

Las  
**Relaciones**<sup>de</sup>  
**México**  
con el **exterior**

Diagnóstico y  
propuestas de acción

Autores:  
Guadalupe González G.  
Luis Herrera-Lasso M.  
Olga Pellicer  
Celia Toro  
Coordinadora general:  
Olga Pellicer

En las discusiones para la elaboración  
de este trabajo intervinieron: Aurora Adame, Rolando García, Carlos Heredia, Jorge Alberto  
Lozoya, Jorge Montaño y Antonio Ortiz Mena L.N.

Los autores agradecen el invaluable apoyo de Jorge Grayeb, Alejandro Becerra, Christian  
Carmona, Mónica Carreón, Mónica Colín, Erika González, Vladimir Vázquez y Grupo Copan SC,  
por el apoyo técnico y logístico.

# Las relaciones de México con el exterior: diagnóstico y recomendaciones\*

## INTRODUCCIÓN

**E**n los últimos años, la política exterior de México ha estado sometida a diversas presiones de orden interno y externo que han modificado sus parámetros tradicionales para la toma de decisiones. Teniendo en mente estas circunstancias, el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, uno de cuyos objetivos es promover el debate y la reflexión sobre la política exterior de México, convocó a un grupo de sus asociados para llevar a cabo un diagnóstico sobre el estado en que se encuentran las relaciones de México con el exterior, así como ofrecer propuestas y recomendaciones para enfrentar los retos actuales. El presente Informe es el resultado de las actividades de ese grupo. En opinión de sus autores, este ejercicio constituye un primer paso hacia un trabajo de mayor alcance que podría traducirse en una publicación que se convierta en una referencia útil para el estudio, la planeación y la enseñanza de la política exterior con horizontes de mediano y largo plazo.

El Informe que aquí se presenta está dividido en cuatro grandes secciones que comprenden: el contexto nacional e internacional; las relaciones de México con Estados Unidos; la diversificación de la política exterior mexicana, apartado en que se aborda la relación con América Latina, Canadá, Europa y Asia; y una última sección dedicada a la presencia de México en los organismos internacionales. Cada sección contiene al final conclusiones, recomendaciones y propuestas de acción.

## RESUMEN EJECUTIVO

El presente Informe responde a la preocupación por conocer el estado que guardan las relaciones exteriores de México durante el primer tramo del siglo XXI, época en la que han ocurrido acontecimientos de gran magnitud que han obligado a la mayoría de países a repensar las metas y estrategias de su política exterior.

Las preguntas que han servido de hilo conductor al presente Informe son:

\* Este Informe ha sido discutido y elaborado por un grupo de autores que lo suscriben. Aunque todos ellos son Asociados del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, marco en el que se constituyó este grupo, las opiniones vertidas son de la exclusiva responsabilidad de quienes participaron en su elaboración. El Consejo no toma posición sobre los contenidos que aquí se presentan. El Comexi agradece la valiosa participación de los Asociados y otros colaboradores que aportaron su tiempo y trabajo para elaborar el presente Informe, que esperamos resulte útil para el análisis de la política exterior de México y los rumbos que podría tomar en el futuro.

- ¿Cuáles son los cambios más significativos ocurridos en el contexto nacional e internacional de los últimos años y cómo han afectado las relaciones exteriores de México?
- ¿Cómo se están definiendo los términos de la relación con Estados Unidos, país vecino, primera potencia mundial, con quien mantenemos una creciente y estrecha interacción en todos los órdenes?
- ¿Hasta dónde ha sido posible diversificar las relaciones exteriores de México?
- ¿Cuáles son las posibilidades de incidir en la construcción del orden mundial, a través de nuestra participación en foros multilaterales de carácter político?

Brevemente resumidas, las conclusiones de cada sección son las siguientes:

### **El contexto nacional e internacional**

El ejercicio de la nueva democracia mexicana, acompañado de diferencias entre el poder ejecutivo y el poder legislativo respecto al rumbo que deben seguir las relaciones exteriores del país, ha llevado a una situación inédita en que la política exterior ya no goza del consenso de épocas anteriores. La formulación de dicha política no puede ignorar esas diferencias, a pesar de que es una responsabilidad casi exclusiva del ejecutivo.

Los ataques terroristas a las torres gemelas y el Pentágono en los Estados Unidos cambiaron las coordenadas dentro de las cuales transcurría la política internacional desde el fin de la guerra fría. La respuesta de la administración en Washington a tales ataques se ha expresado en una doctrina para la seguridad de los Estados Unidos que ha colocado en el centro de su agenda interna y externa la lucha contra el terrorismo internacional.

La nueva agenda política de los Estados Unidos ha tenido un gran impacto en la relación con México ya que, desde la perspectiva de la lucha antiterrorista,

una de las prioridades es la seguridad en las fronteras.

Existe incertidumbre respecto al orden jurídico internacional dados los intentos de reinterpretar algunos principios fundamentales del derecho internacional, la fuerte polémica que ha surgido respecto a la vigencia de las organizaciones internacionales encargadas de la paz y la seguridad internacionales, –en particular las Naciones Unidas–, y las nuevas teorías sobre la “obligación de proteger” ante violaciones masivas de derechos humanos. Para México, país con fuerte tradición jurídica en su política exterior, esas circunstancias obligan a repensar y replantear sus posiciones tradicionales.

En el campo económico, el período bajo estudio se caracteriza por la persistencia de diferencias entre países ricos y el mundo en desarrollo; la disminución en el ritmo de crecimiento del comercio internacional y el flujo de inversiones extranjeras directas; la reorientación de estas últimas hacia el este de Asia, en detrimento de regiones como América Latina; y la fuerte irrupción de China en el comercio internacional, desplazando a países como México de algunos sectores del mercado estadounidense que se creían asegurados.

### **La relación con Estados Unidos**

El tema de la seguridad se ha convertido en el eje fundamental de las relaciones entre los dos países. El objetivo prioritario de la política de Estados Unidos hacia México es ahora el fortalecimiento de controles sobre personas, bienes y mercancías que ingresan al territorio norteamericano y la cooperación para la seguridad física de instalaciones o regiones consideradas estratégicas dentro de su perímetro de seguridad nacional.

Hay un agotamiento de los beneficios iniciales del TLCAN. Las exportaciones mexicanas a los Estados Unidos han bajado su ritmo de crecimiento y la IED



proveniente de ese país tiende a decrecer. Tal situación obedece, entre otras causas, a la baja competitividad de la economía mexicana y el escaso avance hacia la plena utilización de las ventajas comparativas del mercado estadounidense.

A pesar de mayores controles fronterizos, el flujo de la migración mexicana hacia Estados Unidos tiende a crecer, alcanzando las cifras más altas de los últimos años; las presiones para regular la situación de los trabajadores mexicanos aumenta en los Estados Unidos, al mismo tiempo que se agudizan las contradicciones entre aquellos que requieren esa mano de obra y quienes empiezan a vincular su presencia con problemas de seguridad; las remesas provenientes del envío de estos trabajadores han llegado a superar al turismo y la IED en México, convirtiéndolas en factor de supervivencia para millones de mexicanos.

No hay signos de aceptación por la parte estadounidense de un acuerdo sobre trabajadores migratorios negociado bilateralmente. A cambio, es probable que pasado el período electoral, el Congreso de ese país inicie el estudio de las iniciativas sobre el tema que han sido presentadas por legisladores estadounidenses.

Las comunidades mexicanas en Estados Unidos son vistas con creciente interés por fuerzas económicas y políticas de uno y otro lado. El voto de los mexicanos en el extranjero es un tema cuya solución se vuelve cada día más urgente.

La relación política entre México y Estados Unidos se ha deteriorado por diversas razones: desacuerdos respecto a la nueva política exterior de EU; estancamiento del proceso de institucionalización de las relaciones que se habían acelerado con la firma del TLCAN; desconcierto y falta de preparación de la parte mexicana para responder a las demandas en materia de seguridad; y la posición defensiva de líderes y opinión pública mexicana ante la profundización de relacio-

nes con Estados Unidos en áreas consideradas sensibles.

## Diversificación de las relaciones exteriores de México

La diversificación de las relaciones exteriores no avanza; por el contrario; se encuentra en franco retroceso. Los motivos identificados son:

- El escaso o nulo efecto de los acuerdos de liberalización comercial como motor de crecimiento de los intercambios comerciales, las inversiones extranjeras directas y la cooperación en áreas prioritarias para México y el diálogo empresarial.
- El grado de concentración de las relaciones comerciales de México con Estados Unidos, el cual es ahora mayor en veinte puntos porcentuales de lo que era en 1993.
- No se han fijado prioridades para establecer verdaderas alianzas estratégicas a nivel bilateral. El caso más inquietante es América Latina, en donde el creciente liderazgo de Brasil resta posibilidades al liderazgo de México.
- En el caso de América Latina, las posibilidades de diversificación disminuyen ante los problemas de estancamiento económico e incertidumbre política en algunos países de la región.
- La relación económica y política con Europa se ha estancado. El proceso de ampliación de la Unión Europea hace más difícil, junto con el lento crecimiento económico en la zona, avanzar en una profundización de las relaciones comerciales y financieras.
- En el marco del TLCAN, México no ha logrado cumplir el objetivo de una mayor coordinación económica y política con Canadá.
- El acercamiento a los países de Asia, la zona de mayor dinamismo económico mundial, se ha encauzado a través de las

relaciones económicas, descuidando el entendimiento político.

- EL comercio con Asia, en particular el de China y Corea, ha tenido un acelerado crecimiento. Sin embargo, es un comercio notoriamente deficitario para México.

### Possibilidad de incidir en la construcción del orden mundial

- México tiene un acervo histórico de presencia en los foros multilaterales que le ha permitido incidir, en particular en la codificación y desarrollo progresivo del derecho internacional.
- En los últimos cuatro años, la posición de México en foros multilaterales que le ha permitido obtener prestigio en asuntos jurídicos, pero ha perdido credibilidad desde el punto de vista político.
- La participación de México en el Consejo de Seguridad dejó enseñanzas ambivalentes: fue importante para impedir la resolución que hubiese autorizado sin bases legales la invasión a Irak. Sin embargo, diversas circunstancias provocaron que la participación en ese foro no contribuyese a dar credibilidad a la política exterior mexicana.
- La no participación de México en Operaciones para el Mantenimiento de la Paz, en contraste con la posición de otros países latinoamericanos, ha restado bases al compromiso con la solución pacífica de controversias y la cooperación internacional para las labores de reconstrucción después de un conflicto.
- La diplomacia mexicana mantiene posiciones que ya no pueden defenderse en relación con la intervención de organismos multilaterales para detener violaciones masivas de derechos humanos.
- Se ha incrementado la presencia de México en la OEA a través de iniciativas que han tenido una buena acogida a nivel regional.

Las conclusiones anteriores indican la necesidad de hacer una seria revisión de la política exterior de México para convertirla en

un instrumento más útil para mejorar la posición de México en la economía y la política internacional. Con objeto de contribuir a un debate sobre el futuro a mediano y largo plazo de esa política, el presente Informe contiene una serie de recomendaciones, debidamente destacadas, al final de cada capítulo. Una síntesis de tales recomendaciones es la siguiente:

### Recomendaciones generales

La política exterior de México requiere revisarse y adaptarse a los cambios internos del país, así como al nuevo entorno internacional. Esto implica **fijar estrategias y prioridades que respondan a contextos reales y a intereses nacionales**, más que a valores formulados en abstracto, los cuales no captan la especificidad de lo que actualmente necesita el país.

La prioridad central de la política exterior para los próximos meses y años debe ser **recuperar el posicionamiento de México** en el concierto internacional y evitar que continúe el deterioro de la atención que se otorga a eventos externos fundamentales para los intereses nacionales.

El establecimiento de **alianzas estratégicas a nivel bilateral** es labor de largo plazo que requiere coordinación institucional con el sector privado e instancias educativas y culturales; requiere asimismo de mecanismos de seguimiento institucionalizados e instrumentados a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

### Recomendaciones sobre Estados Unidos y Canadá

El tema de mayor urgencia en las relaciones exteriores de México es **definir en qué consiste ser “socios” con los Estados Unidos**. Además de profundizar en la relación económica es imprescindible lle-

gar a un entendimiento sobre los parámetros dentro de los cuales enmarcar la amistad y la cooperación bilaterales. El TLCAN ofrece una respuesta sólo limitada al comercio y a la inversión. **Falta un entendimiento sobre qué significa ser aliados** en temas de seguridad, migración, integración y enfoques comunes ante amenazas internacionales.

La frontera con Estados Unidos es un espacio *sui generis*. Por ello **requiere de mecanismos novedosos y audaces** para su administración eficaz y mutuamente beneficiosa, y para asegurar que no constituya un obstáculo a la concreción de los intereses nacionales. Conviene, en consecuencia, **analizar opciones de administración conjunta** de infraestructura, similar a la que existe en otros países y entidades con instalaciones compartidas.

**La agenda migratoria con Estados Unidos es fundamental para México.** A partir de compromisos políticos asumidos por los poderes ejecutivo y legislativo tanto de Estados Unidos como de México, nuestro país **debe seguir insistiendo en lograr un acuerdo bilateral** en el tema migratorio que satisfaga el doble requerimiento de regularizar a quienes ya se encuentran sin documentos en los Estados Unidos, y desarrollar un esquema ordenado y mutuamente convenido que satisfaga la oferta y la demanda laboral en ambas naciones. Sobre este tema **no debe haber ambigüedades, ni vaivenes erráticos**, en nuestra política exterior.

Para que el nuevo énfasis en la seguridad no constituya un obstáculo al flujo documentado de personas, bienes y servicios que resulta de la interacción económica, conviene **agilizar el intercambio de personas y mercancías a través de inspecciones previas** en el territorio mexicano o estadounidense. Se debe insistir en una **ampliación de visas estadounidenses** para las categorías de ciudadanos que tienen una legítima razón para viajar al vecino país.

México debe **intensificar el diálogo político con Canadá**, tanto en lo bilateral, como frente a Estados Unidos. No debemos dejar que el vecino común impida el trato directo para avanzar en la agenda sobre el futuro de América del Norte. Además, Canadá debe jugar un papel fundamental en equilibrar, junto con México, la fuerte influencia de los Estados Unidos en cuestiones de paz y seguridad en el hemisferio.

## Recomendaciones sobre diversificación y multilateralismo

La **diversificación de las relaciones exteriores de México no puede medirse exclusivamente con base en temas económicos**, o con el número de representaciones diplomáticas en terceros países. La presencia de México en el mundo es un imperativo en función del tamaño de su economía, su peso demográfico, la tradición e influencia cultural, su capacidad de liderazgo a nivel subregional y regional, y la voluntad de equilibrar la fuerte interrelación con los Estados Unidos.

La presencia en foros multilaterales de carácter político demanda **mantener y fortalecer nuestra presencia allí donde existe un capital de prestigio**. Hay que participar con mayor decisión en actividades que contribuyen a detener violaciones masivas de derechos humanos, así como a la reconstrucción después de los conflictos. Se requieren **objetivos más claros sobre la reforma de las Naciones Unidas**, que sean compartidos por un grupo de países que pueda realmente influir sobre las decisiones finales en la materia.

**La pertenencia al Consejo de Seguridad** de la ONU no es un tema que pueda decidirse en función de la relación con los Estados Unidos. La política en el tema debe fijarse en función de la **posición que México quiera tener en la construcción del orden mundial**. Debemos ocupar de manera más sistemática uno de los asientos que corresponden a la región latinoamericana en el Consejo y, de aprobarse una ampliación de este órgano con asientos permanentes o semi permanentes adicionales a los cinco existentes, México debe **definir si desea o no ocupar uno de ellos**.

Debido a su ubicación geográfica y a sus características económicas y sociales, México es un país que **requiere de una política exterior de doble vertiente**. Sin perder de vista la prioridad que tiene y siempre debe tener la relación con el vecino del norte, nuestro país está obligado a mantener una **presencia activa y creativa**

en las otras partes del mundo que por historia, posición ante el orden internacional y cultura nos son afines.

La **relación con América Latina** no puede relegarse a una segunda prioridad. Debemos conceder mayor atención a la construcción de alianzas estratégicas con países y subregiones específicos, decididas en función de los intereses económicos, políticos y de seguridad de México. Una de estas alianzas tiene obligatoriamente que ser con **Brasil**.

También hay que prestar atención a nuestra relación con **Asia**, tomando en consideración la fuerza económica y política que países como China, Japón y la India tienen, y proyectan hacia el futuro. **Carecemos de una estrategia** en esta región, que se caracteriza por una actitud defensiva ante la competencia comercial y de atracción a la inversión que representan los países asiáticos para México, pero **sin una táctica proactiva de cómo enfrentarla**.

Hasta ahora el **Servicio Exterior Mexicano** ha sido una de las pocas instituciones públicas del país que fomenta una carrera profesional seria y de largo plazo. Con la creación del servicio civil de carrera, resulta indispensable compatibilizarlo con los derechos y las obligaciones del servicio diplomático, y **asegurar que las personas más capacitadas y experimentadas** desempeñen los puestos de mayor responsabilidad en la representación de México en el exterior.

# El contexto nacional e internacional

L

## LOS NUEVOS ESCENARIOS EN MÉXICO

La llegada al poder en el año 2000 del gobierno de Vicente Fox abrió un interesante espacio para México en el ámbito internacional, en particular frente a aquellos actores que consideraban la alternancia en el poder como el genuino tránsito de México a la democracia. Con el llamado “bono de la democracia” se esperaba obtener mayor receptividad para iniciativas y propuestas de México, en particular frente a los Estados Unidos. Quizás uno de los mejores ejemplos de este nuevo ambiente fue la posibilidad de iniciar, a comienzos de 2001 en Guanajuato, pláticas formales para alcanzar un eventual acuerdo sobre el tema migratorio entre México y Estados Unidos, algo que no sucedía desde que concluyó el programa bracero en 1964.

Las posibilidades de abrir una etapa de mayor activismo y legitimidad de la política exterior se vieron, sin embargo, entorpecidas por circunstancias internas así como por cambios profundos e inesperados en la situación internacional.

### La ausencia de consensos internos

El triunfo de un candidato de oposición no significó una mayoría en el Congreso, lo que desde un principio dificultó la toma de decisiones en materia de política exterior. El nuevo gobierno no tuvo capacidad suficiente para concertar con las otras fuerzas políticas las posiciones de México frente a un contexto internacional complejo y cambiante; en tales condiciones, muy pronto surgieron los conflictos entre el Ejecutivo y el Congreso.

Las políticas del nuevo gobierno frente a los ataques terroristas del 11 de septiembre, instrumentadas con indecisión y titubeos, fueron cuestionadas por partidos y grupos políticos de la oposición, dentro y fuera del Congreso. Este desacuerdo, de alguna manera novedoso en la agenda política nacional, habría de manifestarse en forma más acendrada en temas particulares como fue el manejo de la relación con Cuba, en el que se privilegiaron los temas de democracia y derechos humanos por parte del ejecutivo, chocando con el carácter casi simbólico y las consideraciones geopolíticas que habían sostenido la relación con este país durante casi cinco décadas.

La ausencia de consenso interno sobre cuestiones internacionales comenzó a expresarse también en una serie de iniciativas dentro del Congreso Mexicano para ampliar sus competencias en el ámbito de la política exterior. El debate también ha trasladado a la opinión pública y a otros actores políticos y sociales, como es el caso de los gobernadores, que buscan una mayor participación en los temas de política exterior.

Así, lo que tradicionalmente fue un tema de consenso en la agenda política nacional se ha convertido en los últimos años en un tema de conflicto entre poderes, cuestionamientos y propuestas alternativas, que ciertamente han complicado la formulación y ejecución de la política de México frente al exterior.

La nueva administración enfrentó serios problemas para el reemplazo de los cuadros tradicionales del Servicio Exterior y a nivel institucional muy pronto surgieron los problemas de coordinación entre las distintas Secretarías de Estado. Cambios en el exterior, como fue la creación del Departamento de Seguridad Interior en los Estados Unidos y la preeminencia de los temas de seguridad en la agenda internacional estadounidense, llevaron a una participación sin precedente de la Secretaría de Gobernación en temas internacionales. Todo ello ha implicado cambios y movimientos continuos en el aparato institucional, que no siempre han contribuido a la eficacia de la política exterior. Los bajos niveles de coordinación interinstitucional, muy evidentes también en el caso de los temas

económicos multilaterales, se han convertido en un factor de vulnerabilidad.

### **La polarización de la sociedad mexicana frente a la política exterior**

Los cambios de escenarios al interior y en el exterior han llevado a una creciente polarización de la sociedad mexicana frente a temas internacionales, lo que de alguna manera resulta un aspecto novedoso, al menos frente a lo que sucedía en el pasado.

Las posiciones heterogéneas y las demandas encontradas respecto a la interacción económica y política con Estados Unidos se han acentuado, y se percibe una falta de claridad y definición por parte de los actores políticos respecto de las estrategias para enfrentar la creciente interdependencia económica con Estados Unidos y frente a otros retos de las relaciones de México con el exterior.

Esta polarización se ha visto también reflejada en el mayor activismo de los gobiernos estatales, los partidos políticos, las organizaciones empresariales y la opinión pública en general, respecto a las posiciones de México en el exterior, con la consiguiente descoordinación y dispersión de esfuerzos.

### **Cambios en la política internacional después del 11/9**

Las dificultades para fijar las grandes líneas de acción para la relación con el exterior se acentuaron con motivo de los grandes cambios ocurridos en el panorama internacional desde el 11/09 del 2001. A partir de las acciones te-

rroristas ocurridas en ese año, el gobierno de Estados Unidos adoptó una nueva doctrina, rediseñó su estrategia y adecuó sus políticas a la lucha contra el terrorismo internacional como el principal tema de política interna y de política exterior. Estos eventos también dieron cabida a un posicionamiento mucho mayor de los ideólogos más conservadores de ese país en materia de seguridad y política exterior. Ello se tradujo en expresiones tan radicales como proclamar el derecho al uso de la fuerza en forma unilateral o en forma de guerra preventiva; la proclama del gobierno de los Estados Unidos de que “quienes no están conmigo están contra mí”, sin la posibilidad de posiciones intermedias, y la intención no declarada de convertir a los organismos internacionales en legitimadores de su liderazgo en la cruzada contra el terrorismo.

Esta nueva doctrina, traducida rápidamente en estrategia, estrechó los márgenes de maniobra de los actores internacionales y México, como vecino, no estuvo exento de las presiones que de ahí se generaron. Por el contrario, la vecindad geográfica lo ha convertido en uno de los principales destinatarios de las nuevas políticas.

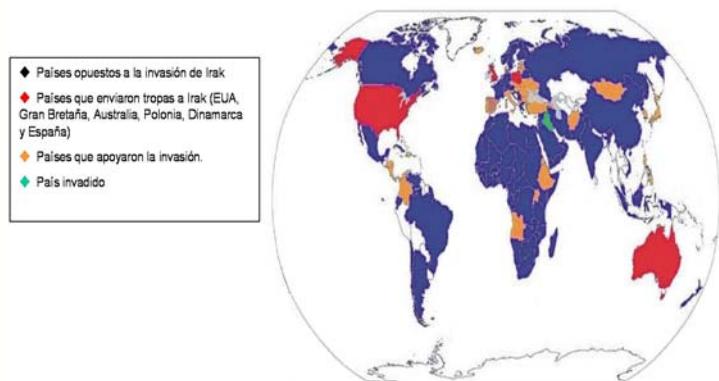
### Las nuevas políticas de seguridad de los Estados Unidos.

La nueva doctrina de seguridad de los Estados Unidos se tradujo en la utilización de todos los recursos disponibles en el marco de su sistema de defensa para buscar y destruir a sus enemigos, o a todo

aquel que apoyara a los líderes del terrorismo internacional.

Entre las consecuencias de la nueva doctrina estuvieron la invasión de Afganistán en el 2002, y la controvertida guerra contra Irak a partir del 2003. Si bien en el primer caso fue relativamente fácil lograr un consenso internacional, incluso dentro del Consejo de Seguridad de la ONU, dada la probada presencia de Al Qaeda y su alianza con el gobierno Talibán en Afganistán, la guerra contra Irak, cuya justificación declarada fue la pre-

**Posiciones de los gobiernos frente a la invasión de Irak en marzo de 2003**

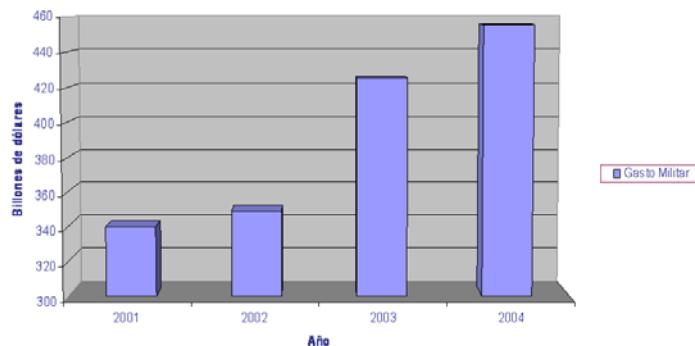


Fuentes: a) CNN, "War in Iraq", en [www.cnn.com/SPECIALS/2003/iraqforces/coalition/index.html](http://www.cnn.com/SPECIALS/2003/iraqforces/coalition/index.html)  
b) Wikipedia, The Free Encyclopedia, [www.en.wikipedia.org](http://www.en.wikipedia.org)

sunta presencia de armas de destrucción masiva y los vínculos entre Sadam Hussein y el terrorismo internacional, presunciones no probadas hasta ahora, provocó importantes divisiones de opinión entre los principales actores del sistema internacional.

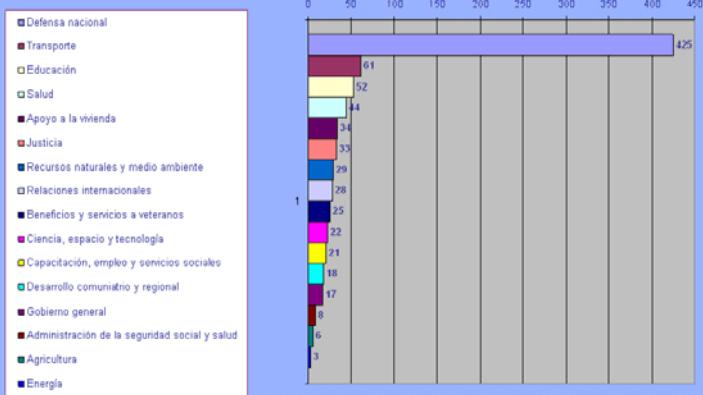
La pertenencia de México al Consejo de Seguridad como miembro no permanente para el período 2002-2003 enfrentó a nuestro país a la inevitable disyuntiva de pronunciarse a favor o en contra de la guerra en Irak. A dife-

### Gasto militar de EUA en los últimos cuatro años



Fuente: Center for Defense Information, *The Defense Monitor*, Vol. XXXII, N° 5, noviembre – diciembre, 2003.

### Ejercicio fiscal de EUA durante el 2003



Fuente: Center for Defense Information, *The Defense Monitor*, Vol. XXXII, N° 5, noviembre – diciembre, 2003.

rencia de otros momentos históricos en los que México había logrado acomodar su posición a sus principios y al derecho internacional, sin que esto implicara una confrontación con el gobierno de Estados Unidos, el nuevo escenario ya no ofrecía esta posibilidad. México debía pronunciarse a favor o en contra de la guerra.

No había espacio para posiciones intermedias. Pronunciarse a favor de la guerra hubiera tenido un claro beneficio en el acercamiento político con los Estados Unidos, pero un costo muy alto a nivel de los principios y orientacio-

nes históricas de la política exterior de México. El tema se convirtió en motivo de debate interno entre aquellos que favorecían la posición de no enfrentarse con los Estados Unidos, y aquellos que consideraban inadmisible el que México quebrantara principios básicos de su política exterior y del derecho internacional.

Finalmente el gobierno de México optó por no apoyar la guerra, lo que sin duda representó un costo en la relación con Estados Unidos, como muchos lo argumentaban, pero no condujo a las represalias masivas que muchos otros temían. Sea como fuere, este episodio dejó muy claro que en los nuevos escenarios las decisiones de política exterior de México requerían de un cuidadoso análisis de costo-beneficio frente a eventos y situaciones de gran complejidad.

La nueva doctrina de seguridad de Estados Unidos significó también cambios de la mayor trascendencia en su estructura de gobierno y en las asignaciones de su presupuesto fiscal.

Muestra de ello fue, por un lado, el aumento del gasto militar que pasó de menos de \$340,000 millones de dólares en el 2001, a más de \$450,000 millones en el 2004. En el 2003 el rubro del transporte, el siguiente después del rubro de defensa, representó menos de la sexta parte de los recursos dedicados a defensa (61,000 millones de dólares), mientras que en educación solo se gastó el 12% de lo que se gastó en defensa (42,000 millones de dólares).

El otro gran cambio se dio en la estructura burocrática con la creación del Departamento de

Seguridad Interna en noviembre del 2002, lo que implicó la fusión de 22 agencias gubernamentales vinculadas con la seguridad nacional en una sola entidad.

Esta evolución tuvo un gran impacto en la relación con México desde el momento en que una de las prioridades de la nueva oficina era precisamente la seguridad de las fronteras, tema que involucraba directamente a México y que habría de convertirse en tema central de la agenda bilateral.

La atención y los recursos a otros temas de la agenda bilateral que resultan prioritarios para México, como es la migración, pasaron a un segundo plano, muy distante de las prioridades de seguridad. Los cambios en agenda y en estructura burocrática derivaron también en nuevos equilibrios –o desequilibrios– en el manejo tradicional de la agenda. El Departamento de Estado perdió claramente fuerza en el manejo de los temas con México, mientras que en México la Secretaría de Gobernación debió asumir un gran activismo en los temas de seguridad con Estados Unidos. En ambos países estos cambios han provocado celos y descoordinación entre las agencias responsables.

Como parte del nuevo esquema de seguridad se introdujeron también nuevos sistemas de control para el ingreso a los Estados Unidos, como es el caso del Programa US-VISIT. De acuerdo con este programa –cuyo principal antecedente data de la ley de Inmigración de 1996– cualquier extranjero que desee ingresar a los Estados Unidos debe contar con un registro de información biométrica

y cubrir una serie de novedosos procedimientos de seguridad.

Si bien este tema ha causado ruido y tensión con un gran número de países, a ningún país afecta tanto como a México. En el año 2001, del total de 510 millones de entradas registradas a los Estados Unidos, 414 millones se dieron por la vía terrestre, de los cuales 314 llegaron por México, lo que representó más del 62% del total de los extranjeros documentados que ingresaron a los Estados Unidos en ese año. Las consecuencias para México de esta nueva política son enormes.

Finalmente, como parte del nuevo esquema de seguridad, se introdujo en octubre del 2001 la



nueva Ley Patriota que otorga mayores poderes discrecionales a las agencias de inteligencia y a otras agencias operativas, para detener y procesar a sospechosos al interior de los Estados Unidos.

Debido al fenómeno de la migración económica, hoy en día se encuentran cerca de cinco millones de mexicanos indocumentados viviendo y trabajando en los Estados Unidos, que en cualquier momento pueden ser susceptibles de la aplicación de estas nuevas leyes.

### **La incertidumbre sobre el orden internacional actual**

La complejidad del panorama internacional va más allá de los cambios al interior de Estados Unidos. Se hace sentir también por la incertidumbre que se ha generado respecto a la situación de los principios tradicionales del Derecho Internacional y la vigencia de los organismos internacionales encargados de la paz y la seguridad colectiva.

El nuevo concepto de guerra preventiva, acuñado por la administración Bush como parte de su declarado derecho soberano a tomar las medidas necesarias para defender sus intereses, entra en contradicción con la prohibición del uso de la fuerza, tal y como está contemplada en la carta de la ONU.

El tema de las intervenciones internacionales por razones humanitarias, de rápida evolución en la década de los noventa, también ha llevado al gobierno de México a cuestionarse sobre la pertinencia o no de la participación de nuestro país en estos operativos. El gran debate que ha generado la

postura de los Estados Unidos sobre el papel que debe jugar Naciones Unidas en los conflictos internacionales ha dado mayor urgencia al tema de la reforma de esa institución, principalmente en lo que hace a las funciones y alcances del Consejo de Seguridad.

El alejamiento de Estados Unidos de los instrumentos internacionales de carácter multilateral, como ha sido la no ratificación del Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares, la no ratificación del Protocolo de Kyoto sobre Cambios Climáticos, y su rechazo a suscribir el acuerdo que da origen a la creación de la Corte Penal Internacional, marca una distancia entre la posición del vecino y socio comercial, y una de las más fuertes tradiciones de la política exterior de México de fortalecer la normatividad multilateral y el papel de los organismos internacionales en los temas de interés global.

### **Compleja evolución de la economía internacional**

A la par de las transformaciones políticas de enorme trascendencia que se han registrado en los últimos años, hemos presenciado también una compleja evolución de la economía internacional que ha colocado obstáculos adicionales a la acción internacional de México.

Las diferencias entre países ricos y el mundo en desarrollo, en lugar de disminuir han aumentado: el ingreso per cápita en Asia del Este y el Pacífico en el 2001 representó apenas el 5.7% del ingreso per cápita de los países de la OCDE; en el caso del África Sub-

## Situación de algunos instrumentos internacionales

	Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares <sup>a/</sup>	Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares <sup>b/</sup>	Protocolo de Kyoto <sup>b/</sup> sobre cambio climático
Abierto a firma	1968	1996	1997
Status	Entró en vigor en 1970	No ha entrado en vigor	No ha entrado en vigor
Número de países que han firmado y ratificado (al 2003)	189 Dentro de éstos se encuentran: Ucrania, Francia, China, Corea del Norte, Rusia, Estados Unidos y Gran Bretaña	112 Dentro de éstos se encuentran: Francia, Rusia, Ucrania y Gran Bretaña	122 Dentro de éstos se encuentran: Alemania, Canadá, Francia, Italia, Japón y Gran Bretaña
Status de otros países	India y Pakistán no han firmado el tratado, Irán e Israel no han ratificado, Corea del Norte denunció el tratado de 2003.	India y Pakistán no lo han firmado, China, Irán y EUA no han ratificado	Estados Unidos e India no han ratificado

Fuentes:

a/ Departamento de Asuntos de Desarme. "Base de datos sobre el Estado de los Acuerdos", *Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares*.

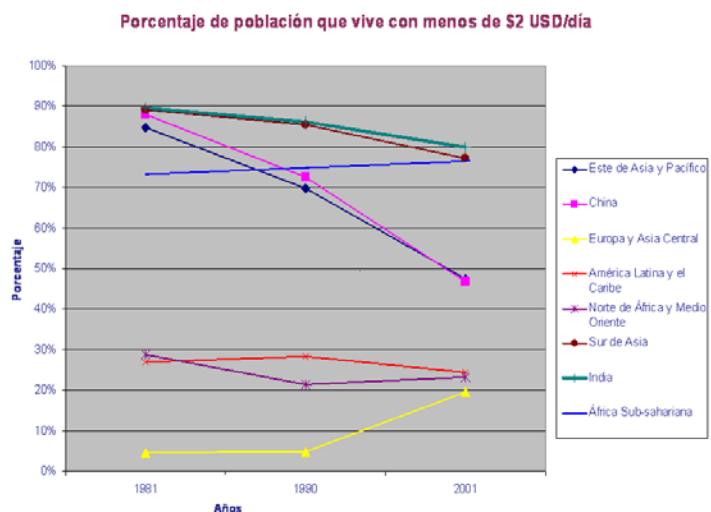
Consultado en: [www.un.org/spanish/Depts/dda/treatyindex.html](http://www.un.org/spanish/Depts/dda/treatyindex.html)

b/ Base de datos, "Multilateral treaties deposited with the Secretary General". consultado en: *United Nations Treaty Series*

sahariana representó tan sólo el 2.1%, e incluso en el caso de América Latina y el Caribe, el más alto entre los subdesarrollados, apenas llegó al 16.9% del correspondiente a los países más desarrollados. Estas diferencias se reflejan también al interior de los países. En el África Subsahariana y el Sur de Asia, más del 75% de la población vive con menos de dos dólares diarios; en América Latina, el 25% de su población se encuentra en las mismas circunstancias.

En lo que se refiere a los motores de crecimiento económico vemos un decremento en los flujos de IE que en América Latina cayeron de más de 100,000 millones de dólares en 1999, a menos de 60,000 en el año 2002.

En el caso de Asia-Pacífico la caída fue igualmente estrepitosa, al pasar de más de 140,000 millones en el año 2000, a menos de 100,000 en el 2002. En esta evolu-



Nota: Grado de pobreza: % debajo de \$2.15 dólares/día a una paridad del poder adquisitivo (PPA) de 1993

Fuente: Banco Mundial, *Global Poverty Monitoring*, consultado en [www.worldbank.org/research/povmonitor](http://www.worldbank.org/research/povmonitor)

ción vemos que países como China y la India han logrado avances muy importantes en su posicionamiento en la economía internacional, mientras que otros, entre los que se encuentran los de América Latina, México incluido, se han quedado rezagados.

## Los fenómenos de regionalización

En esta evolución de la economía mundial presenciamos también el fortalecimiento de los fenómenos de regionalización, dinámica en la que la Unión Europea es sin duda el caso más importante, en particular a partir del ingreso de diez nuevos miembros en mayo del 2004, lo que convirtió a la UE15

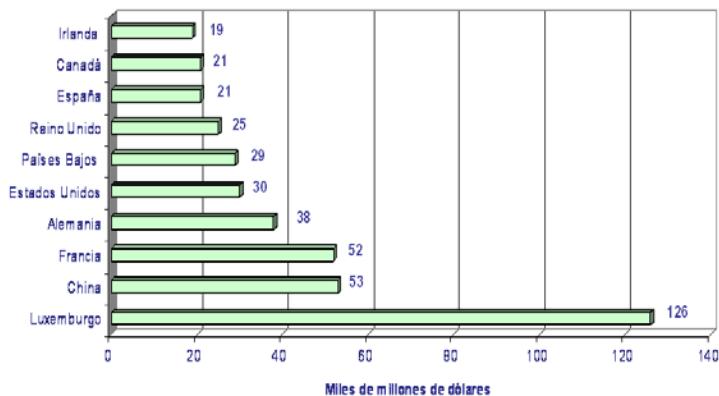
en la UE25. Este proceso absorbe hoy en día la mayor parte de los recursos políticos y económicos de los europeos, lo que necesariamente ha relegado todavía más sus agendas extraregionales, incluyendo a América Latina. Las diferencias entre Estados Unidos y los europeos en temas de política internacional, constituyen sin duda uno de los temas más importantes de tensión no resuelta en el orden mundial, frente a lo cual países como México tienen un reducido margen de maniobra.

En América Latina la regionalización se ha centrado en la parte Sur del continente con el liderazgo de Brasil, lo que ha acentuado el fenómeno de sub-regionalización económica, mientras que en paralelo la presencia política de América Latina como región se ha debilitado. La posición de México como líder o sub-líder regional no se ha redefinido, y esto le ha significado pérdida de presencia a nivel sub-regional y en América Latina en su conjunto.

## Conclusiones del contexto nacional e internacional

El breve repaso del contexto internacional nos indica que los cambios de los últimos años no han sido precisamente favorables para México. En el ámbito interno, el ejercicio de la nueva democracia mexicana, acompañado de las consiguientes diferencias entre el poder legislativo y el ejecutivo, así como de la sociedad mexicana en su conjunto respecto del rumbo que deben seguir las relaciones exteriores del país, han llevado a una

Las 10 economías principales receptoras de IED en el mundo, 2002



Fuente: UNCTAD, *World Investment Report 2003. FDI Policies for Development: National and International Perspectives*. Consultado en [www.unctad.org/fdistatistics](http://www.unctad.org/fdistatistics)

Las 10 economías más afectadas por el descenso de la inversión extranjera directa, 2002  
(Disminución en valor absoluto de las entradas de IED en mdd)



Fuente: UNCTAD, *World Investment Report 2003. FDI Policies for Development: National and International Perspectives*. Consultado en [www.unctad.org/fdistatistics](http://www.unctad.org/fdistatistics)

# COMEXI

situación inédita en que la política exterior ya no goza del consenso de épocas anteriores.

En el ámbito internacional, los ataques terroristas a las torres gemelas y el Pentágono cambiaron las coordenadas en las que transitaba la política internacional desde el fin de la guerra fría. La respuesta de la administración Bush a tales ataques se expresó en una doctrina para la seguridad de los Estados Unidos que colocó en el centro de su agenda interna y externa la lucha contra al terrorismo internacional.

A partir de una nueva visión de la misión de los Estados Unidos en el mundo se elaboró la teoría de la "guerra preventiva" y se llevaron a cabo la guerra de Afganistán y la muy controvertida invasión militar de Irak. Todo ello impactó la postura de México como miembro no permanente del Consejo de Seguridad y llevó a México a la disyuntiva, no prevista, de disentir o acompañar a los Estados Unidos en uno de los momentos cruciales de su actuación internacional posterior al 11/9.

La nueva doctrina de seguridad provocó un crecimiento desorbitado de los gastos de defensa en los Estados Unidos, así como la reestructuración de sus agencias encargadas de los temas de seguridad. Uno de los propósitos de esa reestructuración es el mayor control de la seguridad en la frontera, lo que ha tenido importantes efectos en la política hacia México. A las circunstancias anteriores cabe añadir la incertidumbre existente respecto al

orden jurídico internacional dados los intentos de reinterpretar algunos principios fundamentales del derecho internacional, como la prohibición del uso de la fuerza, y la apertura de un debate sobre la vigencia de los organismos encargados de la paz y la seguridad internacionales.

Lo anterior ocurre en el marco de una situación económica internacional muy compleja caracterizada por la persistencia de diferencias entre países ricos y el mundo en desarrollo; la disminución del ritmo de crecimiento del comercio internacional y el flujo de inversiones extranjeras directas; así como la reorientación de estas últimas hacia países del este de Asia.

La irrupción de China en el comercio internacional, desplazando a países como México de algunos sectores del mercado estadounidense, constituye un tema adicional de preocupación. Estos años no han sido tampoco de bonanza económica mundial lo que, combinado con la incapacidad de México para elevar sus niveles de competitividad internacional, ha derivado en un deterioro de la situación económica y social frente a situaciones adversas en el entorno internacional.

No obstante sus tradiciones y su capacidad de gestión diplomática, la actuación de México frente a estos nuevos escenarios se ha mantenido en un bajo perfil, con escaso liderazgo y pocas iniciativas.



# La Relación con Estados Unidos

L

a relación con Estados Unidos constituye el componente más importante de las relaciones internacionales de México. La vecindad con la primera potencia mundial ha planteado históricamente una relación de retos y oportunidades, en la que los retos se han centrado en mantener la soberanía e integridad territorial, en una relación de asimetría de poder económico y militar, y las oportunidades en aprovechar lo que significa ser vecino del mercado más grande del mundo.

Hasta la firma del Tratado de Libre Comercio en 1992, México nunca había sido considerado formalmente como socio de los Estados Unidos, sino simplemente como el vecino del sur. Para Estados Unidos las preocupaciones de esta vecindad han estado históricamente centradas en la seguridad (presencia de posibles amenazas extra continentales), la estabilidad política y social (continuidad institucional y gobiernos moderados ideológicamente), y la compatibilidad del sistema económico (funcional en la interacción).

En el periodo que va de 1994 al 2000 se mantuvo una relación fluida de crecimiento constante del comercio en el marco del nuevo Acuerdo y de creciente institucionalización en el manejo de los temas bilaterales, pero con la limitante de que en la mayor parte de los temas México es tratado como un vecino distante en su nivel de desarrollo económico y social, lo que ha significado el principal obstáculo para una relación de carácter más integral.

## La seguridad como prioridad de EUA después del 11/9

En este complejo escenario de la relación bilateral, a partir de septiembre del 2001 se sucedieron una serie de cambios en las prioridades de la agenda nacional e internacional de los Estados Unidos que han hecho todavía más compleja la relación con México. Los eventos terroristas llevaron el tema de la seguridad al centro de la agenda nacional e internacional de nuestro vecino, y sus repercusiones se sintieron de inmediato en el marco de la relación bilateral con México. Como reflejo del nuevo entorno se desvaneció la posibilidad que había surgido en abril del 2001 de negociar un acuerdo migratorio bilateral, y la posibilidad de avanzar en otros temas prioritarios para México.

El nuevo escenario planteó un reto adicional al diseño y formulación de la política exterior de México, pues no solamente modificó los términos de la relación con nuestro vecino, sino que también habría de afectar las posiciones de México en temas internacionales tan importantes como el papel de los organismos internacionales, el uso de la fuerza y la preeminencia del derecho internacional, como marco de las acciones individuales o conjuntas de los principales actores del sistema mundial.

Esta nueva situación planteó graves retos a la política exterior. Por un lado era necesario administrar las presiones de los Estados Unidos en el tema de la seguridad, sin perder de vista los temas de mayor interés para México, en una dinámica que permitiera avanzar simultáneamente las prioridades de los dos países. A tres años de distancia, todo indica que nuestro país no estaba preparado para rediseñar su estrategia integral frente a Estados Unidos, y que su andamiaje institucional para un reto de esta naturaleza no contaba con la fuerza y consistencia suficiente; en conjunto, esto ha hecho prácticamente imposible orientar la agenda bilateral en función de las prioridades de México.

### **Una frontera bajo presión**

La frontera México-Estados Unidos se mantiene como la más transitada del mundo. Más del 60% de los ingresos documentados a Estados Unidos se dan por esta frontera, y más del 70% del comercio bilateral cruza por los puertos fronterizos.

La frontera es también el principal punto de cruces indocumentados. Se estima que en el 2003 ingresaron más de 350,000 indocumentados provenientes de México que lograron permanecer en Estados Unidos, no obstante las devoluciones en la frontera que ascendieron en ese mismo año a más de 900,000 personas. El aspecto más trágico ha sido las muertes de indocumentados, que en el año 2003 fueron más de 400. El tema del terrorismo vino a com-



Fuente: Fiscal Year 2002 Yearbook of Immigration Statistics, Enforcement, <http://uscis.gov/graphics/shared/aboutus/statistics/ENF2002list.htm>

plicar este de por sí complejo escenario fronterizo.

Intensificar la cooperación en el ámbito de la seguridad representa ventajas para México, no sólo por la necesidad de reforzar sus medidas de seguridad frente a las nuevas dimensiones de la amenaza del terrorismo internacional, sino también para actualizar y mejorar sus propios sistemas de seguridad, en particular en sus fronteras; sin embargo, y no obstante las ventajas que esto podría representar,

centrarse únicamente en los temas de seguridad podría tener un alto costo para México al dejar en la penumbra otros temas de igual o mayor importancia, entre los que sobresale el de los trabajadores migratorios.

Varios factores impidieron marchar en la dirección deseada. Por un lado, la reestructuración burocrática en Estados Unidos llevó a que la mayor parte de los temas con México en materia de fronteras y migración se ubicaran en la estructura y en la óptica de los temas de la seguridad, lo que obligó a una mucha mayor participación de la Secretaría de Gobernación de México en la relación, que no pudo ser

balanceada por una visión integral y una estrategia de largo plazo orquestada por la Secretaría de Relaciones Exteriores, la instancia tradicionalmente responsable de estas tareas. En este difícil entorno las políticas de México se redujeron a adaptarse, con el menor costo posible, a las circunstancias impuestas por la agenda estadounidense.

La nueva dinámica de la

relación se refleja en forma muy clara en la agenda operativa entre los dos países. Por un lado se incrementó la coordinación en esquemas de seguridad para prevenir el paso de presuntos terroristas, proteger las instalaciones estratégicas, perseguir los distintos delitos y formas de violencia en la frontera, incluyendo un aumento significativo de la cooperación para el combate a los traficantes de personas. Sin embargo, no se

ha registrado en paralelo un esfuerzo proporcional en el ámbito de la agilización de cruces de bienes y mercancías, las mejoras en la infraestructura fronteriza,

o en los planes de desarrollo regional, que también han pasado a un segundo plano ante las prioridades de la seguridad.

Si bien existen varios acuerdos bilaterales y la voluntad declarada de ambos gobiernos de trabajar en mejoras funcionales de la frontera con una visión integral, las nuevas medidas de control y seguridad han tenido hasta ahora un impacto más negativo que positivo en los cruces legales de bienes y mercancías, y lo que se percibe en última instancia es la instrumentación de nuevos esquemas con los viejos patrones, lo que significa

### Acuerdos entre México y Estados Unidos en materia de seguridad y terrorismo

- Iniciativa sobre seguridad fronteriza (junio 1998). Bases para mayor cooperación en la materia
- Memorando de Entendimiento sobre Cooperación en contra de la Violencia Fronteriza (febrero 1999). Encaminadas a resolver conjuntamente la situación de seguridad pública.
- Plan de Acción para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza (2001). Primer acuerdo integral para atender situaciones en materia de seguridad fronteriza en forma conjunta.
- Alianza para la Frontera México-Estados Unidos (marzo 2002). Plan de acción de 22 puntos. Encaminado a incrementar simultáneamente la seguridad en la frontera común y la facilitación de cruces de bienes y personas.
- Grupo Técnico Binacional en torno al Programa US-VISIT (noviembre 2003). Orientado a armonizar nuevos sistemas tecnológicos y de procedimientos en la frontera común.
- Plan de Acción para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza (febrero 2004). Actualización del programa de 2001 con nuevos componentes.

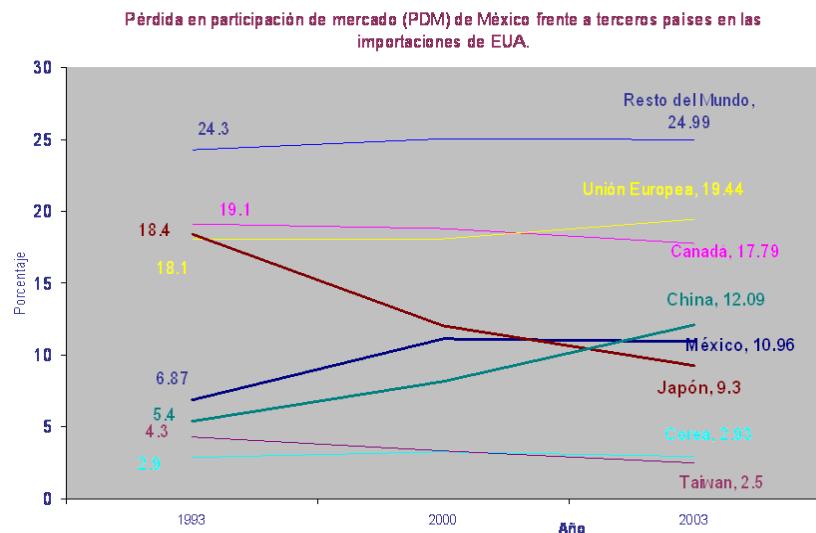
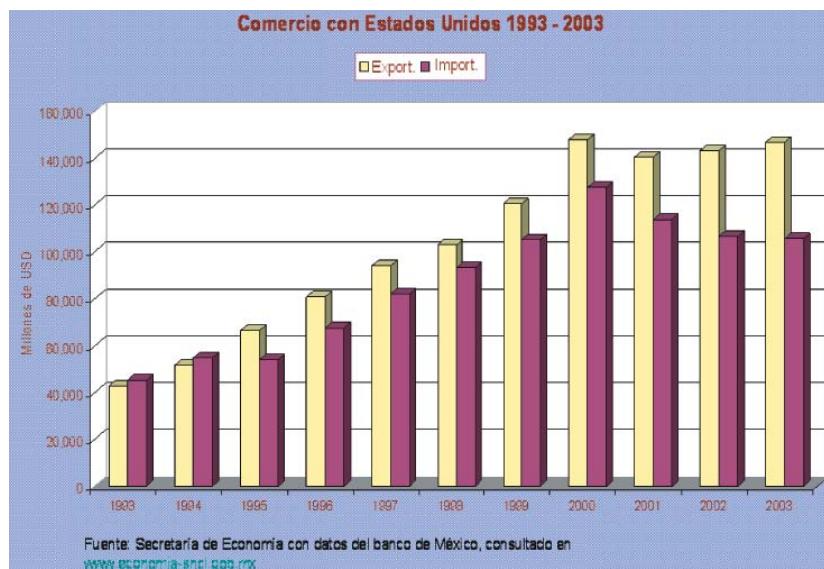
que la mayor parte de las decisiones en la frontera común se adoptan en forma unilateral, y que los recursos para el desarrollo de esquemas de interés común resultan marginales, por no formar parte de las prioridades del momento. La figura de fronteras seguras y ordenadas, o de las llamadas fronteras inteligentes, compartida por ambos gobiernos, no se ha traducido en la realidad en un avance balanceado de la agenda, ni en un enfoque distinto que privilegie la cooperación y la coordinación sobre la simple adaptación de una de las partes a las decisiones de la otra parte.

### Agotamiento de los beneficios del TLCAN

En paralelo a los drásticos cambios en la agenda política, en el ámbito económico se registró una evolución que poco ha servido para fortalecer la relación económica, y que ha tenido un impacto negativo en la economía mexicana. Por un lado los beneficios del TLCAN, palpables de 1994 al año 2000, cuando el comercio bilateral creció de 106 mil a 275 mil millones de dólares, empiezan a perder contundencia por las bajas tasas de crecimiento en Estados Unidos, la disminución proporcional de las exportaciones mexicanas y el número creciente de disputas comerciales con el país vecino, lo que lleva a una declinación del comercio bilateral del 8% entre el 2000 y el 2004.

En paralelo se registra una pérdida importante de competitivi-

dad internacional de la economía mexicana, situación que se agrava por el mejor posicionamiento de otros países, encabezados por China, que leyeron mejor las señales de la globalización.



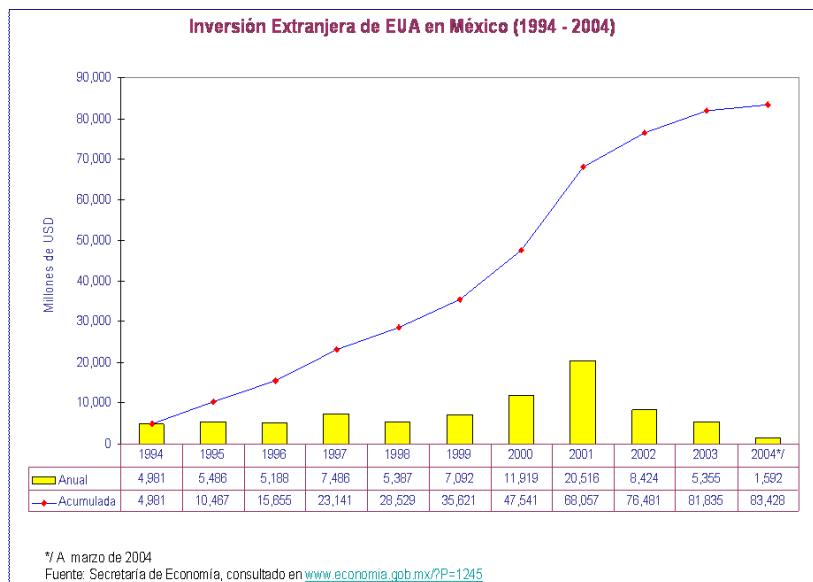
La IED proveniente de Estados Unidos disminuyó en términos reales del 2000 al 2003, pues después de alcanzar un pico de más de 20 mil millones de dólares en el 2001, descendió en el 2003 a poco más de cinco mil millones, el equivalente a

## La difícil búsqueda de un acuerdo para regular la migración

Pocos temas reflejan en forma tan clara el lento avance hacia una relación más genuina de cooperación como lo es la migración. No obstante los controles policíacos en la frontera y las leyes de migración vigentes en los Estados Unidos, –las más restrictivas en su historia reciente–, el flujo de mexicanos indocumentados hacia ese país se ha incrementado hasta rebasar la cifra de 350,000 nuevos residentes indocumentados anualmente. A finales del 2003 el total de indocumentados mexicanos rebasaba los cinco millones de personas, aproximadamente la mitad del total de indocumentados en territorio estadounidense.

Es cierto que en el 2001, y por primera vez desde el acuerdo bracero que concluyó en 1964, hubo un intento, por instrucción de los dos presidentes, de avanzar en lineamientos para una negociación bilateral sobre migración. El proceso iniciado en abril del 2001 se detuvo en septiembre de ese año, y nunca se reinició. En Estados Unidos no se ha logrado concretar en ley ninguna de las iniciativas que se han presentado en el Congreso, aunque es probable que se retomen una vez concluya el proceso electoral, se redefinan las prioridades del nuevo gobierno, y se abra un espacio político para el debate.

El tema no es sólo preocupación de México sino también de



<sup>f</sup>/ A marzo de 2004

Fuente: Secretaría de Economía, consultado en [www.economia.gob.mx/?P=1245](http://www.economia.gob.mx/?P=1245)

la IED proveniente de EUA en 1995, lo que refleja otro signo de la pérdida de fuerza de la interacción económica.

La dependencia tan estrecha de la economía mexicana respecto de lo que sucede en Estados Unidos no se vio contrarrestada con propuestas o iniciativas en la economía mexicana que impidieran la caída paulatina de la economía nacional y de su posicionamiento en el orden mundial.

Este nuevo ambiente ha acentuado las dudas, tanto en México como en Estados Unidos, sobre las bondades del TLCAN, e incluso ha incrementado en los dos países las voces que solicitan su revisión. Si a esto le sumamos el total estancamiento en la negociación del tema de la mano de obra mexicana en los Estados Unidos, el panorama de la relación económica bilateral para el 2004 y los años subsiguientes no resulta muy alentador.

una gran diversidad de actores en los Estados Unidos que ven la necesidad urgente de atender esta situación. La mejor prueba de ello es la forma en que el voto hispano y el tema de la migración han cobrado importancia en la campaña para la elección presidencial del 2004. Sin embargo, y no obstante el reiterado interés de México y las crecientes presiones internas en Estados Unidos, no ha sido posible avanzar un solo centímetro en las pláticas bilaterales, lo que da muestra clara de los desequilibrios en la agenda bilateral.

### Importancia de las comunidades mexicanas

Las comunidades mexicanas se han convertido en un tema prioritario en la agenda política nacional: el envío de más de 13,000 millones de dólares de remesas en el 2003; el peso creciente de la comunidad mexicana en Estados Unidos, el reto enorme de la situación de ilegalidad de más de cinco millones de mexicanos en ese país; y el planteamiento del voto de los mexicanos en el extranjero, explican y justifican el redimensionamiento de este tema.

Se estima que viven hoy en día en Estados Unidos más de 10 millones de mexicanos nacidos en México. De este total, 5.3 millones son indocumentados.

Si a esta cifra añadimos los 16 millones de descendientes de mexicanos, nacidos en Estados Unidos, la población mexicana-americana en EUA rebasa los 26 millones, el equivalente a más del 25% de la población de México. Esta situación ha despertado creciente interés en México.

Para el gobierno federal ha significado la necesidad de acercarse a estas comunidades y de fortalecer los canales de comunicación, objetivo que se ha buscado cubrir a través de los consulados, y de nuevas instancias gubernamentales como el Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior (2002) y el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), su órgano operativo. Para los gobiernos estatales en México existe la preocupación creciente por el exilio de sus paisanos, por la desintegración familiar y por la fuga de mano de obra calificada.

A nivel nacional se estima que 1.4 millones de familias en México tienen en las remesas su principal ingreso. En algunos estados las remesas significan un importante porcentaje de su PIB, como es el caso de Michoacán (11.4%) o de Zacatecas (6.5%). Para los bancos y agencias que realizan las

#### Migración hacia Estados Unidos

- Flujo temporal

1993: 454 mil personas  
2001: 325 mil personas

- Flujo migratorio que se queda en EUA:

1990: 235 mil personas

2003: 390 mil personas  
1990: 4.4 millones  
2003: 9.9 millones

- Mexicanos de nacimiento en EUA:  
De los 2443 municipios del país, sólo 93 no tienen registro migratorio alguno.

• 5.3 millones de mexicanos indocumentados viven en EUA.

Fuentes: 1) CONAPO, *Migrantes temporales hacia o desde Estados Unidos*, agosto 11, 2003.

2) CONAPO, *Índice de intensidad migratoria México-Estados Unidos*, 2000.

3) CONAPO, "El número de migrantes mexicanos en los Estados Unidos asciende a 9.9 millones", Comunicado de prensa, enero 9, 2004.

4) Passel, Jeffrey, et.al, *Undocumented Immigrants: Facts and Figures*, Urban Institute Immigration Studies Program, enero 12, 2004

## Recomendaciones

Es un hecho que el destino de México está estrechamente vinculado al de Estados Unidos, por lo que resulta urgente elaborar una estrategia de mediano y largo plazo orientada a dar certidumbre a las normas y criterios que guían la interacción mutua, y a establecer parámetros que garanticen márgenes de independencia y de maniobra para México. En paralelo es importante que la relación con Estados Unidos se ubique dentro de una estrategia global de política exterior, en la que estén debidamente jerarquizados los temas prioritarios de las relaciones exteriores de México en función de sus consecuencias políticas, económicas, y sociales.

En este contexto resulta esencial formular objetivos generales y sectoriales claros, teniendo siempre presente la situación internacional, los intereses de México y las posiciones e intereses de los actores estadounidenses, para poder pasar del nivel de lo deseable al ámbito de lo factible. Para la instrumentación de políticas resulta imprescindible fortalecer el andamiaje institucional mexicano, incluyendo la participación de embajadas y consulados, asegurar la adecuada coordinación interinstitucional y entre niveles de gobierno, así como generar los consensos necesarios en el Congreso Mexicano y con otros actores, para dar mayor solidez y consistencia a las políticas.

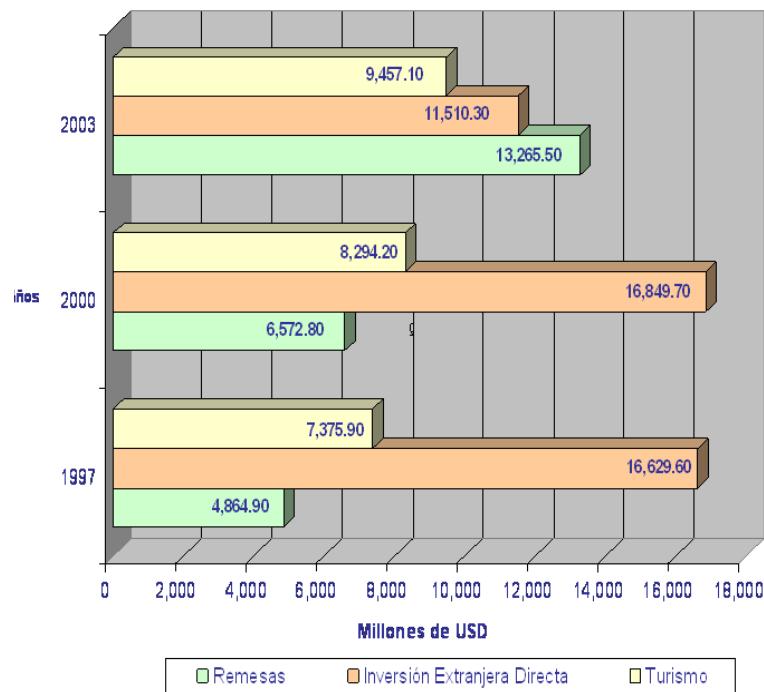
### Frontera

En el ámbito de la frontera México debe mantener y fortalecer la posición de que solo es posible dar la debida atención a los problemas fronterizos con un enfoque de cooperación por encima de las acciones unilaterales, y trabajar en la institucionalización de esquemas de administración de la frontera basados en el principio de la responsabilidad

transferencias de remesas, el fenómeno se ha convertido en un jugoso negocio; lo mismo para grandes consorcios que han desarrollado sofisticadas estrategias para la canalización de estos recursos vía el pago de cuentas telefónicas para sus parientes en México, o para la

además de una iniciativa ciudadana entregada en abril del 2003 al Congreso Mexicano. En marzo del 2004 la Secretaría de Gobernación presentó una propuesta a la Cámara de Diputados, y en el mes de abril se firmó un acuerdo político entre la Se-

## Comparación de remesas, inversión extranjera directa y turismo



Fuente: 1) Banco de México, Ingreso por Remesas Familiares, 1996 – 2003.

2) Banco de México, Inversión Extranjera, 1980 – 2003.

3) Banco de México, Ingreso por Viajeros Extranjeros, 1980 - 2004

construcción de viviendas en sus lugares de origen.

Uno de los temas más delicados en años recientes ha sido el voto de los mexicanos en Estados Unidos para elecciones presidenciales en México. De 1998 a la fecha han surgido 14 iniciativas en el Congreso sobre este tema,

cretaría de Gobernación y el PAN, el PRI, el PRD y Convergencia, para la regulación del voto de los mexicanos en el extranjero. De conformidad con dicho acuerdo, el 15 de junio de 2004 el Presidente Vicente Fox sometió a la Cámara de Diputados una iniciativa de decreto para re-

gular el voto de los mexicanos en el extranjero. Es evidente que esta iniciativa va dirigida a los mexicanos que viven en Estados Unidos. Hasta ahora no se ha tomado ninguna decisión en el Congreso respecto de las modalidades en las que, en su caso, deberán ejercer su derecho al voto estos mexicanos. El tema plantea dificultades operativas que no son menores, y en cualquier modalidad en que se haga, las dificultades técnicas solo podrán superarse con cuantiosos recursos financieros.

### **El futuro inmediato**

En noviembre del 2004 habrá de definirse el nuevo marco general de la política estadounidense para los siguientes cuatro años. Un segundo período de la actual administración podría significar la posibilidad de algunos avances en temas que son del interés de México, tales como: la mejoría en el funcionamiento de la frontera común, mayor atención hacia algunos aspectos del comercio bilateral, e incluso algunos avances en el tema migratorio, dentro del Congreso de los Estados Unidos, y en el marco bilateral, en particular si se avanza en la propuesta de trabajadores temporales.

La entrada de un nuevo gobierno podría significar algunos cambios positivos, que no serían inmediatos por los

necesarios ajustes que implicaría una nueva administración, y a la larga no muy distintos de los que se pueden esperar de la actual. No habrá marcha atrás en la seguridad como prioridad, ni tampoco en la nueva estructura de gobierno, aunque podría dedicarse mayor atención a la construcción de esquemas de cooperación bilateral más eficientes, con una visión más integral de la relación con México, como ha sido tradición en recientes gobiernos demócratas.

Cualquiera de los dos escenarios podría resultar favorable para México si se cumplen tres condiciones: recuperación de la competitividad internacional de la economía mexicana, fortalecimiento del andamiaje institucional para el manejo de la relación con Estados Unidos, y atención sectorial, en México y en los Estados Unidos, en los temas que resulten prioritarios en la relación bilateral. Los tres ámbitos requieren de una visión y de un esfuerzo, orientados hacia el mediano y el largo plazo.

Los resultados no serán inmediatos, y el proceso habrá de transitar por el cambio de gobierno en México a finales del 2006.

México tiene a su favor al menos cuatro elementos para negociar con Estados Unidos: la frontera común, cuya seguridad y eficiencia requiere de la cooperación

compartida. Para ello es necesario insistir en que para hacer realidad una frontera segura y ordenada es necesario un enfoque integral que incluya la planeación conjunta, la consolidación de mecanismos de coordinación federales y locales, y la asignación de los recursos financieros necesarios, tomando en cuenta las asimetrías.

**Objetivo central en la política de frontera debe ser alcanzar el equilibrio entre los propósitos de seguridad y la construcción de sistemas de cruce que permitan el tránsito seguro y expedito de personas y mercancías, que supone ser el objetivo central del acuerdo de fronteras inteligentes concertado por los dos gobiernos.**

**Esto implica un avance cualitativo en la coordinación entre las agencias mexicanas con responsabilidades en el manejo de la frontera, y con sus contrapartes estadounidenses. Un aspecto central en esta dinámica está en la coordinación y cooperación en el uso de nuevas tecnologías tanto para los sistemas de seguridad como para la agilización de cruces. Un último objetivo en frontera debe ser promover el desarrollo regional a través de la inversión en infraestructura de cruces y en proyectos de desarrollo regional como son las plantas binacionales para el tratamiento del agua, la posibilidad de un aeropuerto binacional (San Diego-Tijuana), de un puerto comercial complementario en la costa oeste (Ensenada), y de proyectos energéticos, que respondan a retos específicos de desarrollo y ayuden a dinamizar las economías regionales.**

### **Comercio e Inversión**

**En el ámbito del comercio resulta imprescindible mantener y mejorar el nivel de las exportaciones mexicanas en el mercado estadounidense a través de una identificación**

**más cuidadosa de los nichos de mercado, en donde México tiene sus ventajas comparativas. Sin embargo, tanto en el ámbito del comercio como en el de la atracción de la IED procedente de los Estados Unidos, los avances estarán en buena medida condicionados a mejores condiciones de competitividad de la economía mexicana, que ha sufrido un rezago preocupante en los últimos años. En lo que se refiere al ámbito estricto de la relación comercial bilateral, es necesario fortalecer los mecanismos institucionales creados por el TLCAN, agilizar los mecanismos de las disputas comerciales y reincorporar al sector privado en una estrategia conjunta que permita recuperar los beneficios alcanzados inicialmente en el marco del acuerdo comercial.**

#### **Migración**

**En el ámbito de la migración el principal objetivo debe ser ubicar el tema de la mano de obra mexicana en Estados Unidos dentro de la agenda bilateral, como parte sustantiva de la interacción económica entre los dos países. Resulta prioritario promover una solución a la situación irregular en la que se encuentran más de cinco millones de mexicanos en Estados Unidos y diseñar, en el marco bilateral, esquemas formales que permitan el movimiento de la mano de obra mexicana en forma legal, segura, digna y ordenada. En especial delicado resulta el tema de la seguridad de los migrantes indocumentados que cruzan por las zonas de alto riesgo. En ausencia de soluciones más estructurales, este tema se mantiene en el nivel de atención especial.**

**Para México resulta de la mayor importancia contar con una estrategia perfectamente estructurada para el seguimiento de los debates y previsibles reformas a la ley migratoria en el Congreso de los Estados Unidos,**

con México; la interacción económica, por el peso relativo que significa ser su tercer socio comercial; la necesidad de mano de obra mexicana para el funcionamiento de la economía estadounidense, cuya demanda en los próximos años lejos de disminuir seguirá aumentando; y la vecindad territorial, que constituye un componente esencial en la actual agenda de seguridad contra el terrorismo, el crimen organizado y el ingreso de migración indocumentada a los Estados Unidos.

Colocar en la agenda bilateral los temas de interés para México ha sido hasta ahora responsabilidad de los mexicanos. Atraer la atención de un gobierno con una imbricada agenda global no es tarea sencilla. Por otro lado, lograr resultados en una relación asimétrica, implica continuidad y consistencia en la estrategia, en su seguimiento y gran capacidad de adecuación a los cambios.

Todo ello hace necesario dedicar atención prioritaria y continuada, como parte de una política de Estado, a la relación con Estados Unidos.

#### **Conclusiones de la relación con Estados Unidos**

Las relaciones con Estados Unidos atraviesan un momento crítico debido a la presencia de diversos factores. En primer lugar, el fortalecimiento del tema de la seguridad como eje principal de las relaciones entre los dos países. En este contexto el objetivo principal de la política de Estados Unidos hacia México es ahora el fortalecimiento de controles para el ingreso de personas, bienes y mercancías a los Estados Unidos y la cooperación para la seguridad de instalaciones o regiones consideradas estratégicas.

En segundo lugar, se advierte el agotamiento de los beneficios iniciales del TLCAN. Las exportaciones mexicanas a los Estados Unidos ya no tienen el ritmo de crecimiento de hace algunos años y la IED proveniente de ese país tiende a

decrecer. Tal situación obedece, entre otras causas, a la baja competitividad de la economía mexicana que pierde terreno ante los avances de países como China y Corea.

En tercer lugar, ha ocurrido un cambio cualitativo en el tema de los trabajadores migratorios que se expresa de tres maneras: a pesar de mayores controles fronterizos, la emigración de trabajadores mexicanos tiende a crecer alcanzando las cifras más altas de los últimos años; las presiones para regular el paso de trabajadores migratorios mexicanos aumenta en los Estados Unidos, como lo hace evidente la cantidad de iniciativas que han sido presentadas al Congreso, pero la posibilidad de convertirlas en ley se encuentra paralizada y no parecen darse las condiciones para que se cumpla el anhelo mexicano de negociar, en un marco binacional, un acuerdo integral sobre trabajadores migratorios; finalmente, las remesas provenientes de estos trabajadores han superado al turismo y a la IED en México, convirtiéndolas en factor de importancia creciente para la economía de millones de familias mexicanas.

Relacionado con lo anterior, las comunidades mexicanas en Estados Unidos adquieren mayor importancia

política y económica, lo que las ha vuelto sujeto de atracción por parte de fuerzas políticas de uno y otro lado. El voto de los mexicanos en Estados Unidos se convierte en un tema que despierta polémica en México e inquieta a los estadounidenses.

Finalmente, el ambiente político de la relación se ha deteriorado por varios motivos. Desacuerdos respecto a la nueva política exterior de EU; estancamiento del proceso de institucionalización de la relación que se había fortalecido a partir de la firma del TLCAN; desconcierto y falta de preparación de la parte mexicana para responder a las nuevas demandas en materia de seguridad; persistencia de una posición cautelosa de líderes y opinión pública mexicanos ante la profundización de relaciones con Estados Unidos en áreas consideradas sensibles.

Las circunstancias anteriores obligan a considerar que la formulación de una estrategia de mediano y largo plazo para la relación de México con Estados Unidos es la tarea más urgente de la política exterior de México. De no hacerse, México seguirá al remolque de una relación que afecta de manera cada vez más intensa aspectos claves de la vida del país, en los que ocupan ahora un lugar prominente los temas de la seguridad.

a efecto de poder influir en su dirección y resultados. Dadas las altas probabilidades de que se llegue a estructurar y aprobar un programa de trabajadores temporales, México deberá estar preparado para negociar la operación bilateral de dicho programa, lo que implica importantes medidas internas, legales y de otra naturaleza, para obtener los mayores beneficios de ese nuevo escenario. En este tema es importante insertar en la agenda el principio de responsabilidades compartidas: por una parte, el trato justo y no discriminatorio para los trabajadores mexicanos; por la otra, los esfuerzos para la creación de condiciones en las zonas expulsoras que reduzcan los costos y los incentivos de emigrar.

#### *Comunidades Mexicanas*

El tema de las comunidades mexicanas en Estados Unidos ha adquirido especial importancia en los últimos años debido a su crecimiento, su peso relativo en la economía mexicana a través de las remesas y su creciente presencia en los Estados Unidos. En este ámbito es necesario mantener los esfuerzos para contribuir a su organización comunitaria, a fin de que cuenten con instrumentos para la defensa efectiva de sus intereses y derechos, a promover la preservación de los valores lingüísticos y culturales que los identifican con México y les permiten mantener lazos permanentes con nuestro país, y a crear mejores condiciones de interacción económica con estas comunidades en términos de inversiones en México, envío de remesas, así como acciones de apoyo en el ámbito social. A nivel gubernamental resulta prioritario fortalecer la infraestructura consular para responder a las demandas y requerimientos de asesoría, protección y defensa de los intereses de los nacionales mexicanos en ese país.



# La relación con América Latina

E

## UNA RELACIÓN INTESA EN EL DISCURSO Y DÉBIL EN LOS HECHOS

l llamado a la hermandad latinoamericana y a la alianza con los países del sur para contrarrestar el peso de Estados Unidos ha sido una constante en el discurso político mexicano. Sin embargo, en los hechos las relaciones con América Latina son débiles y erráticas, tanto en lo político como en lo económico, e incluso en los programas de cooperación. Esta debilidad se ha acentuado en los últimos años.

Los motivos que dificultan una relación más cercana son varios: las relaciones con la región se han canalizado preferentemente por las vías multilaterales desatendiendo la construcción de alianzas políticas bilaterales o subregionales; la relación económica ha perdido peso como reflejo de la integración cada vez mayor con Estados Unidos; los programas de cooperación son erráticos ante la debilidad de las instituciones políticas y administrativas en América Latina; finalmente, la región atraviesa por un proceso de fragmentación y diferenciación en términos de los modelos de desarrollo económico y social, a lo que se aúna la inestabilidad política, particularmente en la región andina.

### Debilitamiento de los mecanismos de concertación política

La relación política con América Latina se ha construido principalmente a través de los grupos de concertación, proceso en el que México ha desempeñado un papel clave, desde la creación del Grupo de Contadora (1983), hasta la fundación de la Cumbre Iberoamericana (1991). La relación con América Latina también se ha construido a través de grupos de carácter interamericano con fuerte sello latinoamericanista, como son la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de las Drogas (1986) y la Conferencia Regional de Migración (CRM), (1996).

Estos mecanismos de concertación son el mejor foro para el diálogo continuo entre los gobiernos latinoamericanos. Sin embargo, ese diálogo no llega muy lejos. La gran diversidad entre los países de la región conduce a lograr acuerdos que reflejan el mínimo común denominador, frecuentemente reiterativos de acuerdos ya logrados en otros organismos como la ONU o la OEA, y con poca capacidad para tener un impacto serio en otros

mecanismos regionales como la Unión Europea o la Cumbre de las Américas.

### **La relación política: casos especiales**

En el ámbito bilateral, la relación política de México en América Latina se ha concentrado en algunos casos especiales entre los que destacan Cuba, Centroamérica –Guatemala en particular– y Chile.

#### **Cuba**

Desde los inicios de la revolución cubana México mantuvo una “relación especial” con el régimen de Fidel Castro, relación que cambió drásticamente con la actual administración. Este cambio refleja, más que en ningún otro caso, la prioridad que la nueva administración otorgó a la democracia y a los derechos humanos como componente esencial de su plataforma de política exterior, incluso sobre las consideraciones geopolíticas que habían orientado durante cuatro décadas la relación con ese país. Este cambio es demasiado inmediato para hacer un balance más de fondo sobre los beneficios o perjuicios que pudiese representar para México. Sin embargo, es lo suficientemente contundente para considerarlo ya un cambio de la mayor trascendencia en la relación de México con ese país, y en sus posiciones tradicionales para encontrar contrapesos en la geopolítica hemisférica.

#### **Centroamérica**

Por motivos de vecindad geográfica, Centroamérica ha merecido una atención especial por parte de México, particularmente en momentos de inestabilidad, como re-

flejó en su momento la enorme atención concedida a la participación en el Grupo de Contadora. Hay una línea continua de atención y cooperación con los países de Centroamérica, entre los que Guatemala y Belice, por ser frontera, siempre han jugado un papel prioritario.

A raíz de los eventos de septiembre de 2001, la frontera sur de México, en especial con Guatemala, se convirtió en un tema de atención especial en el ámbito de la seguridad. Por esta frontera transitan hacia el norte importantes embarques de drogas para el mercado de Estados Unidos, y un número indeterminado de centroamericanos, sudamericanos, y de nacionales de países fuera del hemisferio, para llegar a los Estados Unidos.

Los eventos de septiembre del 2001 colocaron al terrorismo internacional en una nueva dimensión en la agenda de amenazas. Esto llevó a México a buscar esquemas de cooperación más eficientes con la contraparte guatemalteca. Los avances, si bien son importantes en relación al pasado, están todavía por debajo de lo necesario, entre otras cosas por la inestabilidad institucional en el país vecino, que hace difícil la construcción y permanencia de esquemas de cooperación.

### **El intento frustrado de una alianza especial con Chile**

El regreso de la democracia a Chile en 1989, creó las condiciones para un relanzamiento de la relación con ese país, lo que se refleja en el hecho de que el primer acuerdo de libre comercio que suscribe México fue con Chile, en 1991. La llegada al poder de un gobierno so-

cialista en Chile en el año 2000 generó una gran oportunidad para México, basada en la estrecha relación que existía con los líderes socialistas del exilio chileno y los lazos de amistad que de ellos se derivaron.

En el periodo de 2002–2003 Chile y México mantuvieron una estrecha comunicación y posiciones comunes frente a Estados Unidos como miembros no permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU. Sin embargo, no hay indicios de que ambos países hayan coordinado sus políticas o presentado iniciativas comunes en otros foros multilaterales.

Con relación a la posición frente a Cuba en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, las posiciones de México y Chile se separaron en 2002. La ausencia

de un mayor acercamiento político se reflejó también en la falta de apoyo al candidato chileno en la OEA para ocupar la Secretaría General del organismo.

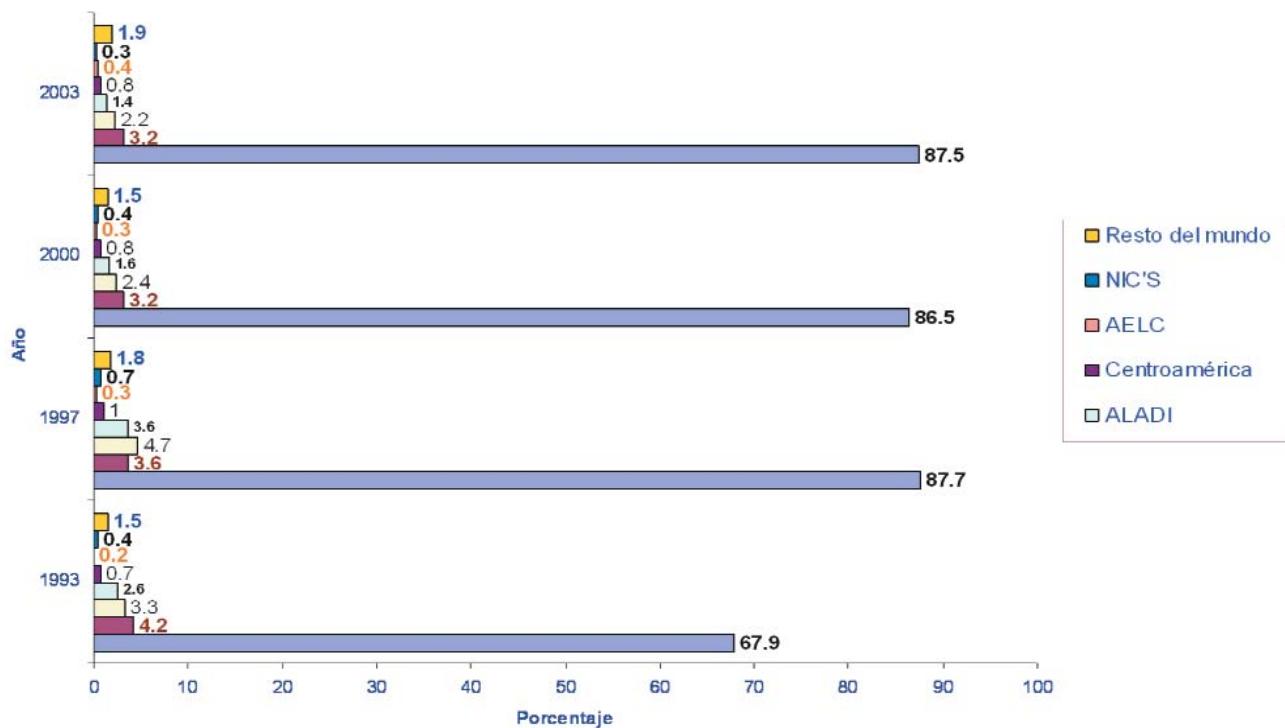
A la fecha la cercanía buscada no se ha traducido en una relación especial con ese país. Incluso en el ámbito comercial, la relación ha dado un viraje muy importante, sobre todo si consideramos que de 1992 a 1996 la balanza comercial mostró un crecimiento a favor de México de siete veces, mientras que, de 1996 al 2003, mostró un saldo en contra del 247%.

## La relación económica

### Comercio

El comercio con América Latina es poco significativo dentro del total

**Exportaciones mexicanas por región**



Fuente: Secretaría de Economía con datos del Banco de México, 2004, consultado en [www.economia-snci.gob.mx](http://www.economia-snci.gob.mx)

del comercio exterior de México. La gravitación más fuerte de la relación con Estados Unidos se sintió a partir del inicio de la negociación del Tratado de Libre Comercio, que marcó una nueva frontera entre México y los países de la región, y que llevó a que en América del Sur se viera esto como un parteaguas que colocaba a México como parte de Norteamérica, y no de América Latina. Entre otras consecuencias, este derrotero generó dificultades, hasta ahora insalvables, para alcanzar acuerdos económicos regionales con los países del MERCOSUR.

Este distanciamiento se ha reflejado en la proporción de las exportaciones de México hacia la región, que en el año 2003 representaron tan sólo el 2.2% del total (frente al 87.5% hacia Estados Unidos). En comparación, en 1997 representaron el 4.7%, es decir, más del doble. Los resultados de los acuerdos comerciales firmados con nueve países de la región han sido de poco beneficio para México. Con excepción de Venezuela y Bolivia, con los otros siete países la relación comercial resulta deficitaria para México, en particular con Chile y Costa Rica, los dos socios más importantes en la región después de Brasil.

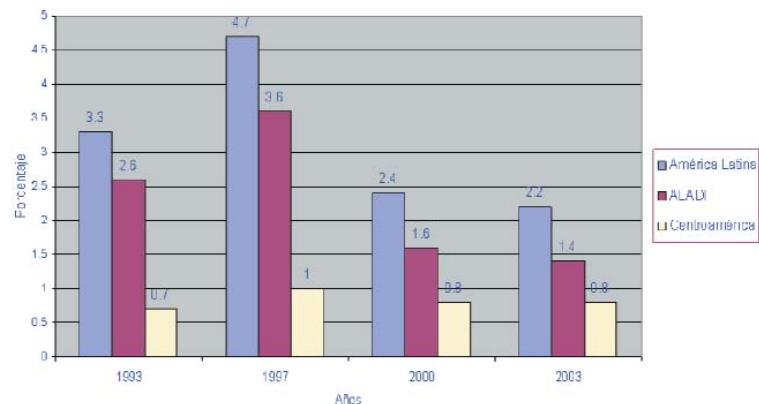
### Inversión

La IED acumulada de México en la región rebasó en el 2003 la cifra de los 13,000 millones de dólares.

Estas inversiones se han concentrado en siete países: Argentina (15%), Perú (13%), Colombia (12%), Venezuela (12%), Guatemala (11%), Chile (10%) y Brasil (9%). Sin embargo, esta relación, al igual

que sucede en el ámbito cultural, no pasa necesariamente por una estrategia formulada y apoyada por el gobierno de México como política de Estado, como sucede en muchos otros países.

Comportamiento de las exportaciones mexicanas hacia América Latina

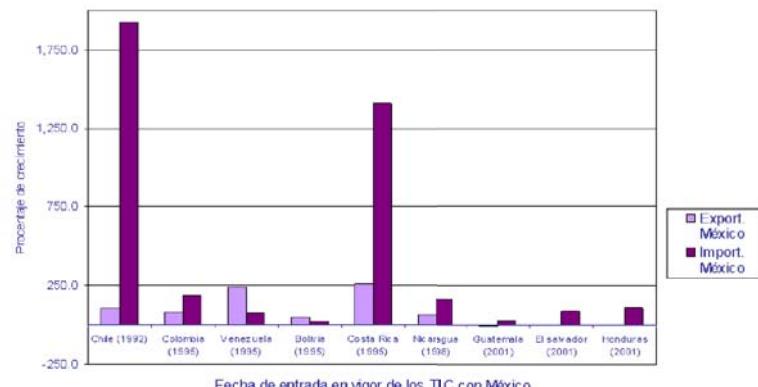


Nota:

a) Los países que comprenden ALADI son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Venezuela.  
b) En la serie de Centroamérica no se incluye a Panamá.

Fuente: Secretaría de Economía con datos del Banco de México, 2004 , consultado en [www.economia-sri.gob.mx](http://www.economia-sri.gob.mx)

Crecimiento porcentual del comercio de México con la región desde la fecha de entrada en vigor de los TLC hasta el 2002



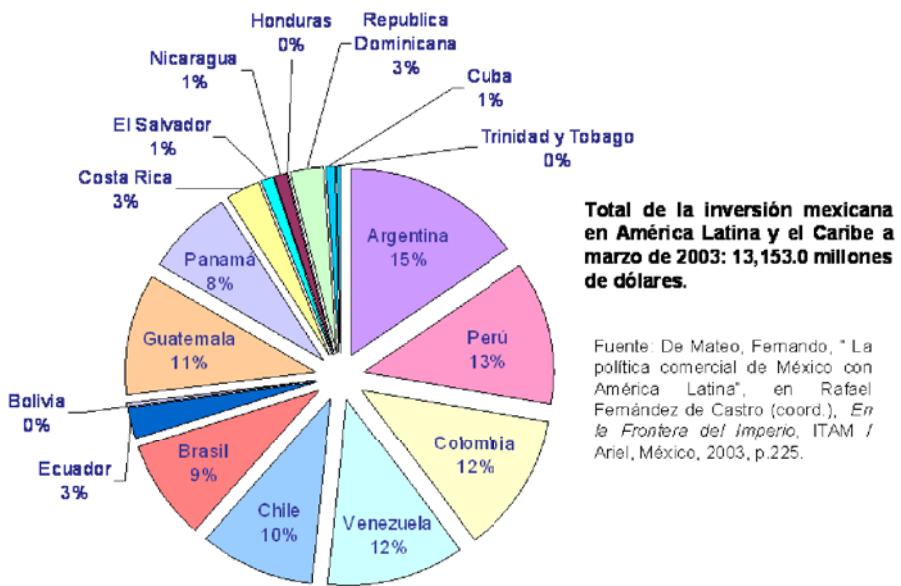
Fuente: De Mateo, Fernando, "La política comercial de México con América Latina", en Rafael Fernández de Castro (coord.), *En la Frontera del Impeno*, ITAM / Alai, México, 2003, p.226.

### La relación en materia de cooperación

#### Centroamérica

Uno de los aspectos más importantes de la relación con la región en las últimas décadas ha sido la

**Porcentaje de participación en la inversión total de México en América Latina y el Caribe, Marzo 2003**



evolución en materia de programas de cooperación, que se ha enfocado en Centroamérica. Esta cooperación ha sido de gran importancia para avanzar la comunicación con estos países, aunque no necesariamente ha representado un activo político a nivel multilateral, ni tampoco ha sentado las bases para una relación económica significativa, o para la estructuración de un esquema de integración subregional.

Entre 1991 y 1998 México suscribió 346 proyectos de cooperación con los países de la región. En la actualidad se tiene registro de 404 proyectos de cooperación científica y técnica que son parte de los programas vigentes. Por país los proyectos están distribuidos en Guatemala (147), Panamá (84), El Salvador (58), Costa Rica (50), Nicaragua (32), Honduras (22), y Belice (11). Sin embargo, de este paquete de proyectos, sólo 119 (29%) han sido concluidos, 96 (24%) están en ejecución, 90 (22%)

están pendientes de ejecución, y uno de cada cuatro (101) han sido cancelados. Entre las limitaciones de la cooperación de México con Centroamérica destaca la falta de consolidación de una metodología para definir e instrumentar los proyectos; la escasez de recursos presupuestales disponibles para estos programas; la ausencia de sistemas adecuados de evaluación ex post, y; la debilidad de las instituciones en Centroamérica responsables de administrar la cooperación con México.

Entre los principales retos que se presentan para fortalecer esta cooperación destaca la necesidad de una nueva estrategia centrada ya no en criterios de cantidad sino de calidad de los proyectos; una mayor vinculación entre la cooperación, los objetivos políticos y los objetivos de integración económica; y una adecuada difusión de los trabajos y de los beneficios de la cooperación entre México y Centroamérica.

## *Sudamérica*

En el caso de Sudamérica los programas de cooperación en materia científica y técnica se encuentran concentrados en seis países: Argentina (68), Bolivia (95), Brasil (48), Chile (22), Ecuador (40), y Perú (17). Sin embargo, con esta región encontramos que el nivel de cumplimiento es mucho más bajo que los programas de Centroamérica. De los 290 proyectos planteados en el último quinquenio, el 68% (195) han sido cancelados; sólo 29 (13%) se han concluido, 9 (3%) están en ejecución, y 45 (16%) están pendientes por ejecutar.

## **Problemas actuales**

### *El Plan Puebla-Panamá*

Desde sus orígenes, el Plan Puebla-Panamá presentó problemas de distinta índole tanto en su concepción como en su instrumentación. Por un lado, se concentró en una sola instancia la promoción e instrumentación del Plan y el control de la frontera, objetivos que no necesariamente son compatibles. Por otro lado, se ha registrado la ausencia de una coordinación adecuada con los gobiernos centroamericanos y con los gobiernos estatales del sur de México para su diseño e instrumentación. Esta situación se ha visto agravada por cambios constantes en la ubicación institucional del plan. A esto debe añadirse la ausencia de programas específicos y de los recursos necesarios para su implementación, y la presencia de imputaciones de organizaciones sociales en los estados del sur de México y en Guatemala, que consideran que el Plan podría ser dis-

ruptivo para el tejido social de comunidades indígenas y para el equilibrio ambiental.

Dado lo anterior, hasta ahora el Plan ha presentado pobres resultados, lo que plantea un reto importante para el Plan en sí mismo, y por lo que esto representa para la relación con la región. El principal reto en este momento es convertir el Plan en instrumento de una política integral que asegure una presencia continua y consistente de México en la zona.

### *El distanciamiento de Cuba*

En 2004 la relación con Cuba se llevó a un punto de deterioro que difícilmente podrá revertirse. El papel que México podría jugar como mediador, comunicador y coadyuvante en la relación entre Cuba y Estados Unidos, resulta ahora poco probable. El peso que tuvo la relación entre México y Cuba en el equilibrio geopolítico regional también se ve gravemente disminuido. Adicionalmente, las relaciones sistemáticas de mexicanos con la Isla seguramente encontrarán mayores obstáculos, sobre todo en el caso de los inversionistas. En el orden interno, el distanciamiento producido por la demanda de la salida en 48 hrs. del Embajador cubano en México reflejó la ausencia de una visión geopolítica y de seguridad nacional, así como una falta de oficio diplomático y serios problemas de coordinación entre las Secretarías de Estado. El re establecimiento de la normalidad en las relaciones en julio del 2004 contribuye a evitar un mayor deterioro, aunque difícilmente podrá modificar el nuevo estatus.

## *Búsqueda de acercamiento al MERCOSUR*

La firma del TLCAN con Estados Unidos y Canadá marcó un distanciamiento con los países del MERCOSUR y un camino muy difícil por recorrer, aún no resuelto, para alcanzar un acuerdo comercial con estos países. En este contexto, se ha marcado aún más el liderazgo brasileño y su rivalidad con México en los asuntos de América Latina. Las declaraciones de mediados de 2004 sobre el eventual ingreso de México al MERCOSUR han sido erráticas. El proceso de ingreso requiere el cumplimiento de una serie de condiciones que están lejos de poder alcanzarse. Por lo pronto, México tiene solamente la categoría de observador, lo que representa un cierto avance respecto al distanciamiento previo, pero está lejos de ser un cambio cualitativo en la relación con ese mecanismo de integración

## *La frontera sur después del 11/9*

Después del 11/9 la frontera sur de México se convirtió en una prioridad desde el punto de vista de la seguridad, lo que ha elevado las exigencias para hacer más eficiente el combate al crimen organizado y al terrorismo; fortalecer la seguridad pública en la región fronteriza; aumentar la eficiencia en la administración de los cruces fronterizos; administrar en forma más adecuada los flujos migratorios; fortalecer los mecanismos bilaterales de cooperación con los países fronterizos, y aumentar la coordinación trilateral México–Guatemala–Belice. La mayor parte de estas tareas están por debajo de los niveles deseables.

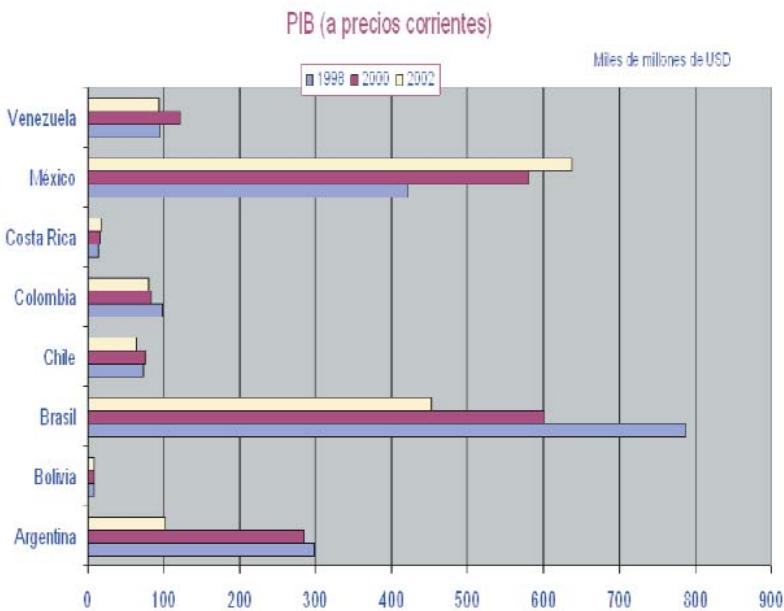
## *Persistente aislamiento del Caribe*

La política de México hacia El Caribe ha sido tradicionalmente de bajo perfil. Sólo Cuba ha estado en las prioridades de política exterior de México. La diversidad étnica, cultural y lingüística de El Caribe, producto del colonialismo histórico, ha mantenido a la mayor parte de las pequeñas islas más cercanas a sus ex-metrópolis que a sus vecinos. El lugar que han dejado vacío lo ha ocupado Estados Unidos.

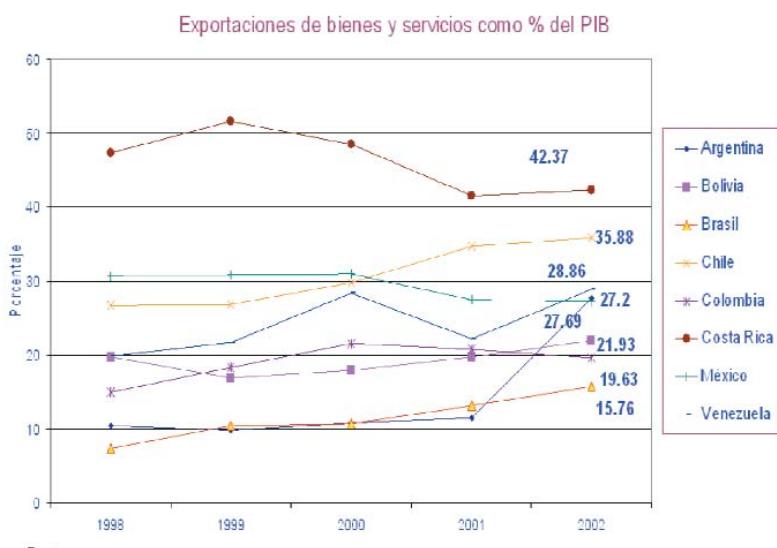
El comercio de México con El Caribe resulta insignificante. Fuera de Cuba y República Dominicana, las relaciones comerciales, de inversión, culturales y de intercambio, son mínimas. México cuenta con representaciones diplomáticas sólo en cinco países: Cuba, República Dominicana, Jamaica, Haití y Trinidad y Tobago.

## **El debilitamiento de América Latina como actor internacional**

La situación general de América Latina dista de ser idónea para buscar un fuerte acercamiento a la región en su conjunto, pues no obstante la existencia de gobiernos democráticos en prácticamente todos los países de la región, los avances en el desarrollo económico y social han sido en general precarios, lo que incluso ha afectado la credibilidad de las democracias, y ha provocado focos recurrentes de instabilidad, de mayor o menor intensidad, en casi todos los países de la región. Frente a esta situación, los mecanismos de concertación política, lejos de fortalecerse, parecen haber perdido fuerza como escenarios para la búsqueda de soluciones. La parti-



Fuente:  
Banco Mundial, "World Development Indicators", consultado en  
<http://devdata.worldbank.org/data-query>



Fuente:  
Banco Mundial, "World Development Indicators", consultado en <http://devdata.worldbank.org/data-query>

cipación de México frente a estos retos ha sido poco activa y en conjunto podría afirmarse que el nivel de liderazgo de México ha decrecido, al menos en relación con otros períodos recientes de su política exterior.

### *La diferenciación de estrategias de desarrollo en la región*

Existen hoy en día elementos de diferenciación importantes entre los países de América Latina entre lo que destacan las distintas estrategias de desarrollo; la convivencia

## Recomendaciones

Es necesario establecer con claridad los objetivos y los intereses de México en América Latina en función de la diversidad de la región, las debilidades de la relación actual de México con los países del área y la necesidad de equilibrar el peso de la relación con Estados Unidos. En este contexto se deben identificar claramente los objetivos económicos de México en relación con América Latina en el ámbito comercial, de inversiones, de alcance de los acuerdos comerciales vigentes y elaborar e instrumentar una estrategia en forma coordinada con el sector privado.

En el marco general de la relación es necesario reformular el discurso político sobre América Latina concentrándose en aquellos temas y foros regionales de concertación en los que sea posible promover los intereses de México y los intereses de la región en su conjunto, reconociendo que no es viable una estrategia única para relacionarse con América Latina y que es necesario un enfoque de acercamiento diferenciado.

Los objetivos en América Latina deben estar concentrados en áreas específicas de interés para México por motivos económicos, políticos y de seguridad nacional. A nivel regional el objetivo más importante debe ser preservar y fortalecer los mecanismos de concertación política que aumentan el peso específico de la región en el ámbito multilateral. A nivel bilateral, las áreas prioritarias para México son Centroamérica, en particular Belice y Guatemala; los países del Cono Sur, en especial Brasil y Chile; en el área andina, Colombia y Venezuela. Cuba es un caso de atención especial por motivos de política interna y de sus implicaciones en la relación con Estados Unidos.

### **Centroamérica**

Resulta urgente fortalecer la estrategia hacia Belice y Guatemala para enfrentar los retos principales

**derivados de la frontera: seguridad, administración de fronteras, migración, desarrollo regional y medio ambiente, a través del desarrollo y fortalecimiento de mecanismos institucionales de cooperación.**

**A nivel subregional es necesario formular una estrategia clara para sacar adelante los cuatro componentes esenciales de la relación de México con Centroamérica: comercio e inversión; desarrollo de infraestructura (interconexión eléctrica, telecomunicaciones, carreteras, etc.); programas de cooperación; y apoyo al desarrollo de la capacidad institucional, nacional y regional. En este contexto, se deben conjuntar esfuerzos con los países centroamericanos para consolidar proyectos regionales que requieren apoyo financiero extrarrregional.**

#### **El Caribe**

**Hacia El Caribe la estrategia debe privilegiar la relación con Cuba, dar atención a los países donde existen focos de inestabilidad y conflicto, y a aquellos con los que existe un mayor potencial de cooperación e interacción económica. Respecto de Cuba conviene apoyar las iniciativas a nivel internacional a favor de un cambio político pacífico en la isla, que le permita avanzar por la vía democrática con pleno respeto a los derechos humanos, al tiempo de promover las mayores relaciones económicas y la oposición al bloqueo estadounidense. A nivel bilateral es importante diversificar la relación y alentar la cooperación en ciencia y tecnología así como fortalecer los lazos culturales.**

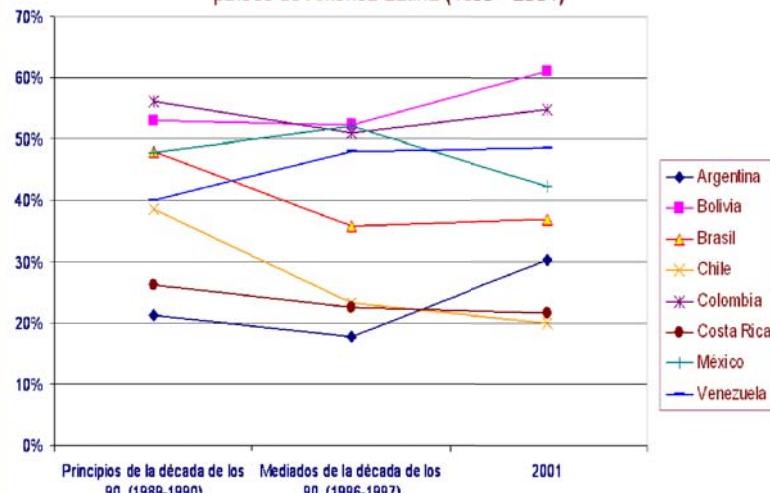
#### **Paises Andinos**

**De especial atención resulta la situación política en Venezuela y el conflicto interno en Colombia. Frente a estos escenarios es importante formular los lineamientos que guiarán la posición de México ante el posible agravamiento de la situación política interna en ambos países. En el marco de las crisis políticas e institucionales**

de economías de tamaños muy diversos, y la ausencia de homogeneidad en el grado de vinculación con el exterior, lo que se refleja en la distinta participación del co-

Europa. Las pequeñas economías de Centroamérica y el Caribe, están más interesadas en participar en la reducción de los proteccionismos, que en el desarrollo de

**Porcentaje de población que vive en la pobreza en algunos países de América Latina (1989 - 2001)**



Fuente: PNUD, *La Democracia en América Latina. Compendio estadístico*. Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, Buenos Aires, 2004, pp. 118 - 119.

mercio exterior como proporción del PIB. La pobreza está presente en toda América Latina, pero nos encontramos ante niveles muy desiguales, que pueden ir del 20% hasta el 60% de la población, dependiendo del país.

Por lo que toca a la apertura comercial, ésta se desarrolla con perspectivas distintas. Brasil encabeza un proyecto de integración que contempla la consolidación del mercado subregional antes que la apertura comercial frente a otros mercados. Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay están inmersos en el MERCOSUR como mecanismo de desarrollo, y mantienen estrechos vínculos con

nuevas exportaciones.

Los procesos de integración subregional han seguido cursos distintos en función, entre otras cosas, del grado distinto de estabilidad política interna en los países de la región, situación que se ha reflejado en particular en los países andinos.

#### **Deterioro de las instituciones democráticas.**

América Latina experimenta un proceso de crisis política en un número importante de países. Existen contrastes entre países que gozan de sistemas políticos estables y relativos niveles de libertad, con aquellos en donde la disrupción social es latente y las libertades están restringidas.

Las naciones de la región se caracterizan por tener democracias electorales pero no democracias integrales que permitan condiciones adecuadas de gobernabilidad. La polarización económica y la desigualdad social afectan la construcción democrática. El estudio del PNUD demuestra que el 54.7% de la población de América Latina preferiría un gobierno autoritario si este resolviera sus necesidades económicas. El 56.3% considera que es más importante el desarrollo económico que la democracia. En forma particular, la región andina es la que experimenta de manera más marcada la crisis institucional con consecuencias evidentes en la gobernabilidad de Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

### Conclusiones de la relación con América Latina

A pesar de un fuerte discurso latinoamericanista por parte de las élites políticas, México no ha acumulado un capital significativo de buenas relaciones con América Latina. Este sólo existió en casos especiales como el de Cuba y con fuerzas políticas específicas en Centro y Sudamérica.

Desde el punto de vista político, la relación de México con la región se ha conducido preferentemente a través de los mecanismos informales de concertación

como el Grupo de Río, cuyo impacto en política internacional es secundario por el carácter tan general de los acuerdos que se puede alcanzar en estos foros. Por otra parte, no se han construido alianzas bilaterales o subregionales significativas, comparables a lo que ocurre en el MERCOSUR.

En el ámbito económico, la relación comercial se debilita cada día más mientras, en contrapartida, hay un crecimiento interesante de la inversión mexicana en algunos países de la región. En la actualidad, ante el cuadro tan diversificado de situaciones que presenta la región, es importante alejarse del concepto integral de "América Latina" e identificar y concretar la atención en las áreas que son de interés para México por motivos económicos y de seguridad nacional. Entre ellas está Centroamérica, Cuba y aquellos países en los que hay inversión mexicana. Chile debería considerarse como un fuerte aliado en Sudamérica y el reto de construir un buen entendimiento con Brasil se mantiene como un tema prioritario, de cuya orientación depende la posibilidad o no de obtener un peso mayor en la política internacional a través de una alianza que involucre al otro "grande" de América latina.

en la región resulta importante apoyar iniciativas multilaterales, particularmente en el marco de la OEA.

Es también importante fortalecer y ampliar la relación de cooperación en materia de seguridad e inteligencia con Colombia para el combate al narcotráfico, que ayude a desactivar el potencial de asociación entre las redes del narcotráfico y del crimen organizado de los dos países.

### Cono Sur

Se debe hacer frente al liderazgo excluyente de Brasil evitando la confrontación y trabajando en dos vertientes: con una estrategia agresiva de penetración del capital mexicano en el mercado brasileño; y mediante la diversificación del diálogo con las élites políticas y económicas brasileñas con el fin de encontrar las áreas de convergencia. En paralelo se debe elevar el nivel de la acción diplomática con la clara decisión de construir alianzas pragmáticas con Brasil que pongan en evidencia el potencial de influencia a nivel regional e internacional que puede alcanzarse actuando conjuntamente. Como parte de esta estrategia los representantes mexicanos en foros multilaterales deben contar con claras directivas para estrechar la concertación con Brasil.

Igualmente importante resulta fortalecer la relación bilateral con los otros miembros del MERCOSUR, particularmente en el ámbito económico, al tiempo de consolidar la posición de México como observador en el MERCOSUR y abrir la discusión con el sector privado mexicano la conveniencia de dar pasos posteriores. También resulta prioritario apoyar y dar seguimiento a la presencia de capital mexicano y al aumento de las exportaciones de México en la región en coordinación con el sector privado mexicano. En la relación con los países del Cono Sur resulta en especial importante profundizar el potencial de las relaciones con Chile, en particular en el ámbito político y multilateral.



# H

istóricamente la relación de México con Canadá ha sido buena pero distante. A raíz de la firma del TLCAN, Canadá adquirió una importancia estratégica particular para México tanto por el nuevo potencial de comercio e inversión que abrió el acuerdo subregional de libre comercio, como por la condición compartida de vecino inmediato de los Estados Unidos. Los eventos del 11 de septiembre y la creciente necesidad de dar respuestas coordinadas a los problemas de seguridad derivados del combate al terrorismo, así como de contener el creciente sesgo unilateral de Estados Unidos, han venido a aumentar la importancia estratégica de la relación con Canadá.

Canadá es hoy en día un país que requiere de atención especial y de un esfuerzo diplomático y político consistente que permita superar los obstáculos para una relación de cooperación y coordinación más cercana, amplia e institucionalizada que signifique la consolidación de una alianza estratégica. El futuro de la relación con ese país no puede dejarse simplemente a la dinámica del mercado y a la simpatía natural entre dos países que comparten los retos de la vecindad con Estados Unidos. Se trata de dos países con tradiciones culturales y sistemas políticos distintos, con niveles de desarrollo diferentes y que han construido una relación con Estados Unidos sobre bases muy distintas. Existe un importante componente de seguridad militar en la relación entre Canadá y Estados Unidos que no está presente en la relación de México con Estados Unidos, y las realidades de sus respectivas fronteras son muy distintas.

## Encuentros incompletos entre México y Canadá

En el pasado, México y Canadá han tenido diversos momentos de acercamiento en temas específicos. En los ochenta, la situación de conflicto en Centroamérica abrió espacios de convergencia en el ámbito multilateral entre los dos países para dar una salida negociada a los conflictos en la zona. Posteriormente, a finales de esa década, el cambio simultáneo en las estrategias de desarrollo económico de Canadá y de México, y en particular la firma del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos, generaron condiciones para iniciar una etapa de acercamiento económico que posteriormente se institucionalizó en el marco del TLCAN.

En el ámbito político, la diplomacia canadiense en los noventa se centró en una estrategia de consolidación de los instrumentos multilaterales encaminados a la promoción de la democracia, la vigencia de los derechos humanos y la puesta en marcha de operaciones de Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. Por su parte, la diplomacia mexicana veía con cautela estas iniciativas ante el riesgo de que socavaran principios tradicionales como la no intervención y la no participación del sector militar en asuntos internacionales. No se dio, pues, un acercamiento significativo en ese ámbito. El tema multilateral de mayor coincidencia fue el del desarme, en especial, las iniciativas para lograr la prohibición de minas antipersonales y la regulación del tráfico de armas ligeras.

### **Relación económica**

Durante los diez años de vigencia del TLCAN el comercio bilateral se triplicó. Sin embargo, las expectativas iniciales de una estrecha coordinación entre México y Canadá no lograron concretarse.

México es hoy en día el cuarto socio comercial de Canadá después de Estados Unidos, China y Japón. Entre 1993 y 2003 la tasa de crecimiento promedio anual del comercio bilateral fue del 13.1%, de forma tal que en nueve años el comercio de México con Canadá se triplicó, pasando de 4,000 millones de dólares a 12,000 millones de dólares; una cifra respetable pero moderada.

En lo que se refiere a la inversión el TLCAN significó un impulso

importante. De 1994 al 2002, las inversiones canadienses en México se multiplicaron por cuatro y alcanzaron los 4,000 millones de dólares. La IED canadiense representa el 3.6% del total de la IED en México. Para 2003, cerca de 1,300 compañías de México contaban con capital canadiense. En materia del mercado laboral existen antecedentes importantes entre México y Canadá. En 1974, se estableció un programa de trabajadores agrícolas temporales; se trata de un esquema de cooperación bilateral exitoso, aunque de alcances limitados, que ha permitido un flujo migratorio dentro de un marco regulado y ordenado. Entre 1974 y 2003 el número de trabajadores agrícolas temporales mexicanos pasó de 203 a 10,595. Cabe señalar, sin embargo, que los últimos tres años el número ha permanecido constante.

### **Mecanismos institucionales numerosos; resultados débiles**

A diez años del TLCAN, la relación entre México y Canadá ha ganado en el armado e intensidad institucional, con lo cual la capacidad de diálogo se ha extendido más allá de la agenda económica. Se han construido diversos mecanismos que permiten encuentros periódicos y regulares entre funcionarios de todos los niveles de ambos gobiernos. Las reuniones entre Jefes de Estado se han hecho cada vez más frecuentes: entre el año 2000 y el 2003 tuvieron lugar nueve encuentros a este nivel. Los mecanismos de consulta de Secretarios y Ministros de ambos países en el marco bilateral han venido funcio-

## **Recomendaciones**

**Resulta necesario intensificar el diálogo con Canadá a fin de asegurar la participación de México en el debate que se da en ese país sobre el futuro del TLCAN y de América del Norte, así como asegurar el compromiso de Canadá para trabajar conjuntamente en la profundización de las instituciones trilaterales, particularmente en los temas centrales para México: frontera, desarrollo económico y migración.** A nivel bilateral, se deben aprovechar mejor las oportunidades en materia migratoria, en particular en torno a la participación de México en los programas pilotos para contratación de mano de obra extranjera no calificada, así como fortalecer el diálogo y la cooperación en el rubro de sistemas de administración de frontera incluyendo el uso de nuevas tecnologías y sistemas de control.

**Es necesario fortalecer el diálogo con Canadá en temas de seguridad y situaciones de conflicto en el hemisferio, en particular el tema de Cuba, así como en la reforma de instituciones interamericanas.**

**Igualmente importante resulta dialogar con Canadá sobre experiencias y perspectivas en temas como operaciones para mantenimiento de la paz de Naciones Unidas y, en general, sobre temas de seguridad y participación del sector militar en acciones internacionales.**

**Se deben mejorar las condiciones en México para atraer la IED canadiense, lo que requiere certeza jurídica y mayor desregulación y reforzamiento de la seguridad pública, así como promover el acercamiento a las provincias con potencial para fortalecer las relaciones con México (Alberta, Nueva Brunswick, etc.).**

**Es importante ampliar y profundizar el diálogo entre diferentes actores de los dos países: legisladores, académicos, empresarios y organizaciones civiles, y trabajar para lograr una mayor concertación política en temas claves para Canadá y México como son medio ambiente y agua.**

nando de manera regular al igual que las Reuniones de Planeación de Política Exterior. Adicionalmente, las reuniones Interparlamentarias México-Canadá han contado con la participación de delegaciones amplias y plurales.

Sin embargo, se trata de una relación altamente sectorizada en la que, en ocasiones, está ausente una visión integral y una atención permanente. A pesar del fuerte andamiaje institucional, los datos no indican un sólido fortalecimiento de las relaciones entre los dos países. Por ejemplo, en el campo del comercio, así como en el de IED, las cifras alcanzadas siguen siendo modestas. Una relación que apenas comienza, como es la de China, ya se acerca en materia de comercio a los niveles existentes con Canadá. Por otro lado, el acuerdo migratorio, aunque es un buen modelo para ordenar flujos migratorios, se mantiene en números muy reducidos que no impactan el conjunto del movimiento migratorio mexicano. En los últimos tres años el número de trabajadores que participa en este programa no ha crecido. En materia política, no adquiere visibilidad la concertación entre los dos países en foros multilaterales, en donde pocas veces emergen iniciativas de largo alcance copa-

trocinadas por ambos gobiernos.

Por el lado canadiense, aún no se ve a México como un socio en igualdad de condiciones, lo que explica la renuencia canadiense a avanzar en el ámbito trilateral. Existe muy poco conocimiento de los empresarios y la sociedad civil canadiense sobre México, lo que lleva a que la relación con nuestro país sea frecuentemente vista en forma muy distinta y por separado de la relación de Canadá con Estados Unidos.

Por el lado mexicano, son pocos los sectores empresariales, académicos u organizaciones civiles dispuestos a volcar su interés en las relaciones con Canadá, por lo que aún persiste un amplio desconocimiento del potencial de cooperación con ese país. A nivel gubernamental la participación en los mecanismos existentes no está acompañada de actividades de seguimiento que permitan traducir declaraciones y acuerdos en resultados significativos.

## **Las perspectivas actuales**

A partir de la alternancia política en México en el año 2000 y a raíz del mayor activismo de México en los temas de derechos humanos y promoción de la democracia, se abrieron nuevas coincidencias entre los dos países. México ha buscado, sin mucho éxito, el apoyo de

Canadá para impulsar una nueva etapa en el proceso de integración de América del Norte orientado a la apertura del mercado laboral, y al establecimiento de fondos de compensación que permitan cerrar la brecha de desarrollo entre los tres países.

A pesar de la mayor coincidencia entre los dos países en temas del ámbito multilateral, persisten diferencias tradicionales, típicas entre países con distintos niveles de desarrollo. Por ejemplo, Canadá es un pionero en el apoyo a las organizaciones civiles como actores centrales de la política internacional. México, cuya sociedad civil tiene niveles de organización menores, no comparte esa tendencia. Por otro lado, Canadá condiciona su cooperación internacional al cumplimiento de ciertas metas y al comportamiento de ciertos actores en términos que no son aceptados por México.

El cambio de la política exterior de Estados Unidos después del 11/9, ha colocado a México y Canadá frente a retos similares en lo tocante a seguridad en las fronteras. El objetivo inmediato compartido de ambos países es evitar que las nuevas preocupaciones de seguridad estadounidenses, y el imperativo de aumentar los controles al flujo de personas, bienes y servicios que cruzan las fronteras comunes, se conviertan en un obstáculo para el intercambio económico con su principal socio comercial.

Sin embargo, las respuestas de México y Canadá frente a este reto compartido se han dado de manera descoordinada. México ha alentado el desarrollo de mecanismos trilaterales para canalizar la mayor y necesaria cooperación en materia de seguridad y de control fronterizo, con el propósito de negociar mejores condiciones con Estados Unidos. Canadá, por su parte, ha favorecido un enfoque bilateral más que trilateral para el tratamiento de los temas de seguridad en América del Norte, argumentando las enormes diferencias entre su frontera con Estados Unidos y la de México con este último.

## Conclusiones de la relación con Canadá

A pesar de los intereses comunes entre México y Canadá, determinados principalmente por ser frontera con Estados Unidos, la relación entre los dos países ha sido siempre amistosa pero distante. La firma del TLCAN abrió el camino para un crecimiento relativamente significativo de las relaciones comerciales y laborales, así como para la construcción de un andamiaje institucional que vincula periódicamente a diversos sectores de ambos países y aborda regularmente los temas de la agenda.

La situación anterior no ha logrado, sin embargo, romper las distancias. Las relaciones comerciales y laborales no han crecido lo que se podría. Se habla en ocasiones de una alianza estratégica México-Canadá, pero lo cierto es que no hay un programa de acciones conjuntas en los foros multilaterales, OEA u ONU; no existen programas conjuntos ante terceros países, como podría ser El Caribe o Centroamérica; no hay un programa significativo de cooperación educativa, científica y técnica y, sobre todo, no hay una coordinación continua para negociar con Estados Unidos en lo que concierne a los programas de seguridad en la frontera.

El concepto de América del Norte se aplica en realidad a Canadá y Estado Unidos. Desde la perspectiva canadiense, México no forma necesariamente parte de él. Las nuevas circunstancias creadas por la preocupación estadounidense con la seguridad y el interés mutuo de México y Canadá en que esto no afecte las relaciones comerciales y laborales, invitan a un esfuerzo redoblado para avanzar en una verdadera alianza estratégica con Canadá.



# Relaciones con Europa

**L**a relación de México con Europa ha sido tradicionalmente en buenos términos, aunque centrada en unos pocos países: España, Alemania, Gran Bretaña, Francia e Italia. El Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación, vigente desde el año 2000, marcó la pauta para una ampliación en el comercio y en la cooperación que no se ha dado con los alcances que se esperaban.

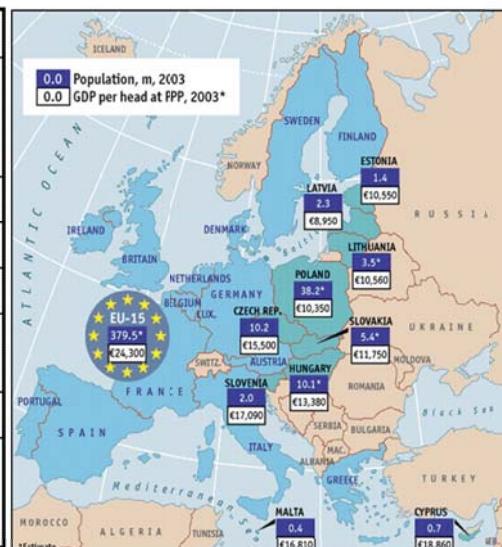
El proceso de ampliación de la Unión Europea y los escenarios de conflicto internacionales ocupan hoy en día la mayor parte de la atención de los europeos, lo que coloca a América Latina, incluido México, en la agenda no prioritaria.

## La relevancia estratégica de Europa en el sistema internacional

Europa ha sido testigo y motor de algunas de las principales transformaciones del sistema internacional a través de su proceso de integración, lo que ha aumentado su peso relativo en la economía y la política internacional. La reciente incorporación (mayo 2004) de ocho países de Europa del Este,

### Integración de la Unión Europea

Año	Extensiones
1957	Fundación de la Comunidad Económica Europea (Bélgica, Alemania Occidental, Luxemburgo, Francia, Italia y Países Bajos)
1973	Gran Bretaña, Dinamarca e Irlanda.
1981	Grecia
1986	España y Portugal
1992	Tratado de Maastricht con el que se crea la Unión Europea
1995	Suecia, Austria y Finlandia
2004	Chipre, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta Polonia, Eslovaquia y Eslovenia.



Fuentes:

a) "A May Day Milestone", *The Economist*, Abril 30, 2004. Consultado en [www.economist.com](http://www.economist.com)

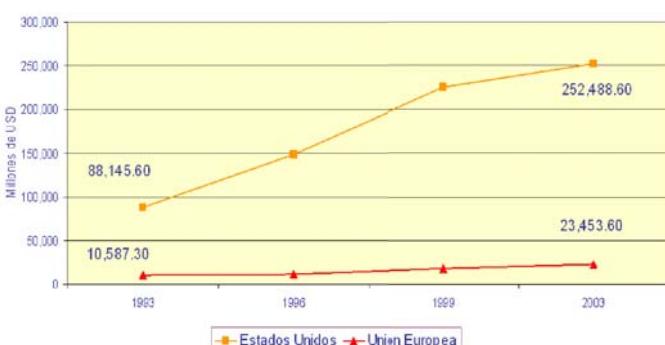
b) La UE en breve. La historia de la Unión Europea, Consultado en [http://europa.eu.int/abc/history/index\\_es.htm](http://europa.eu.int/abc/history/index_es.htm)

más Chipre y Malta, convierten a la UE15 en la UE25, un espacio económico con 450 millones de habitantes.

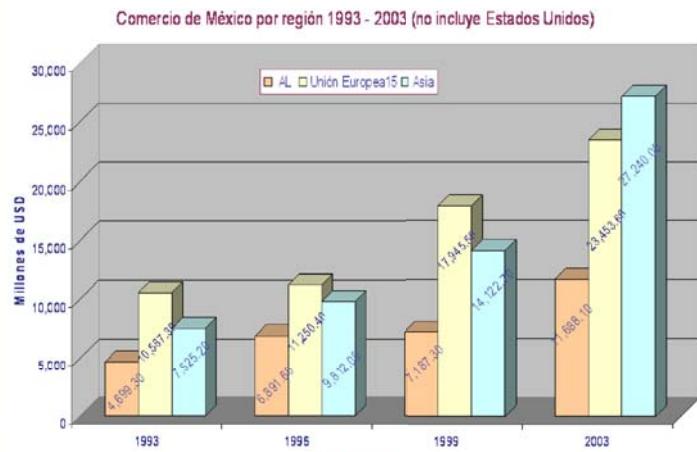
Aunque la ampliación le abre automáticamente a México nuevas oportunidades en los mercados de los socios que acaban de incorporarse, es posible que se genere una fuerte desviación de comercio e inversiones hacia esos países en detrimento de México.

El proceso de ampliación de la UE se da en un mal momento para sus economías: del 2000 al 2003 el crecimiento de los países de la UE15 se redujo del 3.5% al 0.7% anual; del 2000 al

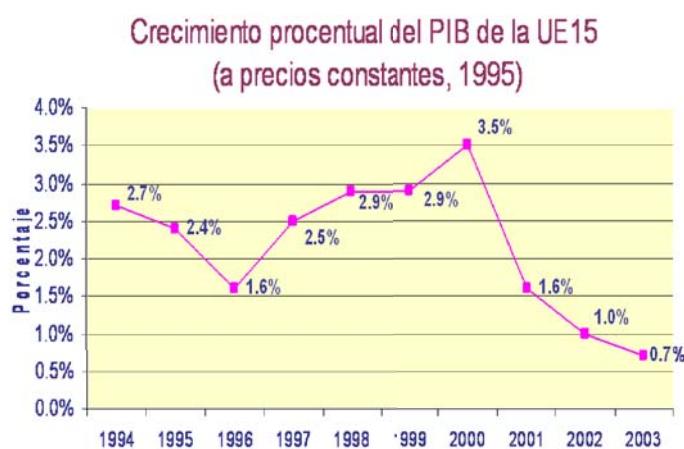
Comercio total de México con Estados Unidos y la Unión Europea



Fuente: Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT), [www.bancomext.gob.mx](http://www.bancomext.gob.mx)



Fuente: Secretaría de Economía, consultado en [www.economia-senac.gob.mx](http://www.economia-senac.gob.mx)



Fuente: Eurostat Consultado en <http://europa.eu.int/comm/eurostat>

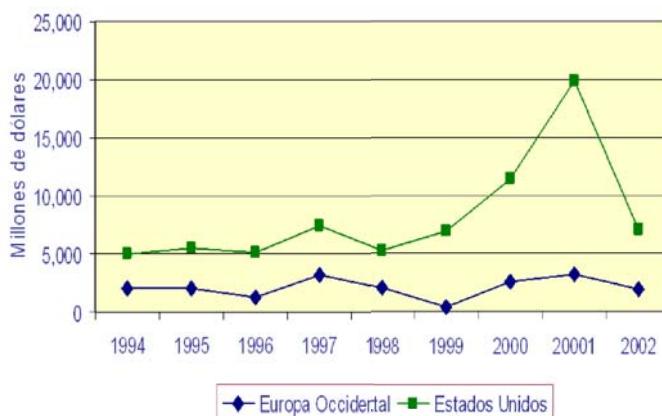
2002 la IED disminuyó del 4.7% del PIB regional al 1.4%. En la política internacional, defensa, y formas de lucha contra el terrorismo, persisten diferencias importantes entre ellos, y con los Estados Unidos, que no han sido resueltas, lo que plantea dificultades adicionales al proceso de integración ampliada. Aún así, se ha avanzado en el proceso de integración con la aprobación de una Constitución (que falta ratificar) y la creación de un encargado europeo de lucha contra el terrorismo.

### La relación con Europa en contraste con la relación con Estados Unidos

A pesar de los esfuerzos de diversificación y de la firma del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación (AG), el porcentaje del comercio con Europa como parte total del comercio exterior de México tuvo un crecimiento poco significativo al pasar del 6.32% en 1997 al 6.97% en el 2003.

Esta situación contrasta en forma importante con lo que ha sido el

## Inversión Extranjera Directa en México



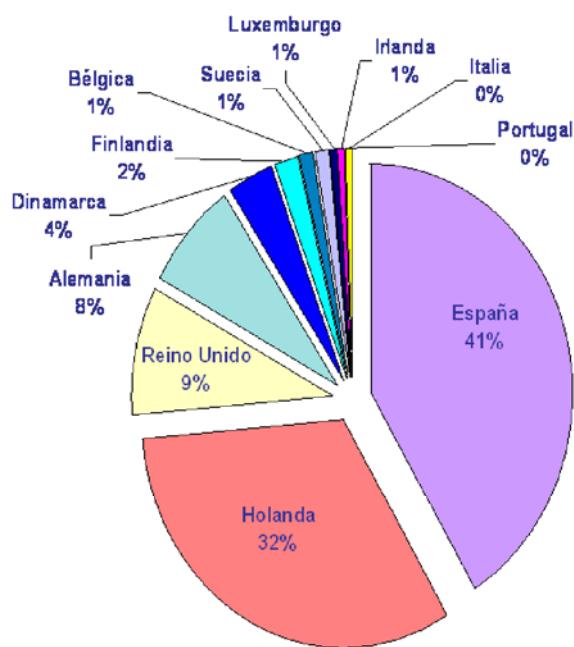
Fuente: UNCTAD WID Country Profile: MEXICO, [www.unctad.org](http://www.unctad.org)

crecimiento del comercio con Estados Unidos, que de 1993 al 2003 creció 186%. En el 2003 el comercio con los europeos representó únicamente el 9% del total del comercio de México con los Estados Unidos, y ese año fue desplazado por Asia como segundo socio comercial de México.

## Relaciones bilaterales: países prioritarios

Desde el punto de vista comercial, los países de la UE más importantes para México son, en orden de importancia: Alemania, España, Italia y Francia. En lo que respecta a la IED en México por país de origen, destaca en primer término España (44%), Holanda (34%), Reino Unido (10%) y Alemania (8%), de un total de 22,000 millones de dólares de inversión acumulada, a marzo del 2004. Mucha de la inversión británica no aparece en las estadísticas porque es canalizada a través de sus empresas internacionales basadas en Estados Unidos y aparece como inversión norteamericana.

En el ámbito político, con excepción de España, país con el que los vínculos históricos, lingüísticos y culturales juegan un papel



### Inversión extranjera directa de países europeos en México (1999 - 2004)

A marzo de 2004 la inversión extranjera total proveniente de la Unión Europea fue de **22,664,629.6 miles de USD**

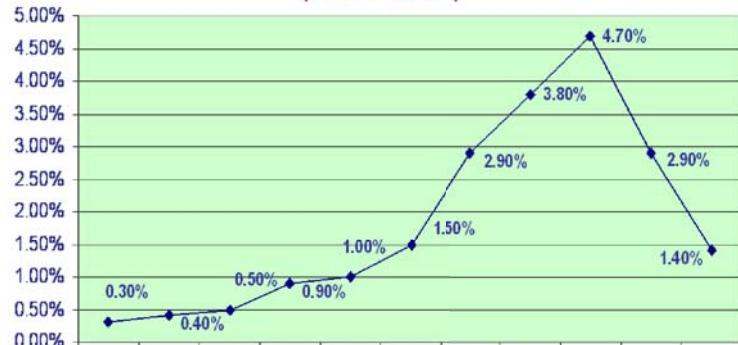
preponderante, la mayor parte del esfuerzo diplomático y consular se concentra en Alemania, Francia, Gran Bretaña e Italia.

La relación con España es crucial para fortalecer nuestra presencia dentro de la UE, pues figuramos en la política exterior y de cooperación de la Unión en gran medida gracias a ella. En otras palabras, es importante que uno o más estados miembros aboguen por México dentro de la Unión. El contacto con la Comisión o con el Parlamento Europeo es importante, pero el Consejo de Ministros, donde están representados los estados miembros, puede echar atrás cualquier propuesta de los primeros. El cambio de gobierno en España desde las elecciones de marzo de 2004 mejorará seguramente las relaciones con América Latina, pues se anunció que esta región será prioritaria.

### **Obstáculos al fortalecimiento de las relaciones con Europa**

Por parte de México no existe una estrategia consistente y clara respecto de sus intereses con Europa. A pesar del acuerdo que entró en vigencia en el 2000, el sector empresarial mexicano no ha mostrado mayor interés en esta región, activismo que tampoco ha sido alentado por una política explícita del gobierno de México. A esto debe añadirse la poca comunicación de los actores políticos mexicanos con sus contrapartes europeas, excepción hecha del caso de España, y el poco conocimiento que existe en México sobre el actual proceso europeo, los cambios en la región y las oportunida-

**Inversión extranjera directa en la UE15 como porcentaje del PIB (1992 - 2002)**



Fuente: Eurostat/Bureau of Economic Analysis, Consultado en <http://europa.eu.int/comm/eurostat>

des que de ahí podrían derivar para México.

### **La relación con la Unión Europea**

Más allá de la relación económica con los países de la Unión Europea, los programas de cooperación que podrían constituir un componente esencial de la relación con este bloque regional no se han ampliado en forma proporcional a lo que ofrece el marco del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación. Actualmente, los programas de cooperación se centran en cuatro ámbitos: pobreza; cooperación científica, técnica, educativa y cultural; cooperación en el sector económico, y; consolidación del estado de derecho y apoyo institucional. Sin embargo, los recursos económicos asignados a estos programas, para el período 2002-2005, no rebasan los 50 millones de euros. El burocratismo exagerado de la UE, los cambios frecuentes en la administración de programas, y la falta de una estrategia adecua-

# COMEXI

da por parte de México, han hecho difícil lograr mayores niveles de cooperación.

Un vínculo importante con la Unión Europea han sido los foros de diálogo político que iniciaron con el Grupo de Río y la Comunidad Europea, y que a partir de 1999 se dan en el marco de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y El Caribe, y la Unión Europea (ALCUE). La III Cumbre del ALCUE se llevó a cabo en Guadalajara, México, en mayo del 2004, con la presencia de diversos jefes de Estado y de gobierno, así como Cancilleres (33 de AL y 25 de UE). En este encuentro se destacó el tema del multilateralismo, la democracia y la cohesión social en América Latina, y la importancia de la relación entre las dos regiones.

Sin embargo, la agenda de integración y la redefinición de la UE frente a los grandes temas de la política internacional, han disminuido el interés de los europeos por una relación más estrecha con América Latina, incluyendo a México, lo que hace esperar que las relaciones se centren en temas y países específicos, en función de los intereses y anteriores vínculos de los países europeos con los países de la región. Ni América Latina, ni México en particular, han sido nunca prioridad para la Comunidad Económica/Unión Europea. Siempre han estado abajo en su pirámide de preferencias comerciales para productos agrícolas y no entraron al esquema de cooperación hasta la adhesión de España y Portugal. Cultivar la relación con la Unión Europea resulta muy demandante en términos de recursos, pues su estructura multiplica los puntos de acceso a la toma de decisiones: Comisión, Parlamento, Estados miembros y sus representa-

## **Conclusiones de la relación con Europa**

A pesar de las expectativas creadas por la firma del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación, que entró en vigor en octubre del 2000, las relaciones de México con Europa se mantienen en un nivel muy limitado desde el punto de vista económico o político. Lo cierto es que Europa, inmersa en su proceso de integración, otorga poca prioridad a América latina y México concentra crecientemente sus relaciones con Estados Unidos.

Lo anterior no significa que México deba descuidar las relaciones con Europa. Estas son la mejor opción diversificadora, no sólo desde el punto de vista del comercio y la inversión, sino también desde el punto de vista de la cultura, la educación, y la ciencia y la tecnología. Culturalmente, México pertenece a occidente y esto lo acerca necesariamente a Europa. En ninguna otra parte existe una región hacia la que se pueda voltear la mirada en búsqueda de experiencias para avanzar hacia la modernidad democrática y social. Otras partes del mundo nos son ajenas para esos fines.

Las relaciones con Europa deben verse desde una doble perspectiva. La de las relaciones bilaterales con los países que son prioritarios por motivos económicos o

políticos y desde la perspectiva de la relación con la Unión Europea y sus instituciones. Estas últimas reflejan bien el proceso de integración que domina la vida económica y política de Europa, pero no son necesariamente el mejor camino para fortalecer las relaciones de México con los diversos países de la región.

Por motivos históricos y culturales, España es el mejor anclaje para México en Europa. Esto no significa descuidar a otros países cuyas relaciones económicas y culturales son importantes para México como son Alemania, Francia, Reino Unido y Holanda. La relación con esos países podría dar mayores frutos si hubiese una atención más continua y una estrategia más definida en la relación con ellos.

La Nueva Europa o UE25 con los países que acaban de integrarse a la Unión Europea en mayo del 2004, ofrece oportunidades interesantes, como lo muestra el caso de Hungría con quien México tiene una significativa relación económica. Es un espacio que no se puede descuidar, menos aún si se quiere entender el futuro político de Europa en su conjunto. En el corto y mediano plazos la atención de la UE estará centrada en su proceso de consolidación, lo que exigirá un mayor activismo de actores externos interesados en estrechar la relación con esta región.

## **Recomendaciones .**

**Con Europa se debe definir e instrumentar una estrategia clara en el ámbito económico, centrada en aquellos países que presentan mayores oportunidades de comercio e inversión, en particular con Alemania, Holanda e Italia, instrumentada en forma conjunta con el sector empresarial y financiero.**

**Esto parece difícil en ausencia de una política industrial seria en el país. Es importante aprovechar las buenas relaciones políticas que existen con España, Francia y el Reino Unido, para impulsar aquellos temas en el ámbito multilateral de especial interés para México.**

**En el ámbito multilateral se debe aprovechar el foro de diálogo entre Europa y América Latina y El Caribe (ALCUE-Cumbre Iberoamericana) para la promoción de temas de orden mundial y hemisférico de especial interés para México.**

**Es importante estudiar el menú de los programas de cooperación que ofrece la UE, en particular en asistencia técnica e investigación y desarrollo (R&D), y privilegiar la atención a la consecución y seguimiento de estos programas. Es posible que la proporción de los fondos para la cooperación disminuya durante el próximo ejercicio financiero que comenzará en 2007, ya que los nuevos socios absorberán la mayoría del presupuesto comunitario. Por ello es indispensable que la presencia de México se haga sentir a la hora de las negociaciones del presupuesto de cooperación internacional para que no disminuya el monto asignado. Algunos de estos programas están desaprovechados porque no se les ha dado la difusión necesaria en México y porque en ocasiones, como en el caso de las becas ALBAN, no se han puesto a disposición de los solicitantes los fondos adicionales requeridos para complementar las becas.**



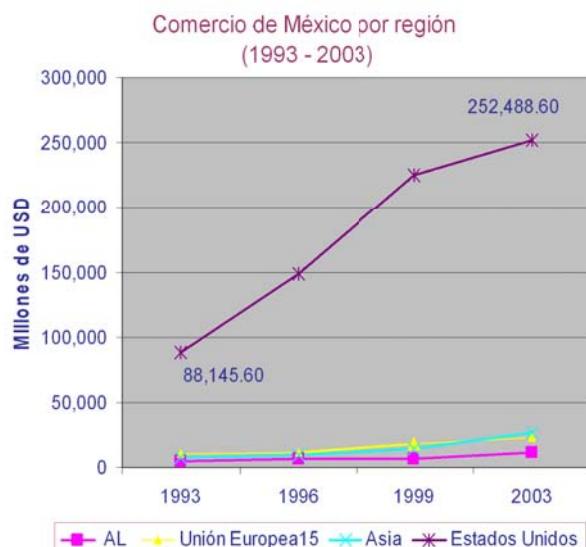
# La Relación con Asia

**L**os países de Asia representan el 56.5% de la población mundial y el 26% del comercio global. En el ámbito político Asia tiene cada vez mayor peso en el sistema internacional, debido a la creciente influencia regional de China y la India. La relación de México con los países de Asia ha sido distante no sólo en geografía sino también en cultura y tradiciones. Sin embargo, la relación económica ha crecido en forma importante, sobre todo a partir de 1995, hasta llegar a convertirse en el 2003 en el segundo socio comercial de México, por encima de Europa o de América Latina.

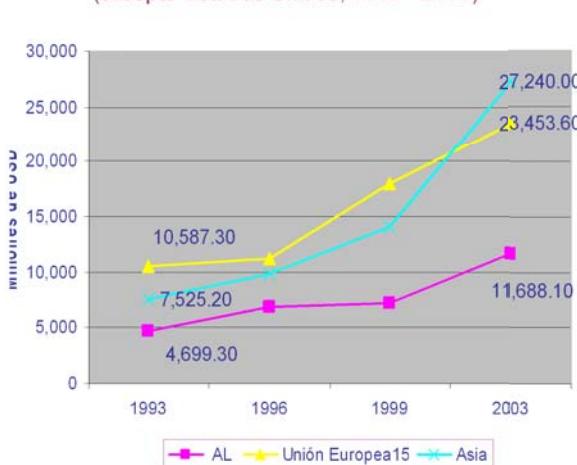
## Relación económica con Asia

La relación económica con Asia ha crecido en forma significativa en la última década. El comercio con los países de la región creció en ese lapso de poco más de 7,000 millones a 27,000 millones de dólares. Sin embargo,

## Mayores volúmenes de comercio con Asia



Comercio de México por región  
(excepto Estados Unidos, 1993 - 2003)



Fuente: Secretaría de Economía, consultado en [www.economia-snci.gob.mx](http://www.economia-snci.gob.mx)

es una relación muy asimétrica si consideramos que en el año 2003, del volumen total del comercio de México con esa región las importaciones representaron el 94 %. Estas importaciones provienen principalmente de China y Corea del Sur, y son vistas con animadversión por algunos sectores económicos en México por su alta competitividad en precio, no siempre acompañada de altos estándares de calidad.

### Países prioritarios para México

China, Japón y Corea son los países de Asia de mayor importancia para México debido a la relación comercial. La India es un país con creciente importancia como mercado y como actor político internacional, al igual que China y Corea, aunque en el caso de la India la relación hasta ahora ha sido de muy bajo perfil. El caso de China es quizás el más sorprendente si consideramos que en 1996 el comercio con este país apenas rebasaba los 700 millones de dólares y que para el 2003 había superado los 10,000 millones. Igualmente encontramos, a partir de 1994, una tendencia a invertir en México, que si bien hasta ahora representa un monto poco importante, ha ido en constante crecimiento. China también resulta importante para México a la luz de las negociaciones comerciales multilaterales y del fortalecimiento de su presencia en la APEC.

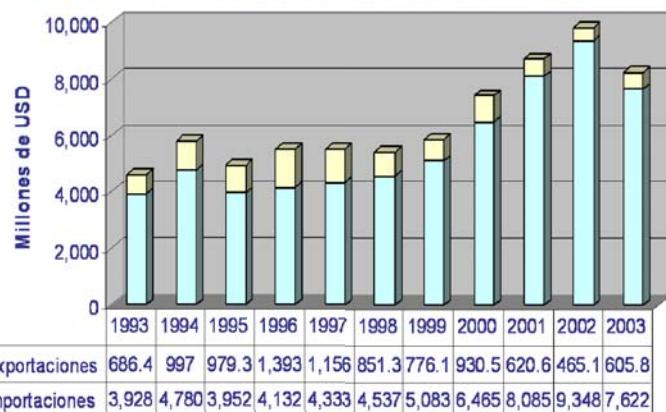
En paralelo China se ha convertido en un competidor importante de México en el mercado estadounidense, tanto que en el

Comercio entre México y China



Fuente: Secretaría de Economía, consultado en [www.economia.sde.gob.mx](http://www.economia.sde.gob.mx)

Comercio entre México y Japón (1993 - 2003)

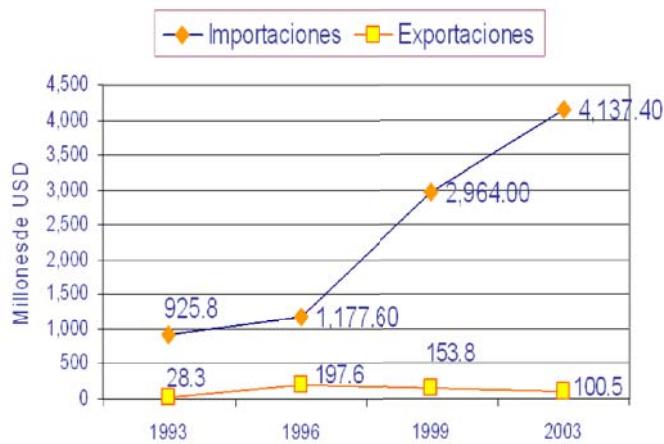


Fuente: Secretaría de Economía, consultado en [www.economia.sde.gob.mx](http://www.economia.sde.gob.mx)

2003 llegó a desplazar a México con una participación en las importaciones estadounidenses del 12.1%, frente al 11% de México.

La relación comercial con Japón, la segunda economía más grande del mundo, fue en el 2003 ligeramente menor a la relación con China, e igualmente deficitaria para México, aunque en menor proporción que en el caso de China. En el renglón de la IED, Japón está por encima de China, con una IED acumulada en Méxi-

## Comercio entre México y Corea del Sur



co de 3,500 millones de dólares, canalizada hacia la industria manufacturera, el comercio, la construcción y los servicios financieros.

En marzo del 2004, México y Japón pactaron la parte sustancial del Acuerdo de Asociación Económica (AAE) cuya firma se logró en septiembre, después de haber superado las diferencias en relación con los productos agrícolas. El Acuerdo incluye una liberalización inmediata del 91% del arancel que aplica a México, para el 95% de las fracciones arancela-

rias. El Acuerdo también comprende un renglón de cooperación que puede resultar muy benéfico para México para elevar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas, insertarlas en las cadenas productivas de empresas más grandes y promover su capacidad exportadora.

En el caso de la relación con Corea del Sur se registró también un crecimiento muy importante del comercio a partir de 1996, aunque es el caso en el que México presenta el mayor déficit frente a estos países, al registrar exportaciones de apenas 100 millones de dólares frente a más de 4,000 millones de dólares de importaciones. A partir de 1994 la IED de Corea en México ha sido constante, hasta llegar a un acumulado de 600 millones de dólares, y convertirse en el segundo inversionista de Asia en México.

Es importante destacar que más allá de las relaciones comerciales y de la creciente importancia de la inversión asiática en México, no existe una estrategia clara de México hacia los países asiáticos.

La participación en APEC ofrece sin duda oportunidades, que hasta ahora no se han sabido aprovechar. A pesar de que México cuenta con presencia diplomática a nivel de embajadas en 12 países de la región, su personal es reducido y no existe una estrategia clara de dirección por parte del gobierno de México para optimizar la relación económica, y sacar provecho del posicionamiento político internacional de

estos países en temas multilaterales que interesan a México.

### Pertenencia a la APEC

Desde 1993, México es miembro de la Asociación de Países del Pacífico para la Cooperación Económica (APEC). La APEC es un foro enfocado a facilitar el crecimiento económico, la cooperación, el comercio y la inversión en la región Asia-Pacífico. Cuenta con 21 miembros entre los que se encuentran Chile, México y Perú. Las economías que lo integran representan el 60% del PIB mundial y alrededor del 47% del comercio global. En los primeros 10 años del foro, los miembros de la APEC generaron el 70% del crecimiento económico mundial. La participación de México en la APEC ofrece interesantes oportunidades, sin embargo, esta membresía no se ha reflejado en un aumento proporcional en la participación de las exportaciones mexicanas en esos mercados, o en el aprovechamiento de los programas de cooperación científica y técnica que se ofrecen a sus miembros. Otro factor que ha debilitado la participación de México en la APEC ha sido el conflicto intersecretarial que se vio reflejado en la disputa por el liderazgo entre secretarías de estado cuando México fue sede en el 2002 de la reunión anual de esta Asociación.

### Política exterior de México hacia Medio Oriente

El Medio Oriente se ha convertido en los últimos años en un referente de la mayor importancia en mate-

ria de conflictos internacionales. En los últimos tres años, Afganistán e Irak se han constituido en los principales escenarios de conflicto armado como resultado de la estrategia antiterrorista de los Estados Unidos, conflictos que han marcado la pauta para el posicionamiento de la mayor parte de los actores internacionales. En un espectro más amplio, el conflicto entre Israel y los palestinos se ha recrudecido a partir del 2001 sin visos de solución.

En el primer caso, México ha mantenido una posición acorde con el derecho internacional y en el marco de las disposiciones de Naciones Unidas sobre el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, y no ha participado directamente en las acciones armadas que se han desarrollado en estos dos países, no obstante haberse sumado a la lucha internacional contra el terrorismo y haber desarrollado acciones importantes en este ámbito en el marco de la relación bilateral con Estados Unidos.

A nivel bilateral las relaciones con los países del Medio Oriente nunca han ocupado un lugar prioritario en la agenda de política exterior de México. Si bien México cuenta con embajadas en Israel, Líbano, Egipto, Irán y Arabia Saudita, además de ayudar a mantener las relaciones cordiales y ser un observatorio directo de lo que sucede en la zona, no han representado el desarrollo de relaciones significativas en el

## **Recomendaciones**

**El rubro más importante de las relaciones de México con Asia se da hoy en día en el ámbito comercial en una relación ampliamente deficitaria para México. Por ello es necesario revisar y explicitar los objetivos de la relación económica con esta región en donde al menos dos de los principales clientes de México, China y Japón, son al mismo tiempo eficientes competidores en el mercado estadounidense. Resulta imprescindible hacer una revisión por país y por mercado de aquellos segmentos que ofrecen mayores oportunidades para México, y poner en marcha una estrategia claramente diferenciada, elaborada e instrumentada conjuntamente con el sector privado.**

**En el ámbito político resulta especialmente importante la relación con Japón, China y la India, tres actores con creciente influencia y participación en decisiones de política internacional. Especialmente en el caso de China y la India, debe aprovecharse la intensificación de programas e intercambios en el ámbito cultural y educativo, que permitan un mayor conocimiento de las culturas de estos países y un mayor interés en México por conocer y entender los mercados más grandes del mundo.**

**Igualmente es indispensable definir más claramente los temas y ventanas de oportunidad para México en la APEC, a fin de aprovechar la pertenencia a este organismo. En esta agenda deben destacarse los programas de cooperación científica y técnica.**

**La situación de conflicto entre Israel y los palestinos ofrece la oportunidad de seguir promoviendo, en la mejor tradición de la política exterior de México, las propuestas multilaterales de resolución del conflicto.**

ámbito comercial, ni en ningún otro ámbito.

Uno de los temas que siempre ha mantenido en contacto a México con la región ha sido el tema del petróleo, pues si bien México nunca ha pertenecido a la OPEP, su posición de observador le ha servido para mejor definir su política petrolera, aunque esto no represente una adopción de estrategias o acciones conjuntas, lo que en buena medida se explica por la concentración de sus exportaciones petroleras hacia los Estados Unidos.

En el caso específico de Israel, cabe añadir que México ha mantenido tradicionalmente una buena relación con ese país, aunque al mismo tiempo ha apoyado las resoluciones de Naciones Unidas para la solución del conflicto entre Israel y los palestinos.

## **Conclusiones de la relación con Asia**

La relación de México con los países de Asia ha crecido en importancia, en particular en el ámbito económico. Asia desplazó a Europa como segundo socio comercial de México en el 2003. La participación de México en APEC, a partir de 1993, representa para nuestro país oportunidades tanto de negocios como de mayor estrechamiento de relaciones

bilaterales; sin embargo, en balance, México no parece haber trabajado estas oportunidades.

En temas más allá de lo económico, la relación sigue siendo distante con escaso o nulo diálogo en temas de interés global. Para los mexicanos en general, Asia sigue siendo una región de países exóticos que se conocen muy poco, y con los cuales existe muy baja interacción.



# México en los organismos multilaterales



**M**éxico tiene una larga tradición de participación en organismos multilaterales y ha estado presente en la creación y evolución de los más importantes. Esta participación obedece a una coincidencia entre el interés de México, sus principios de política exterior, su apego a la norma jurídica internacional, y la convicción de que el multilateralismo es un instrumento insustituible para el alcance de ciertos objetivos de política exterior, entre los que se encuentra buscar equilibrios para balancear la fuerte dependencia con Estados Unidos.

En tiempos recientes se han registrado cambios importantes en la actividad y evolución de los principales organismos internacionales, situación que se ha acentuado a raíz de los eventos terroristas de septiembre del 2001. La participación de México se ha modificado también a raíz de cambios en las posiciones del gobierno mexicano a partir del año 2000.

## **México en la ONU; el acervo histórico**

México tiene un importante acervo histórico de prestigio en las Naciones Unidas. Desde los inicios de la organización desempeñó un papel activo en temas como el desarme nuclear y el desarrollo progresivo y codificación del derecho internacional. La iniciativa para la negociación, firma y ratificación del tratado de Tlatelolco para la proscripción de armas nucleares en América Latina marcó un hito en los esfuerzos para la No Proliferación de ese tipo de armas. Años mas tarde, esta iniciativa sería motivo principal para otorgar el premio Nóbel de la paz al creador de esta iniciativa, el diplomático mexicano Alfonso García Robles. En materia de Derecho Internacional cabe citar la presencia de México en la Conferencia sobre Derecho del Mar cuyo éxito se debió en gran medida a la presidencia y propuestas mexicanas.

En momentos cuando la ONU ha estado bajo asedio, los representantes mexicanos siempre han defendido el valor del multilateralismo como el mejor instrumento para hacer frente a los conflictos mundiales. México también ha sido muy activo en promover temas que son de importancia para sus relaciones bilaterales, como son el narcotráfico y la migración. Asimismo, ha apoyado la labor de Naciones Unidas en materia de derechos humanos, en particular durante los años difíciles de las dictaduras centroamericanas; se ha dado atención especial al adelanto de la mujer y a la defensa de trabajadores migratorios.

El activismo multilateral de la diplomacia mexicana perdió fuerza a raíz de las negociaciones del TLCAN cuando se consideró que posiciones mexicanas en la ONU podían afectar la relación con Estados Unidos. La llegada del gobierno de Fox estuvo acompañada de un interés renovado por el multilateralismo.

### **Costos inesperados del nuevo activismo multilateral**

La administración del Presidente Fox puso énfasis en dos elementos que habrían de marcar la postura de México frente a Naciones Unidas: el ingreso de México, a partir del 2002, como miembro no permanente del Consejo de Seguridad y la preeminencia del componente democrático y la defensa de los derechos humanos como parte sustantiva de la política internacional de México. Los cambios en el sistema internacional tuvieron un impacto importante en los planteamientos que habían llevado a México a estas posiciones. México ingresó al Consejo de Seguridad y al muy poco tiempo, a raíz de los eventos terroristas del 2001, el Consejo de Seguridad de la ONU se convirtió en foro de debates y en fuente de un conjunto de iniciativas para el combate al terrorismo internacional, en las cuales México participó en forma decidida. Las complicaciones surgieron al momento en que llegó a ese mismo foro el debate sobre la posibilidad de la invasión armada de Irak, por la presunta existencia de armas de destrucción masiva y de lazos entre el gobierno de Saddam Hussein y Al Qaeda.

No obstante ser una firme iniciativa del gobierno de los Estados Unidos, México no apoyó la idea de una guerra en Irak como un eventual

mandato del Consejo de Seguridad. La resolución nunca se llegó a votar, pero México dejó en claro que no votaría a favor de dicha resolución. Esta situación provocó un distanciamiento político con los Estados Unidos, que adicionalmente generó un debate interno entre quienes consideraban que México debía apoyar la propuesta estadounidense por la importancia de la relación con ese país, y quienes consideraban inaceptable apoyar el uso de la fuerza en Irak. De acuerdo con una encuesta publicada entonces, el 87% de los mexicanos estaban en contra de que México apoyara y, aún menos, de que participara en esta guerra.

El balance sobre la pertinencia de la participación de México en el Consejo de Seguridad obliga a tomar en cuenta diversas circunstancias. El planteamiento de la participación de México no tenía previsto el cambio significativo que habría de darse a partir del 11/9. Si alguna vez hubo algún proyecto sobre cómo el ingreso al Consejo de Seguridad habría de beneficiar a los intereses de México, quedó truncado por las nuevas realidades, que dejaron más cuestionamientos sobre la conveniencia de esta participación.

En el tema de la democracia y los derechos humanos el caso prueba para la nueva administración fue la relación con Cuba. Por primera vez en el año 2002 México votó en el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas a favor de la resolución sobre Cuba, que ha constituido tradicionalmente una forma de presión para el cambio político en la isla. Esta decisión llevó a un distanciamiento sin precedente con el gobierno de la isla, y a un cambio radical

en la naturaleza de la relación que se había mantenido en las últimas cuatro décadas.

Un tercer tema, en el que México se ha pronunciado con una posición distinta a lo que había sido su tradición, ha sido en torno a la posible participación en operaciones de mantenimiento de la paz, tema que desde la década de los noventa ha tenido una importancia creciente en la agenda de Naciones Unidas y que ha dado lugar a un número de operativos sin precedente en este ámbito. El único caso en el que México participó en una operación de esta naturaleza fue a principios de los noventa, acompañando a la Misión de Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL) con un contingente de policías para auxiliar al nuevo gobierno en la construcción de su nueva fuerza policiaca.

La problemática situación en Haití, que llevó a una nueva intervención militar encabezada por Estados Unidos en el 2004 para restablecer la democracia, introdujo de nuevo al tema en el debate de la política exterior mexicana. Tanto el Canciller Castañeda como el Canciller Derbez hicieron en su momento declaraciones a favor de la participación de México en este tipo de operaciones, opinión que no es compartida por algunos otros sectores del gobierno, en particular la Secretaría de la Defensa y por amplios segmentos de la opinión pública.

Más allá de las declaraciones sobre el tema, hasta ahora no se ha dado ningún paso concreto en esta dirección. Un tema adicional que debe mencionarse fue la solicitud de México a la Corte Internacional de Justicia (CIJ) de una sentencia relativa a la violación por parte de Estados Uni-

dos al artículo 36 de la Convención de Viena sobre asuntos consulares, que afectó a 52 nacionales mexicanos al privarlos del derecho de notificación y asistencia consular durante el juicio. El fallo emitido en marzo del 2004 resultó favorable a México, y establece que Estados Unidos debe revisar el proceso judicial que llevó a la sentencia de muerte de estos mexicanos. Si bien el cumplimiento de este fallo por parte de las autoridades estadounidenses no tiene un camino fácil, sienta un importante precedente para la utilización de instancias jurídicas internacionales en la protección de mexicanos.

En el ámbito del derecho internacional, otro tema importante ha sido la adhesión de México al Estatuto de la Corte Penal Internacional (CPI), aprobada en 1998, y suscrita por México, que no ha sido ratificada debido a problemas técnicos jurídicos vinculados con el artículo 23 constitucional. En este tema existe una diferencia importante con Estados Unidos, que no sólo no es parte de este instrumento, sino que incluso ha desarrollado un gran activismo político diplomático para neutralizar sus efectos y evitar que ciudadanos estadounidenses puedan ser en un momento dado sujetos a un proceso en dicho tribunal.

### **Propuestas sobre la reforma de la ONU**

Desde comienzos de los años noventa existen voces importantes que se pronuncian por una reforma de la ONU, en particular del Consejo de Seguridad. En el decenio pasado México participó en ese debate esgrimiendo dos argumentos fundamentales: el

primero, el rechazo a la ampliación de miembros permanentes del Consejo, por considerar que ello acentuaría el otorgamiento de privilegios especiales a ciertos países, situación sobre la que México ha expresado su desacuerdo desde los comienzos de Naciones Unidas. El segundo, que la reforma debe avocarse, entre otros puntos, al mejoramiento de formas de trabajo que den mayores responsabilidades a la Asamblea General, impongan límites al ejercicio del voto y fortalezcan los procesos de solución pacífica de conflictos.

La invasión militar a Irak dio mayor impulso a las voces que pedían la reforma de la ONU. Ahora están sobre la mesa propuestas que, por una parte, colocan a México en abierto conflicto con quienes buscan la membresía permanente en el Consejo; el caso más evidente es el de Brasil. Por otra parte, obligan a México a encontrar aliados para hacer valer sus puntos de vista sobre cómo fortalecer a la ONU. La tarea no es sencilla porque en el mundo del siglo XXI ha habido, respecto al tema de la reforma de la ONU, realineamientos, alianzas, grupos especiales de trabajo, etc. de los que México no forma parte.

El aislamiento más notorio se da ante la alianza que han formado Brasil, Sudáfrica y la India, “los grandes del sur”, que han hecho sentir su fuerza en otros foros y constituyen un reto formidable a un posible liderazgo de México. Se ha creado, a iniciativa de México, un “grupo de amigos de la reforma”; la interrogante sobre la fuerza que pueda adquirir dicho grupo y la influencia que llegue a ejercer está abierta. Será una prueba para determinar la posición actual de México en el organismo mundial.

## México en la OEA

México mantuvo una actitud de relativa distancia respecto de la OEA durante los años de la Guerra Fría, en particular a raíz de la expulsión de Cuba del organismo, y otorgó preeminencia a las gestiones de la ONU en el manejo de conflictos en la región. De hecho, fue la poca efectividad y credibilidad de la OEA lo que llevó a México a promover y participar activamente en el Grupo de Contadora (1983), como instancia para coadyuvar a la solución de un conflicto regional, ante la inoperancia del organismo hemisférico.

En la década de los noventa México recuperó su activismo en la OEA. En 1993 fue promotor del Protocolo de Managua para combatir la pobreza en el hemisferio; en 1996 impulsó la creación de la Comisión Interamericana en contra del Abuso de Drogas (CICAD); en 1997, como resultado de una iniciativa de México, se firmó la Comisión Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros materiales relacionados; y en 1998 reconoció la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En relación con el tema de la democracia, México fue el único país que se opuso a la reforma del artículo 8 en 1992, que establece la suspensión del derecho de participación en el organismo para cualquier Estado miembro que haya incurrido en una ruptura del orden democrático. Sin embargo, en el período 2002-2004 México ha retomado su activismo en este organismo, poniendo el énfasis en las gestiones político-diplomáticas por encima de los operativos militares para promover y restablecer la de-

mocracia y los derechos humanos en los países del continente. Igualmente ha participado en los esfuerzos encabezados por el Secretario General de este organismo para coadyuvar en la solución de conflictos internos en países de la región, en particular para los casos de Colombia, Venezuela, Perú y Bolivia.

Tradicionalmente México ha tenido una participación de muy bajo perfil en todo lo que se refiere a los órganos de defensa hemisférica, empezando por el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) que permitía la instrumentación de operaciones de defensa militar en el continente frente a agresores externos. Finalmente México denuncia este Tratado en el 2001, poco antes de los acontecimientos del 11/9, lo que planteó un problema, dado que éste fue el marco que habría de utilizarse para plantear las estrategias y políticas a nivel hemisférico en la lucha contra el terrorismo. Durante la actual administración México reasume un papel activo en los temas de seguridad hemisférica y se convierte en uno de los principales promotores de la Conferencia de Seguridad Hemisférica, que tuvo lugar en México en octubre del 2003, y de donde surge la Declaración sobre Seguridad en las Américas, en la que se establece una visión

multidimensional de la seguridad tratando de evadir su concepción puramente militar. Vista así la seguridad tiene que ver también con la pobreza, formas de responder a las amenazas no tradicionales como el terrorismo, la delincuencia organizada, el narcotráfico, la corrupción y los desastres naturales.

El gran tema ausente en este organismo es el tema de Cuba, país que todavía no es reconocido como miembro, a pesar de haber restablecido relaciones con varios países del hemisferio, cuando durante más de tres décadas México fue el único país que mantuvo relaciones con el gobierno de la isla. Este tema se mantiene como la asignatura pendiente más importante dentro de la agenda política de este organismo.

### Conclusiones sobre organismos multilaterales

La política mexicana en los organismos multilaterales fue durante muchos años una fuente de prestigio para el gobierno mexicano. Dicha política comenzó a perder impulso a mediados de los años noventa, coincidiendo con la negociación del TLCAN y la salida de México del Grupo de los 77.

Al iniciarse el siglo XXI, las condiciones para la actuación de México en las Naciones Unidas cambiaron significativamente. En primer lugar,

### Recomendaciones

**México debe seguir trabajando en favor del fortalecimiento y mayor eficiencia de los foros multilaterales, globales y regionales, en particular en aquellas áreas en las que es posible hacer valer los principios de política exterior establecidos en nuestra Constitución.**

**Resulta indispensable utilizar las vías multilaterales para avanzar posiciones que interesan a México en sus relaciones bilaterales, con un enfoque más pragmático que permite convertir la política multilateral en un instrumento eficiente de la política exterior, en especial en aquellos temas de particular interés para México como son migración, narcotráfico, terrorismo, crimen trasnacional organizado, derechos humanos, democracia, pobreza, medio ambiente y estado de derecho.**

**México debe participar activamente en el proceso de reforma de la ONU, en lo posible mantener su presencia como miembro no permanente del Consejo de Seguridad y apoyar el desarrollo progresivo y la codificación del derecho internacional.**

**Es necesario definir una posición clara respecto de la participación de México en operaciones de mantenimiento de la paz; se trata de una participación que es inevitable si se quieren cumplir nuestras responsabilidades como miembros de la ONU. Por otra parte, se debe incorporar a la política exterior una visión favorable a las intervenciones humanitarias por motivos claramente definidos como son la violación masiva y sistemática de derechos humanos, o los actos de genocidio.**

**Es importante propiciar en la opinión pública el reconocimiento al**

**papel constructivo de los foros multilaterales en el afianzamiento de normas y principios que deben regir el orden internacional y en la importancia que esto tiene para el interés de México. Debe también alentarse una mayor participación de mexicanos en puestos de alta responsabilidad en organismos internacionales.**

el nuevo gobierno mexicano dio directivas novedosas, como fueron buscar el ingreso de México al Consejo de Seguridad y tener una posición más decidida a favor de los derechos humanos y la democracia; ambas decisiones tuvieron consecuencias de alcances inesperados por la irrupción del tema de Irak en el Consejo de Seguridad y el fuerte enfrentamiento con Cuba por la posición mexicana en la Comisión de Derechos Humanos.

En segundo lugar, el contexto internacional cambió profundamente, como resultado del terrorismo internacional y la respuesta norteamericana, lo que de inmediato se reflejó en el estrechamiento de los márgenes de acción para las Naciones Unidas y sus países miembros sujetos, ahora, a un ejercicio más abierto y sin cortapisas de la unipolaridad.

Finalmente, las alianzas y grupos al interior de la organización cobraron una dinámica nueva, muy evidente en los debates sobre su reforma, a la que la diplomacia mexicana se amolda con dificultades.

Los diferendos con Brasil, por ejemplo, son un reto cuya superación sería muy conveniente. A pesar de las circunstancias anteriores, la diplomacia mexicana ha logrado mantener su prestigio allí donde los temas, por ser más técnicos y menos politizados, permiten hacer valer el buen dominio del derecho

internacional y la diplomacia multilateral por parte del servicio exterior mexicano. Un ejemplo de ello ha sido el buen trabajo de México en los temas relacionados con narcotráfico, crimen trasnacional organizado, o cuestiones jurídicas internacionales.

Una situación muy distinta se da en el caso de la OEA que al igual que otras instancias internacionales, experimentó un proceso de fortalecimiento y de reforma al fin de la Guerra Fría, muy orientado por el tema de la protección a la democracia. En esas circunstancias, México abandonó su distanciamiento tradicional hacia el organismo regional, y trató de promover una agenda más amplia y un enfoque que diese mayor atención a problemas económicos y sociales, así como a ciertos temas multilaterales de desarme.

Fue una actividad inspirada, entre otras cosas, en la intención de equilibrar una agenda que privilegiaba demasiado acciones por la democracia que se percibían como actos de intervención. En el periodo 2000-2004, la OEA continúa su proceso de reforma, particularmente en el tema de la seguridad. La política de México ha dejado el recelo hacia temas de democracia y derechos humanos, y se ha tornado más activa en los temas de seguridad hemisférica, narcotráfico y corrupción.