

La política exterior de México bajo un nuevo presidente

Olga Pellicer,
Profesora del Departamento de Estudios
Internacionales, Instituto Tecnológico Autónomo
de México (ITAM)

De manera recurrente, los análisis de política exterior afirman en que México es un país muy vulnerable a lo que ocurre en el exterior. Contribuye a ello su ubicación geopolítica como vecino de la potencia más importante del mundo y su carácter birregional, culturalmente latinoamericano pero económicamente anclado a Estados Unidos. Es también un país abierto en materia comercial, gracias a una multitud de tratados de libre comercio ya que la actividad exportadora representa el 60% de su PIB; es además un país de migración, transmigración e inmigración; afectado considerablemente por el crimen transnacional organizado y el mercado de drogas ilegales.

A pesar de lo anterior, el factor externo desempeña un papel secundario en el discurso y las prioridades de las élites políticas. Un ejemplo sirve para ilustrarlo: al inicio del gobierno de Enrique Peña Nieto, en diciembre de 2012, se firmó el *Pacto por México*¹, un amplio acuerdo entre las principales fuerzas políticas representadas en el Congreso (PRI, PAN, PRD) que proporcionó la base para negociar las reformas constitucionales que se deseaban echar a andar. El pacto contenía 95 acciones de política pública que darían el tono a los dos primeros años de la administración de Peña Nieto. Llama la atención que de las 95 acciones, sólo una se refería a cuestiones de política exterior: la creación de Institutos México a lo largo del mundo que, al momento de escribir este ensayo, todavía no se han materializado.

El lugar secundario que ocupa la política exterior en la vida política de México es un dato que de manera tácita sirve de telón de fondo al presente ensayo. El trabajo está dividido en tres partes. La primera se refiere a la herencia que recibe Peña Nieto después de 12 años de gobiernos del PAN así como a las condiciones que favorecen su cambio o continuidad. La segunda, a las acciones que se han llevado a cabo para relacionarse con el exterior durante

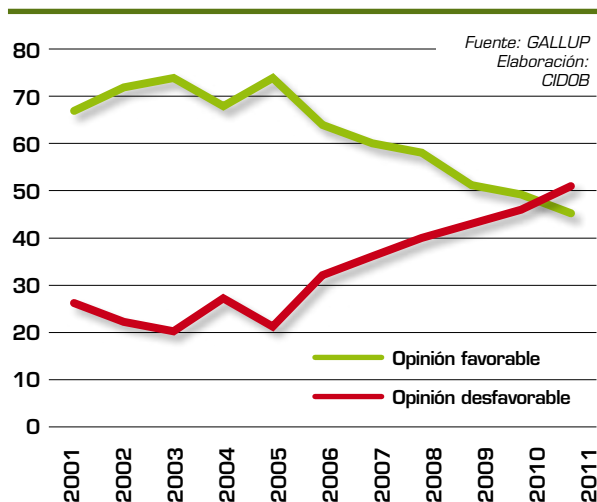
los primeros 18 meses del nuevo gobierno, sus alcances y limitaciones. La tercera, a las asignaturas pendientes derivadas, principalmente, de los cambios que están ocurriendo en la vida interna de México, cuyos efectos sobre la política exterior son todavía una línea sin trazar.

Herencia difícil, conciliación necesaria

La derrota del PRI por primera vez en setenta años fue un punto de transición en la historia reciente de México. Durante 12 años ocupó el poder el PAN, un partido de centro derecha que obtuvo un buen recibimiento en la opinión pública internacional gracias a ser visto como un signo del necesario avance democrático en México. Sin duda, con el PAN el ambiente político del país cambió, aumentó la pluralidad de formaciones políticas y se fortalecieron las opiniones contrastantes y la libertad de expresión. Sin embargo, la gestión de la administración pública fue poco afortunada. En el ámbito de la política exterior los resultados fueron desalentadores. La improvisación, la falta de oficio y, en particular, las situaciones de violencia que se generalizaron en el país a partir del 2007 tuvieron consecuencias negativas en las relaciones exteriores de México.

Cierto que hubo momentos bien logrados, como fue la conducción de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 16) o los preparativos y celebración de la reunión del G-20 en noviembre del 2012. Esos buenos momentos no fueron suficientes para contrarrestar un grave deterioro de la imagen del país a nivel internacional, la falta de atención al posicionamiento de México en las nuevas coordenadas de la economía internacional, los desencuentros con el gobierno estadounidense, o el descuido de las relaciones con Centroamérica.

GRÁFICO I. EVOLUCIÓN DE LA IMAGEN DE MÉXICO EN EEUU (2001-2011)



Prueba de ello es la caída en un 30% de la imagen favorable de México en la percepción de los ciudadanos estadounidenses; la áspera relación con China en momentos que otros países latinoamericanos se dedicaban a construir buenos entendimientos con ella; la salida de un embajador estadounidense por sus desacuerdos con el presidente Calderón; y la poca delicadeza con que se trató con los gobiernos centroamericanos el difícil tema del secuestro y asesinato de sus nacionales que atraviesan el territorio mexicano para dirigirse a Estados Unidos.

Tomando en cuenta tales antecedentes se esperaba un cambio de rumbo al llegar el actual gobierno, tanto en el discurso como en la aproximación a los problemas internacionales; no sucedió así. Diversas circunstancias propiciaron la continuidad del discurso y colocaron en segundo término la atención a los problemas externos que podían afectar a México.

El elemento de continuidad estuvo dado por el perfil del secretario de Relaciones designado por Peña Nieto. Colaborador cercano del anterior presidente, con quien fue secretario de Energía y secretario de Hacienda, José Antonio Meade no podía ser un mensajero del cambio. Por el contrario, en su primera declaración pública destacó las excelencias de la política exterior que heredaba;

quedó para otros momentos una visión más objetiva y menos complaciente de lo que se estaba recibiendo.

“La compleja vida política del 2013 no dejó mucho espacio a la reflexión sobre la política exterior”

En otro orden de cosas, como forma de combatir la mala imagen internacional del país, se decidió promover una imagen optimista del futuro de México bajo la conducción del nuevo presidente. Para ello se siguieron diversas líneas de acción entre las que se distinguen, para empezar, un cambio en la narrativa sobre los actos de violencia en México evitando que ocuparan la primera plana de los medios de comunicación. En segundo lugar, se identificaron cinco grandes ejes en torno a los cuales giraría la acción gubernamental: México en paz, próspero, incluyente, con educación de calidad y responsabilidad global. Tercero, se destacarían las oportunidades que el mundo ofrecía a México, lo cual permitía hablar con entusiasmo de un “momento mexicano” que dejaría muy por detrás el de otros países emergentes como Brasil. Bajo esas directivas, que todos los miembros del gobierno adoptaron con enorme disciplina, no quedó mucho espacio para la reflexión sobre los factores externos que tenían un impacto positivo o negativo sobre la vida del país.

El año de 2013 fue excepcional desde el punto de vista político. El ejecutivo presentó al legislativo un paquete sorprendente de reformas constitucionales que por primera vez en muchos años daban nueva orientación a temas claves que, en opinión de muchos, venían obstaculizando la modernización de México. Entre ellas se encontraban, para sólo citar algunas: la relativa a las comunicaciones, que busca romper el monopolio ejercido sobre ellas por

unas cuantas empresas; la político-electoral que, entre otros puntos, da luz verde a la reelección de legisladores y alcaldes municipales; la educativa, dirigida a arrebatar el control de los sindicatos sobre la educación; y, la de mayor impacto para la vida nacional, con repercusiones enormes sobre mitos y realidades que tienen que ver con la soberanía y lo que, con o sin razón, se percibe como la mayor riqueza de la nación, la reforma energética. La apertura de la actividad en materia de hidrocarburos a la participación de la iniciativa privada nacional y extranjera representa un giro de 180 grados en el pensamiento que por más de setenta años dominó el imaginario político de la mayoría de los mexicanos.

Hacia finales del 2013 el Pacto por México llegó a su fin ante la renuencia de la izquierda a aceptar la apertura de la actividad energética a la inversión extranjera. Los votos del PRI y el PAN fueron suficientes para aprobar la reforma. Sin embargo, la deseada unidad que tanto contribuía a proyectar la habilidad política del nuevo gobierno, no se alcanzó.

El aprovechamiento del *momento mexicano* tampoco se logró. La lenta recuperación de la economía en los Estados Unidos, que siempre afecta a las exportaciones mexicanas, aunada a un manejo errático del gasto público, dio como resultado un muy modesto crecimiento del 1,2% del PIB para 2013, por debajo del de otros países latinoamericanos. Al iniciarse el 2014, las esperanzas se han colocado en la aprobación de las leyes secundarias que, al implementar las reformas constitucionales, darán certeza jurídica a los inversionistas y apresurarán la llegada de los inversionistas extranjeros. Es posible, entonces, que se haga realidad el *momento mexicano*.

Actividad intensa, rumbo incierto

La compleja vida política del 2013 no dejó mucho espacio a la reflexión sobre la política exterior o al dibujo de nuevas líneas estratégicas que correspondiesen a la intensidad de los cambios que se darán en la vida interna de México. Esto no significa, sin embargo, que la actividad internacional del gobierno mexicano se haya paralizado. Por el contrario, la agenda de la política exterior ha sido muy intensa. Hay una larga lista de encuentros bilaterales, asistencia a Cumbres de jefes de estado o gobierno, visitas de estado, participación en foros multilaterales universales, regionales y subregionales. Se trata de una agenda que en ocasiones ha sido fijada con años de anticipación. En otras, ha sido resultado de nuevas propuestas como es, por ejemplo, el mecanismo de concertación formado por México, Indonesia, Corea del Sur, Turquía y Australia (MIKTA)². A ello cabe añadir buen número de encuentros internacionales que han tenido o tendrán lugar en México, como son la reunión de la Asociación de Estados del Caribe, la reunión de los miembros de la Alianza del Pacífico en la que México tomará la presidencia por un año, la reunión de la Cumbre Iberoamericana y otras.



México está dispuesto a albergar todo aquello que pueda colocarse bajo el eje de la “responsabilidad global”.

Ante una agenda tan variada, conviene detenerse en dos ámbitos que son prioridad para los intereses de México: la relación con Estados Unidos y la relación con América Latina. En el primer caso, la herencia de la época de Calderón presentaba aspectos muy polémicos. Durante su mandato, el tema dominante que dejó en segundo término cualquier otro fue la seguridad. En aquellos años, se modificó la relación tradicional entre las agencias de seguridad de ambos países al poner fin a la tradicional reserva mexicana para estrechar lazos sobre todo en el ámbito de la Secretaría de la Defensa. Se intensificaron los contactos directos entre agencias como la DEA, CIA y FBI y las agencias gubernamentales mexicanas como el CISAN, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Gobernación y las de Defensa y Marina. Asimismo, se elevó considerablemente el número de mexicanos de tales agencias que fueron a recibir entrenamiento en Estados Unidos.

Las relaciones con Estados Unidos

Con tales antecedentes, la visita de Obama a México en mayo de 2013 fue un momento significativo. Para el presidente estadounidense era importante mandar la señal que en su segundo mandato daría atención a su vecino del sur y, en general, a las relaciones con América Latina. A su vez, para el presidente Enrique Peña Nieto era necesario desmarcarse de su antecesor, dejar atrás la agenda centrada en la seguridad y fijar una más amplia que incorporara otros temas de la relación.

El ambiente previo a la visita fue ambivalente. De una parte, el presidente Obama tuvo espacios en la prensa en los que hizo referencia al valor de la relación estratégica con México y alabó los propósitos del nuevo gobierno mexicano al buscar acuerdos políticos internos que permitiesen la aprobación de reformas necesarias. De otra parte, el propósito conocido de Peña Nieto de dar nueva orientación a la política en materia de seguridad, acotando el diálogo directo entre las agencias mexicanas y estadounidenses mediante la interposición de una instancia en la Secretaría de Gobernación que filtrara y coordinara ese diálogo, alentó a diversas voces de las agencias estadounidenses a dar su opinión sobre los peligros que conllevaba ese enfoque. Algunos diarios importantes de los Estados Unidos como el *New York Times* y el *Washington Post* dedicaron amplios artículos a discutir ese punto de vista.

Esto último no se reflejó en los resultados de la reunión. Después de un breve encuentro de trabajo (no más de dos horas) ambos presidentes dieron una conferencia de prensa que permitió poner sobre la mesa una agenda nueva. Anunciaron el establecimiento de foros de diálogo binacional destinados a poner en pie proyectos de cooperación en materia económica y de educación superior, innovación tecnológica e investigación científica.

A primera vista, parecía que el foro de mayor importancia era el Grupo Binacional de alto nivel para dialogar y buscar acuerdos sobre cómo acompañar los esfuerzos del sector privado para lograr mayor integración económica entre los dos países. La pertenencia a ese grupo del vicepresidente Biden sugería su importancia. El tema es muy oportuno no tanto por la intensidad del comercio que existe entre México y Estados Unidos sino por la integración productiva entre ellos que se manifiesta en sectores como el automotriz, el de componentes del automóvil y el aeroespacial. La meta en estos momentos sería una mejor coordinación para incrementar la participación de México en las exportaciones desde Estados Unidos a terceros países, sobre todo asiáticos.

El grupo tuvo una primera reunión en el otoño del 2013 con resultados poco precisos o visibles. No ha surgido ninguna noticia sustantiva sobre la manera que estos encuentros proporcionan bases para una integración productiva más eficiente para los dos países. Lo que prevalece es una retórica optimista sobre la conformación de un espacio de América del Norte más competitivo que el de otras regiones del mundo.

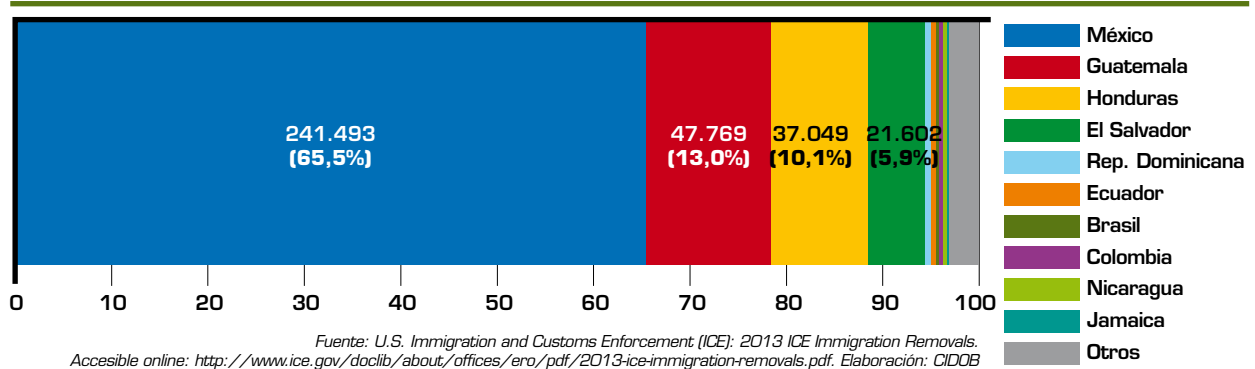
El tema que se ha colocado al centro de las relaciones entre México y Estados Unidos es la cooperación en materia de educación superior, innovación e investigación científica. En el mes de mayo de 2014 el secretario de Estado estadounidense John Kerry llevó a cabo su primera visita oficial a México con el propósito central, según declaraciones a la prensa, de inaugurar el Foro Bilateral en materia de educación superior. Se trata sin duda de un fin loable y de enorme pertinencia si tomamos en cuenta que ha ocurrido una disminución en el número de estudiantes mexicanos en Estados Unidos y viceversa. En comparación con el número de estudiantes asiáticos que se encuentran en las universidades estadounidenses (80.000 surcoreanos), la cifra de 14.000 mexicanos es desalentadora.

Hay sin embargo, serios obstáculos para elevar ese número de manera significativa. El primero es la reducción del presupuesto gubernamental en Estados Unidos. Lejos quedó la época en que podían esperarse cifras generosas del Departamento de Estado para cooperar con viajes o becas para estudiantes. Actualmente, el gobierno estadounidense tiene presupuestos muy austeros para fines de cooperación. De otra parte, el lado mexicano también presenta obstáculos. Uno de ellos es la baja preparación de estudiantes que no cumplen los requisitos de admisión de las principales universidades estadounidenses.

Se entiende, entonces, que paralelamente a la visita de Kerry se encontrara en México Janet Napolitano, exsecretaria de Estado para la Seguridad, ahora rectora de la Universidad de California. El camino para la cooperación educativa se puede mejorar a través de la participación directa de centros de educación en Estados Unidos que pueden organizar cursos ad hoc de carácter técnico, distintos a los postgrados de las grandes universidades, con posibilidades de rápida capacitación en el idioma y estancias más cortas. Deberá pasar algún tiempo antes que se puedan evaluar los resultados.

GRÁFICO II. NÚMERO DE DEPORTADOS POR PARTE DE EEUU

Principales nacionalidades (año fiscal 2013) %



“En Sudamérica, el proyecto favorito de Peña Nieto ha sido la Alianza del Pacífico”

Ahora bien, el ambiente de cordialidad con que se construye esa cooperación y el estilo desenfadado y amigable de Kerry no oculta el hecho que hasta ahora se han soslayado los dos problemas que mayormente afectan la vida de ciudadanos de México y Estados Unidos: la migración y la seguridad. No se puede olvidar que hay más de seis millones de trabajadores mexicanos indocumentados en Estados Unidos, cuyo futuro será decidido por el rumbo que siga la discusión y eventual aprobación de la reforma migratoria integral.

Como se sabe, esta fue aprobada por el Senado pero se ha empantanado en la Cámara de Representantes. Brevemente resumido, se puede afirmar que es casi imposible que dicha reforma se apruebe este año y, en general, durante la presidencia de Obama. Los trabajadores mexicanos se encuentran pues frente a dos grandes amenazas: la aplicación de leyes estatales discriminatorias que violan sus derechos humanos y la deportación.

Lo último, merece comentarios suplementarios. Como forma de presionar a los republicanos para aprobar la reforma migratoria Obama ha invertido altos recursos en “sellar” la frontera con México y en aumentar el número de deportaciones, las cuales alcanzan ya el elevadísimo número de dos millones durante su mandato. El efecto sobre la unidad familiar de los trabajadores mexicanos en Estados Unidos, algunos con varios años de permanencia en aquel país, ha sido enorme. Es uno de los problemas más serios que impacta negativamente sobre la relación bilateral, más aún cuando estudios académicos de gran seriedad confirman, desde hace tiempo, la contribución positiva de los trabajadores mexicanos a la economía estadounidense.

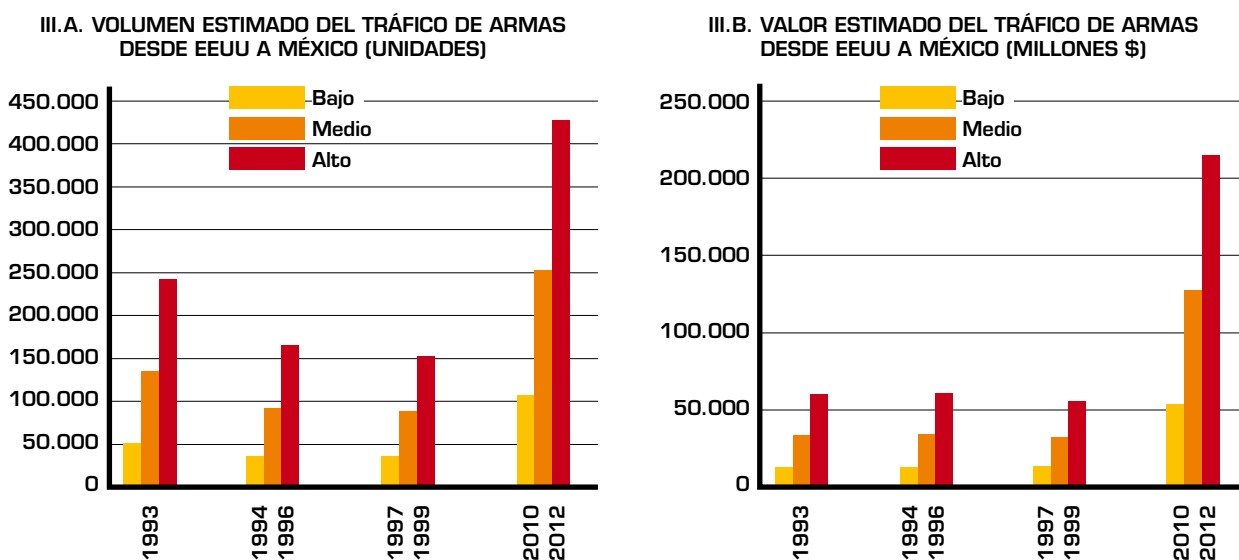
El gobierno de Peña Nieto decidió guardar silencio respecto a las discusiones de la reforma migratoria, declarando que era un asunto interno de los Estados Unidos. Se pensó que esto era conveniente para no influir negativamente en los resultados. Sin embargo, ahora que la reforma se ha estancado, son muchas las críticas a un silencio

que parece incomprensible. De hecho, independientemente de lo que ocurra con la reforma, es condenable que se declare que el tema de la migración es puramente de carácter interno de Estados Unidos. Múltiples estudios han insistido en ver la migración como un fenómeno de carácter internacional que incumbe necesariamente a países expulsores y receptores.

El segundo gran problema que se ha soslayado es el de las normas o acuerdos que ahora rigen la cooperación en materia de seguridad. No hay información sobre qué ocurrió con la Iniciativa Mérida³, si todavía existe, si se querría renovarla, si la evaluación de su impacto es positiva o negativa. De otra parte, se sabe por lo que se ha publicado en la prensa que hay oposición por parte de las agencias estadounidenses a aceptar el establecimiento de una “ventanilla única”. Esta supone que el diálogo y acciones de agencias estadounidenses de seguridad en México debe ser coordinado y autorizado por una oficina de la Secretaría de Gobernación. Lo que, según el punto de vista de los críticos, resta flexibilidad a la toma de decisiones que frecuentemente deben ser inmediatas. Sin embargo, el gran éxito obtenido con la captura del poderoso narcotraficante conocido como *el Chapo* Guzmán sugiere que la cooperación en materia de inteligencia ha sido muy exitosa. Por lo tanto, algunos consideran mejor dejar en paz las discusiones sobre nuevas normas, o sobre la continuidad o no de la Iniciativa Mérida; mientras funcione la cooperación, los asuntos marchan satisfactoriamente.

Sin embargo, hay aspectos de la seguridad que no funcionan bien. El más inquietante es el tráfico de armas desde Estados Unidos a México, cuyas implicaciones en la provisión de armas de narcotraficantes y grupos civiles, como las llamadas autodefensas, conllevan en México un enorme riesgo. Igualmente perturbadora es la situación en la frontera sur de México, cuya seguridad depende en gran medida de la cooperación de Estados Unidos para dar solución a los transmigrantes que atraviesan el territorio mexicano para dirigirse a ese país.

Los casos anteriores ponen en evidencia hasta dónde la relación gubernamental entre México y Estados Unidos corre sobre dos carriles: uno amistoso y de cooperación que conduce a buenos resultados; o sólo se queda en



Nota: La misma fuente cita la estimación de que en México existen 15,5 millones de armas pequeñas ilegales en manos de civiles, lo que contrasta con las 650.000 en manos de fuerzas del orden y paramilitares y el medio millón en manos del ejército. Según el ejército, tan solo el 0,3% de las armas de fuego en México están registradas legalmente, mientras que el 90% de ellas se emplea para fines criminales. Llama la atención la baja proporción de armas ilegales que son decomisadas por las autoridades, un 14% en México y tan solo un 2% por las autoridades de EEUU. De cada 100 armas que se fabrican en EEUU, entre dos y cuatro acabarán ilegalmente en México.

Fuente: Topher McDougal, David A. Shirk, Robert Muggah and John H. Patterson (2013): *The Way of the Gun: Estimating Firearms Traffic Across the U.S.-Mexico Border*. IgarapéInstitue y la Universidad de San Diego. Accesible online: http://igarape.org.br/wp-content/uploads/2013/03/Paper_The_Way_of_the_Gun_web2.pdf

Elaboración: CIDOB

pronunciamientos retóricos, otro de los conflictos de difícil solución que se soslayan y dejan en segundo plano. El que predomine uno u otro carril depende mucho de las coyunturas internas en cada país. Mientras, la estrecha interacción económica y social entre los dos países sigue profundizándose de manera espontánea y sin diques que puedan controlarla: “ocurre”, simplemente, sin *hoja de ruta* proporcionada por los gobiernos.

Las relaciones con América Latina

La relación con América Latina es menos ambivalente. Durante los 18 meses del gobierno de Peña Nieto la atención concedida a esa región ha sido notoria. Durante los primeros meses del 2014, Peña Nieto visitó Cuba, Ecuador, Chile, Honduras y Panamá; a su vez, el canciller llevó a cabo una gira muy completa por todos los países del Caribe incluyendo Venezuela, en anticipación a la reunión de la Asociación de Estados del Caribe que se celebró en México a comienzos del mes de mayo. También visitó Perú y, para junio, se espera el encuentro entre los mandatarios de la Alianza del Pacífico (Chile Perú, Colombia y México); México tomará entonces, por un año, la presidencia de la misma.

Cierto que falta el acercamiento a los países del Mercosur. No hay todavía señales del rumbo que pueda seguir la relación con Brasil o Argentina. Sin embargo, por

motivos comprensibles, esto no ocurrirá antes de la Copa Mundial de Fútbol de Brasil en junio de 2014.

Los aspectos novedosos del interés en la región se encuentran, en primer término, en las relaciones con Centroamérica. Un dato significativo ha sido la existencia de un fondo de financiamiento para algunos proyectos de cooperación. Aunque no se conocen los detalles sobre su monto y forma de operación, su mera existencia supone un cambio positivo en un país donde la Secretaría de Hacienda no acepta la necesidad de financiamiento cuando se habla de cooperación hacia países de menor desarrollo. Se espera, entonces, una cooperación que deje huella en ámbitos como infraestructura de carreteras, conexión eléctrica, desastres naturales y salud.

El segundo cambio que vale la pena subrayar es la actitud ante el dramático problema de los nacionales centroamericanos que atraviesan el territorio mexicano tratando de entrar en Estados Unidos. La extorsión y violencia de la que son víctimas por parte de autoridades y grupos de crimen organizado constituye uno de los capítulos más dolorosos de la migración hacia el norte. Durante su visita a Honduras Peña Nieto imprimió un nuevo giro al tratamiento que se debe dar al problema al hablar de sumar esfuerzos con las autoridades locales de ambos países, particularmente con los gobiernos estatales de México, para impedir el maltrato a los transmigrantes. Honduras, a su vez, abrirá cuatro consulados en lugares neurálgicos de su travesía, en Tabasco y Veracruz.

En el caso de Sudamérica, el proyecto favorito de Peña Nieto ha sido la Alianza del Pacífico. Se trata de una iniciativa muy bien recibida por los medios de comunicación internacionales. Publicaciones de tendencia ideológica tan distinta como *The Economist* y *El País* han coincidido en celebrar con gran optimismo lo que han llamado “el nuevo motor de desarrollo de América Latina”. Asimismo, han coincidido en utilizarla para criticar a Mercosur, del que subrayan tendencias proteccionistas, desavenencias entre los países miembros y falta de respeto al estado de derecho.

Los líderes de la Alianza han mostrado gran voluntad política para tomar decisiones fortalecedoras: desgravación inmediata de los aranceles que perduraban a pesar de la existencia de acuerdos de libre comercio; supresión de visas; representaciones diplomáticas conjuntas en Ghana, Singapur y Vietnam; medidas para acelerar intercambios académicos mediante reconocimiento de estudios llevados a cabo en uno u otro país. La Alianza se proyecta, también, como espacio para ensayar nuevas alternativas de desarrollo en que participen jóvenes emprendedores y pequeñas y medianas industrias.

Es difícil prever hasta dónde puede llegar este “motor de desarrollo”. El entusiasmo es encomiable, pero hay varios puentes por cruzar. La distancia entre los

“Dos ámbitos son prioridad para los intereses de México: la relación con EEUU y la relación con América Latina”

participantes es muy grande, la infraestructura de comunicaciones con excepción de la aérea es casi inexistente, los niveles de comercio de los que se parte son limitados. Las relaciones con Asia son heterogéneas, muy intensas en el caso de Chile y Perú, exiguas en el caso de Colombia y México.

El mayor obstáculo es en realidad político y tiene que ver con el cambio de gobierno en Chile y la visión reticente de la presidenta Bachelet para sumarse sin condiciones a un proyecto que está causando divisiones en América Latina. Desde el punto de vista de su canciller, Heraldo Muñoz, Chile se mantiene dentro de la Alianza en el entendido que esta no se ocupa de cuestiones políticas, y buscará la manera de conciliarse con Brasil. La próxima reunión en México será significativa para advertir cómo se solucionan esas diferencias.

Otro aspecto destacado de la relación con América Latina es la normalización de relaciones con Cuba, que se mantuvieron distantes durante los años del PAN. Después de participar en la Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) en el mes de marzo, Peña Nieto llevó a cabo una visita de estado que culminó con el encuentro con Fidel Castro. La seriedad del nuevo acercamiento se confirmó poco después, en el mes de mayo, cuando una delegación de sesenta empresarios encabezada por el secretario de Economía hizo una visita a Cuba. Especial interés mostraron los empresarios mexicanos por las facilidades para la inversión extranjera que Cuba ofrece ahora en el gran espacio aledaño al muy comentado Puerto de Mariel.

El acercamiento a Cuba ocurre en un contexto generalizado de interés por los cambios económicos que están teniendo lugar en la isla caribeña, así como por la convicción que la normalización de relaciones es el mejor camino para acercarse al cambio político que permita mayor democracia en ese país. Tanto las naciones de la Unión Europea como la casi totalidad de América Latina, los líderes de organizaciones internacionales universales y regionales y los cubanos que se encuentran en Estados Unidos participan de ese llamado.

Los motivos de ese interés en la normalización se encuentran, de una parte, en la convicción que los grupos de oposición, siendo indispensables, no tienen el potencial para desencadenar un cambio y llegar al poder; por la otra, en la confianza, aunque todavía incierta, en el alcance de los cambios en la política económica en particular hacia la inversión extranjera.

México no podía quedar fuera de la corriente de acercamiento a Cuba y el viaje de Peña Nieto parece muy pertinente, a pesar de la oposición de algunas voces internas deseadas de centrar las relaciones con Cuba en el apoyo a los grupos de oposición. Ahora bien, México no ha recuperado, y quizá ya no lo logre, el lugar privilegiado como interlocutor de Cuba que tuvo en otros tiempos. Brasil se encuentra ahora en ese papel, e incluso Colombia; mientras se mantengan las negociaciones con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), puede ser un interlocutor valioso para Cuba.

No solo en Cuba, sino en América Latina en general, es dudoso hablar del liderazgo mexicano o de su aceptación como portavoz distinguido de la región. La consideración de México como “país del norte” y su consiguiente aislamiento de grupos de concertación latinoamericanos, como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), sigue vigente. Se requiere de un continuo equilibrio para escapar de la percepción de ser mensajero de Washington o de estar inspirado por el interés en arrebatar el liderazgo brasileño; la posición que México adopte frente a Venezuela será definitiva para despejar esas dudas.

Desde el punto de vista económico, la historia es otra. México se ha convertido en el principal inversor latinoamericano en otros países de la región. La presencia mexicana a través de la telefonía, las constructoras, las cementeras o las grandes panificadoras como Bimbo se hace sentir en América Latina. El impacto que ello tiene en las relaciones gubernamentales y, por ende, en la política exterior no es lineal. Las más de las veces los negocios tienen su propia dinámica y la acción del gobierno es poco solicitada. Sólo en casos de crisis la interacción entre el mundo empresarial y los representantes oficiales parece necesaria. La diplomacia mexicana no se ha distinguido por ser gran promotora de inversionistas; las cosas pueden cambiar a medida que estos van más allá de la zona de confort que representa Estados Unidos y tienen otros intereses, como es el caso ahora en América Latina.

Las asignaturas pendientes

Las líneas anteriores hablan de una política exterior que atiende muchos temas pero en la que no se reflejan todavía las transformaciones que se buscan a partir de las reformas constitucionales citadas, en particular la energética. Los cambios en el marco jurídico que rige las actividades en materia de hidrocarburos tienen consecuencias muy serias para el posicionamiento internacional de México; la política exterior tiene por lo tanto nuevos retos.

Empecemos por recordar que el panorama mundial de energía se ha modificado notablemente en los últimos años por la aparición de numerosos consumidores en las potencias emergentes de Asia, los cambios inimaginables hasta hace poco tiempo en la tecnología para la explotación de hidrocarburos tradicionales y no convencionales y por el impacto del cambio climático en el uso de energéticos. La primera tarea para un país que desea convertirse en un jugador importante en el mundo de la energía es conocerlo bien, tener la masa crítica que permita imaginar escenarios diversos a corto y largo plazo para tomar decisiones en función del tipo de metas que se desean alcanzar.

Los acuerdos con inversionistas extranjeros que vayan a participar en la nueva etapa petrolera, de la mano de PEMEX o de manera independiente, no pueden concebirse únicamente en función de quien ofrezca a corto plazo la mejor oferta. Existen otros elementos a tomar en consideración para hacer de la política energética un instrumento de las relaciones exteriores del país vistas de una manera integral. ¿Será el petróleo un factor que reduzca el déficit comercial con China y dé pie a entendimientos en diversas áreas de cooperación con ese país? ¿Conviene estrechar lazos con países cuya experiencia es útil para México, como sería el caso de Noruega? ¿Qué impacto tiene la reducción de importaciones de petróleo por parte de Estados Unidos, que se encamina hacia la autosuficiencia e incluso exportación de petróleo? ¿Sería viable económica y políticamente un gran proyecto de cooperación energética en América del Norte que incluya a México, Estados Unidos y Canadá?

Estas y muchas otras preguntas que podrían hacerse indican hasta dónde hay una estrecha vinculación entre la política energética y la política exterior. Sin embargo, ni en las exposiciones de motivos ni en las propuestas de ley que han sido presentadas al poder legislativo se habla del papel de la Secretaría de Relaciones Exteriores ni de la visión estratégica de México en el mundo como un actor importante en materia de energía. Esta omisión nos conduce a una última reflexión que deseamos incorporar relativa a la debilidad de las instituciones que conducen la política exterior.

Actualmente no existe una entidad gubernamental bien identificada encargada de la planeación estratégica y a largo plazo para la inserción de un México que se transforma en un mundo en transición. En principio, es la

Secretaría de Relaciones Exteriores, pero lo cierto es que diversas funciones sustantivas para tales relaciones las llevan otras Secretarías como las de Gobernación, Defensa y Marina para todo lo relacionado con seguridad o migración, y la de Economía para cuestiones comerciales.

En el caso de la energía, la responsabilidad descansa sobre la Secretaría de Energía, PEMEX y entidades relativamente nuevas a quienes se les están otorgando grandes responsabilidades para regular la futura política energética de México, como la Comisión Nacional de Hidrocarburos. La coordinación de estas entidades con la Secretaría de Relaciones es inexistente, y la familiaridad de sus miembros con la geopolítica mundial del petróleo muy limitada. Conceptualizar a México como un actor que participa en la política y economía internacional desde una posición nueva cuyos alcances deben conocerse y cuyas metas deben identificarse es un trabajo que está por hacerse. La reorganización de la administración pública para adecuarla a las transformaciones que han venido ocurriendo interna y externamente es una asignatura pendiente. Mientras no se cumpla, será válido afirmar que la política exterior es todavía una línea sin trazar.

Notas

1. N. del. E.: Para más información acerca del *Pacto por México* se recomienda visitar la web oficial de la iniciativa: <http://pactopormexico.org/>
2. El MIKTA reúne a cinco estados con economías emergentes de tamaño similar (México, Indonesia, Corea del Sur, Turquía y Australia).
3. La Iniciativa Mérida es un programa de cooperación en materia de seguridad puesto en marcha en 2008 y establecido por México, Estados Unidos y los países de Centroamérica para combatir el narcotráfico y el crimen organizado.



