconciliar las agendas de seguridad y desarrollo.

Naciones Unidas es un foro ideal para generar consensos en torno a temas de interés común. México ha desempeñado un papel protagónico en rubros como el desarme; pero hay muchos otros aspectos que constituyen *nichos* para la diplomacia mexicana y que una vez sobre la mesa pueden ser adoptados por un buen número de países bajo la batuta mexicana. Ello facilitará la concreción de agendas que de forma natural deberán ejecutarse bajo la supervisión de su *patrocinador*.

México también debe apoyar la reforma integral de Naciones Unidas y asumir una conducta responsable, por ejemplo, pagando a tiempo sus cuotas e impulsando, simultáneamente, cambios que podrían resultar más productivos para efectos de generar liquidez permanente a favor de la institución. Un par de propuestas en esa dirección serían, por una parte, modificar la fecha límite de pago de cuotas, de manera que en vez de tener que pagar su membresía hacia el último día de enero de cada año pudiera ser cubierta en cuatro pagos trimestrales; por otra parte, valdría la pena considerar que las cuentas de varios países pudieran operar de manera conjunta para efectos de depósito de las cuotas en lugar del manejo individual (un país, una cuenta), dado que se podrían incrementar los intereses bancarios en función de los recursos que fluirían de varios países.

La reforma de Naciones Unidas, tal como fue planteada en el marco del 60 aniversario de la institución, se centró en la posible ampliación del Consejo de Seguridad; sin embargo, la ONU no es sólo este Consejo y cuenta con otros órganos, programas e instituciones especializadas cuyo desempeño es importantísimo para el sistema internacional. Sin dejar de lado el anacronismo imperante en la estructura del Consejo de Seguridad, es necesario el reforzamiento de las instancias que en el seno de la ONU tienen un desempeño adecuado, en tanto es menester proponer reformar para dinamizar aquellos órganos o entidades menos exitosas, siempre desde una óptica integral.



La participación de México como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas debe pensarse en función de intereses y agendas muy definidas. Cuando Canadá fue miembro no permanente en el periodo 1999-2000 preparó, con años de anticipación, los temas que impulsaría decididamente en ese foro, destacando la agenda de la seguridad humana. Canadá tuvo, por lo tanto, una participación notable. En contraste, durante el desempeño de México en el Consejo de Seguridad en 2002-2003, no es posible afirmar que haya concretado alguna iniciativa definida. Es verdad que ese periodo fue complicado, puesto que coincidió con la decisión de Estados Unidos de usar la fuerza contra el régimen de Saddam Hussein. El tema confrontó a México con Estados Unidos, en un ambiente donde ya se respiraban fuertes tensiones, debido a que el gobierno de Vicente Fox tardó mucho en expresar sus condolencias por los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 al régimen de George W. Bush. Asimismo, salieron a relucir los conflictos personales entre el entonces representante de México ante la ONU, Adolfo Aguilar Zinser, y el secretario de Relaciones Exteriores en turno, Jorge G. Castañeda, situación que comprometió el buen éxito de la participación de México en el Consejo de Seguridad.

Esta experiencia debe servir para valorar la pertinencia de buscar, de nueva cuenta, la participación de México en el Consejo de Seguridad de la ONU; de entrada habría que identificar una lista de temas susceptibles de gestión. Por otra parte, es menester evaluar, sin

apasionamientos, los resultados de las participaciones de México en ese órgano —el país ha estado presente en el Consejo de Seguridad en tres ocasiones desde que se fundó la ONU— y determinar qué aportaciones y logros tuvo para el interés nacional y las relaciones internacionales. Un tema no menos importante es que, por tratarse de un órgano fundamentalmente dedicado al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, hay temas recurrentes en su seno, como los conflictos en el Medio Oriente y en el continente africano, regiones muy descuidadas y casi desconocidas para la política exterior de México. Si en algún momento del gobierno del presidente Calderón se piensa regresar al Consejo de Seguridad, habría que trabajar con antelación en las relaciones de México con los países del Medio Oriente y África, en el espíritu de tener un mejor conocimiento y un contacto más directo con los problemas y desafíos que enfrentan, y garantizar que en el Consejo de Seguridad el gobierno mexicano pueda hacer propuestas innovadoras y plausibles, además, claro está, de los otros temas que se decida impulsar en ese foro.

La posible participación de México en las operaciones de mantenimiento de la paz (OMP) de Naciones Unidas se empezó a debatir de modo sistemático durante el régimen de Vicente Fox. Con todo, subsiste una gran desinformación en torno al tema, además de importantes desacuerdos entre las instancias que estarían involucradas de manera directa en el despliegue de fuerzas armadas mexicanas en zonas en conflicto. Este debate debe continuar, teniendo en cuenta las experiencias de

diversos países, como los latinoamericanos y Canadá —considerado éste como el *casco azul* por excelencia, debido a su notable gestión de estas operaciones a lo largo de la guerra fría—, en las OMP, sin perder de vista que México ya ha participado con éxito en estas misiones con personal civil; por ejemplo, mediante la organización de comicios en Timor Oriental, la cual recayó en el IFE.¹⁵

Seguridad internacional

México debe establecer su propia agenda de amenazas a la seguridad internacional en una dimensión amplia, en oposición a la agenda militarizada que propone Estados Unidos en el momento actual. Ya se dio un paso importante en 2003 con la celebración, en México, de la Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA y la adopción del concepto *multidimensional* de la seguridad.¹⁶

Las agendas en materia de seguridad internacional —como la lucha contra el narcotráfico, el terrorismo, el ecocidio, las inmigraciones indocumentadas, el lavado de dinero— son importantes tanto en el ámbito multilateral como en el regional y el bilateral. Sin embargo, las prioridades de países como Estados Unidos son las que prevalecen, como es posible comprobarlo en su guerra global contra el terror, y sin negar que se trata de problemas complejos que demandan acciones concertadas incluso en el ámbito transnacional, México debe promover su agenda de prioridades, esto es, la *otra agenda*.

Al respecto, hay una agenda a la que México deberá prestar especial atención, ya que es impulsada por Canadá, uno de sus socios en el TLCAN. Este país postula que la seguridad humana tiene como objetivo garantizar la seguridad de las personas, propuesta que alcanzó su máxima expresión en la agenda internacional en los años noventa, pero lamentablemente quedó opacada por la *nueva* doctrina de seguridad auspiciada por Estados Unidos tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001. Así, se pasó de un debate internacional a favor

de la seguridad de las personas a otro centrado en la seguridad del Estado, a la usanza de la guerra fría.¹⁷

Idealmente, la síntesis entre estas dos nociones —seguridad de las personas y seguridad del Estado— sería deseable, porque entonces se podrían atacar diversas amenazas a la seguridad o agendas de riesgo no sólo a través del prisma contraterrorista. Ya Estados Unidos entendió, con el huracán Katrina, que los desastres naturales pueden ser tanto o más devastadores que el terrorismo; de hecho, las víctimas de Katrina superan, por mucho, a las de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001.

Los países centroamericanos, gracias al Tratado Marco de Seguridad Democrática suscrito a mediados de los años noventa, lograron generar una síntesis entre la seguridad de las personas y la del Estado, acuñando el concepto de *seguridad democrática*,¹⁸ el cual merece un análisis profundo y una mayor difusión y conocimiento por parte de las autoridades mexicanas debido a su enorme trascendencia en el momento actual.

Organismos no gubernamentales y de la sociedad civil

Los organismos no gubernamentales (ONG) y de la sociedad civil son actores cada vez más influyentes en las relaciones internacionales. Algunos de ellos son verdaderas autoridades en el tratamiento de ciertos temas, por ejemplo, Médicos sin Fronteras, Oxfam International y la Cruz Roja Internacional en el aprovisionamiento de asistencia humanitaria; Human Rights Watch y Amnistía Internacional en la defensa y el respeto de los derechos humanos; Greenpeace y el World Wildlife Fund en la protección del medio ambiente; Transparency International en el combate de la corrupción.

Como actores *nuevos* en las relaciones internacionales, aún se encuentran en proceso de análisis, y sus motivaciones, objetivos y conductas deberán ser objeto de un estudio y una evaluación más rigurosos. Desafortunadamente se ha creado una especie de mitología en torno a los ONG y las organizaciones de la sociedad civil, sobre la base de que por ser no gubernamentales de

15. Las características de las OMP, los pros y contras de participar en éstas y las modalidades para ello se analizan en María Cristina Rosas (coord.), *Las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas. Lecciones para México*, UNAM y Academia Folke Bernadote, México, 2005. El libro incluye una serie de recomendaciones al gobierno mexicano, las cuales debería ponderar para tomar una decisión en la materia.

16. Véase OEA, *Declaración sobre seguridad de las Américas* <<http://www.oas.org/csh/CES/documentos/ce00339s02.doc>>. El 20 de marzo de 2007, en el seno de la OEA se llevó a cabo una reunión para dar seguimiento a la aplicación de los compromisos de los países del continente americano, asumidos en la Declaración sobre Seguridad de las Américas.

17. Sobre este debate respecto a la seguridad de las personas y del Estado véase María Cristina Rosas, "La seguridad internacional y la lucha contra el terrorismo a cinco años del 11 de septiembre de 2001", *Comercio Exterior*, vol. 56, núm. 9, México, septiembre de 2006, pp. 740-761.

18. El contenido del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica está disponible en la página de la OEA <<http://www.oas.org/csh/spanish/c&ttratadocentroamerica.asp>>.

manera automática están exentos de múltiples vicios. La realidad es muy distinta y hay que partir del hecho de que mientras los gobiernos cada vez son más motivo de escrutinio (por parte de países poderosos, organismos internacionales intergubernamentales y los propios ONG), los ONG no son monitoreados en los mismos términos, lo cual posibilita situaciones no del todo previstas.

Los ONG no pueden ser ignorados, pero hay que ubicarlos en una dimensión adecuada, asumiendo que constituyen un fenómeno político que, por ende, involucra múltiples intereses en juego, muchos de los cuales no son fáciles de percibir justamente por esa falta de monitoreo de la que ya se habló.

A partir de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 se observa una preocupante actitud por parte de ciertos gobiernos ante los ONG y las organizaciones de la sociedad civil, en términos de que, en su condición de instancias integradas por particulares, se les suele ubicar, según sus acciones, a la par de agrupaciones que persiguen fines ilícitos, trátase del crimen organizado o de terroristas como Al-Qaeda. Con estas percepciones se pierde de vista que hay una diferencia fundamental entre una institución como Amnistía Internacional y Al-Qaeda; el pretender que merecen un trato igual por el hecho de que, desde sus muy particulares ámbitos de competencia, desarrollan acciones que cuestionan a los Estados es muy peligroso. No es posible asumir que un activista pro derechos humanos sea igual a un líder terrorista o a un zar de las drogas. En este sentido, uno de los grandes retos para los gobiernos y las sociedades es trabajar de manera coordinada para generar las normas y mecanismos que permitan contrarrestar eficazmente a las organizaciones criminales nacionales y transnacionales, evitando la supresión de las garantías individuales por razones de *seguridad*. De nuevo, aquí el reconocimiento de la relación dialéctica entre seguridad y desarrollo será determinante para que las naciones del mundo se puedan desenvolver en un entorno menos conflictivo y más próspero.

Por último, los ONG no tienen por qué ser considerados enemigos de los gobiernos. La iniciativa que llevó a que se desarrollara el llamado Proceso de Ottawa en torno a las minas terrestres antipersonales a lo largo del decenio de los noventa es una muestra de ello, como lo es también en la actualidad el Proceso de Oslo, encaminado a erradicar las bombas de racimo. La cooperación entre gobiernos y ONG es posible y deseable en determinadas circunstancias, siempre que haya claridad en torno a los objetivos y compromisos correspondientes.

CONSIDERACIONES FINALES

Como se ve, la política exterior mexicana tiene múltiples márgenes de acción que deben y pueden ser ejercidos, y que garantizarían la promoción adecuada de los intereses del país en el mundo en un entorno por demás complejo, plagado de desafíos pero también de oportunidades. Lo peor que México podría hacer es encerrarse al punto de ignorar los acontecimientos globales, ya que ello le impediría ver las opciones disponibles y pondría en riesgo su bienestar como nación, de ahí la importancia de contar con una política exterior global. El mundo ciertamente no se reduce a Estados Unidos, con todo y que ese país goza de una notable influencia en los asuntos del planeta y en los mexicanos. Sin embargo, México posee capacidades que debe emplear sobre la base de que siendo actor (no sólo espectador) es que podrá satisfacer sus necesidades y establecer, de cara a Estados Unidos, una relación menos desequilibrada.

La ocasión es igualmente propicia para ir articulando un proyecto de nación. Sin él, las acciones de cada gobierno en turno carecen de continuidad y suelen responder a la coyuntura y no al México que se desea tener en los próximos 50 o 100 años. Los planes nacionales de desarrollo son importantes, pero si se elaboran sin que el país cuente con un proyecto de nación, entonces México seguirá operando a partir de las *urgencias* que se presenten y no podrá anticiparse a los acontecimientos.

Un ejemplo son las negociaciones comerciales. Con la suscripción de tantos tratados de libre comercio, México ha creado diversos compromisos que por más que pretendan asegurar el acceso a los principales mercados del mundo, no sustituyen en modo alguno a una política industrial. En primerísimo lugar, México debería contar con una política industrial, que le permitiría valorar de manera objetiva la pertinencia de suscribir o no tratados de libre comercio con determinadas naciones, o bien, de desarrollar otras acciones a partir de los intereses y necesidades del país.

Así como los tratados de libre comercio no pueden ser el sustituto de una política industrial, los planes de desarrollo sexenal no pueden remplazar al proyecto de nación. Esto aplica tanto para la política exterior como para la política interna. Si en el actual régimen se dan los pasos para formular el proyecto de nación, México contará con las bases para administrar sus capacidades y recursos materiales y humanos de mejor manera, anticipándose a los acontecimientos y promoviendo de modo adecuado sus intereses en este convulso mundo del siglo XXI. ◀CE