

Un balance preliminar de nueve años de política exterior de México (2006-2015): continuidad y cambio

A Preliminary Balance of Nine Years of Mexico's Foreign Policy (2006-2015): Continuity and Change

David García Contreras* · Carlos Uscanga**

⟨Abstract⟩

This article analyzes the last nine years of Mexico's foreign policy including the government of Felipe Calderon Hinojosa and the first half of Enrique Peña Nieto. During that period they can be studied comparatively aspects of continuity and change, as well as internal factors (social violence, legitimacy and fight against organized crime) which have been included in the design of international strategies and margins of maneuver both governments in the international arena.

Key Words: Foreign Bilateral, Regional, Multilateral Politics, Violence, Political Legitimacy

* Profesor de la Facultad de Estudios Superiores, Aragón, UNAM

** Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM

I . Introducción

Analizar las directrices exteriores formuladas y ejecutadas por el Estado mexicano tiende, de manera ineludible, a un proceso de evaluación. A los numerosos errores y dislates de la política exterior de México que resaltan algunos analistas se contraponen los logros y aciertos que enaltecen otros. Es decir, una realidad unitaria con interpretaciones divergentes, con decisiones acertadas y acciones u omisiones cuyos resultados se generan, de manera natural, en el ejercicio de cualquier política pública.

El examinar la política exterior puede llevar al error de evaluar, de manera simplista y excluyente, la continuidad o cambio. Esta falsa disyuntiva impide realizar una interpretación más acertada. De acuerdo con Luz Araceli González Uresti, (2002): “... en el análisis de toda política exterior nacional vamos a encontrar, invariablemente, elementos de cambio y elementos de continuidad [...] ambos aspectos son de suma importancia para comprender el desempeño de cualquier actor sobre el escenario internacional.”

El presente artículo tiene como objetivo analizar las continuidades y modificaciones en las acciones internacionales de México con base en la incidencia de factores internos (violencia social, legitimidad y lucha contra el crimen organizado) que han influido en el diseño de las estrategias en el ámbito global y en los márgenes de maniobra de ambos gobiernos en sus relaciones internacionales. Asimismo, es claro que las relaciones internacionales de México se insertan en una urdimbre de factores (históricos, económicos, políticos, diplomáticos y geopolíticos) que influyen

directamente en su gestión y desempeño. Los diferentes gobiernos, independientemente de su filiación política, han buscado (con diferentes resultados) el cumplimiento de sus intereses estratégicos atenuando sus vulnerabilidades y potenciando sus márgenes de maniobra en el plano global.

Ateniendo lo anterior, se emprende un acercamiento a los temas predominantes de la agenda global, regional y bilateral, durante el periodo 2006-2015, que comprende la administración de Felipe Calderón Hinojosa y la primera mitad de la gestión de Enrique Peña Nieto, para identificar cómo el diseño y ejecución de la política exterior durante el periodo transexenal estudiado resulta ilustrativo para comparar los aspectos permanentes y los cambios que se presentan en la agenda internacional durante dos periodos de gobierno, encabezados por presidentes pertenecientes a partidos políticos diferentes: el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Empero, también en ambas administraciones, se observan cómo la erosión de los eventos políticos y sociales internos puede desprestigiar el impacto deseado de las acciones de México en la arena internacional.

Ahora bien, es necesario tomar en cuenta que en el caso de México los elementos de continuidad tienen en gran medida un carácter estructural, debido a los ocho principios de política exterior¹⁾ que norman el actuar de

1) El artículo 89, fracción X, de la Constitución mexicana establece que en la conducción de la política exterior el Presidente observará los siguientes principios: "la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos; y la

los tomadores de decisiones. José Juan de Olloqui refirió acertadamente: “Los principios indican lo que debemos hacer y los intereses que nos conviene perseguir” (De Olloqui 2001, 33).

Desde el punto de vista teórico, según Rafael Calduch, es posible clasificar los fines de toda política exterior en “esenciales” y “secundarios”. Los primeros son: “...el eje central de la política exterior del Estado, con independencia de la ideología del partido gobernante. Su cuasi-permanencia [...] es el resultado del juego de los distintos factores (geográfico; económico; demográfico, etc.) que configuran la estructura del país y que condicionan sus capacidades de actuación internacional”. (Calduch 2009, 36 y 37). Asimismo, los “secundarios” son coyunturales: se encuentran relacionados con los cambios en el contexto nacional e internacional.

La continuidad y los cambios de las estrategias exteriores de México, en el plano bilateral y multilateral en casi una década, se entienden bajo una doble dimensión: En el plano de la evaluación global y en el ámbito de las particularidades de alguna decisión. En ese último ámbito existe una clara intercesión de los temas de la agenda interna con las iniciativas en el exterior, en un ambiente multipolar y con la convergencia de actores gubernamentales y privados, siendo estos últimos grupos de poder (con intereses en juego) que en determinados momentos ejercen su influencia en la formulación de la política exterior.

Hoy en día la sociedad civil —antño poco desarrollada, débil y pasiva frente a un gobierno centralizado, corporativista y autoritario²⁾— es más

lucha por la paz y la seguridad internacionales.” En <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/articulos/89.pdf> (consultada el 27 de junio de 2016).

2)) Un caso arquetípico, dentro de la sociedad civil mexicana, lo caracterizan los

vigilante y activa frente a la erosión del tejido social y los bajos niveles de gobernabilidad que han marcado a México en la última década.

Para llevar a cabo la presente investigación, se optó por la adopción de la estrategia metodológica de análisis cualitativo en el que se identifican tres planos de análisis: El primero, el despliegue de las estrategias internacionales de México en el plano multilateral; en segundo, la gestión de la política exterior en el ámbito regional; y por último, los resultados de desempeño de la imagen de las relaciones internacionales del Estado mexicano frente a la influencia de las variables endógenas como la violencia resultante de la acción del crimen organizado. En lo referente al procesamiento de la información se recurrió a fuentes bibliográficas, hemerográficas y mesográficas. En el caso particular del sexenio de Enrique Peña Nieto, por tratarse de una administración que aún no concluye, se recurrió eminentemente a los análisis de coyuntura, usando fuentes mesográficas y hemerográficas.

II. El gobierno de Felipe Calderón: Los dilemas de la seguridad y de la política exterior

La política exterior no fue un tema relevante en la administración de

grandes empresarios. Por ser promotores de primer orden en el proceso económico, y al mantener importantes relaciones con los gobiernos en turno, a título individual o con el respaldo de alguna organización empresarial, ejercen una influencia política notoria en la toma de decisiones de la política interna y en el ámbito de los asuntos exteriores.

Felipe Calderón desde su proyecto de gobierno y durante la campaña electoral; así como en su calidad de Presidente electo e incluso a lo largo de la primera mitad de su gestión. El contexto internacional y la situación política interna limitaron en buena medida las propuestas, las intenciones y la cristalización de directrices externas más audaces. (Velázquez y Domínguez 2014, 54).

Dentro de las condicionantes externas resaltan las siguientes: La agenda internacional marcada por aspectos de seguridad, implementados por la lucha antiterrorista liderada por Estados Unidos; y la vorágine causada por la crisis económica mundial iniciada en 2008. Respecto a las limitantes internas es preciso referir el diferendo político de las elecciones de 2006, derivado de una contienda sumamente cuestionada; y las múltiples consecuencias negativas que trajo consigo la lucha contra los cárteles de la droga.

Ante la carencia de legitimidad interna —frente al permanente reclamo de los partidos políticos de izquierda y en particular del candidato perdedor Andrés Manuel López Obrador— y debido a la violencia generalizada que habían impuesto los cárteles de la droga, el gobierno calderonista, dio prioridad a los temas de la seguridad nacional y de la gobernabilidad en detrimento de una política exterior activa.

En la segunda parte de la gestión de Calderón, tanto la situación interna (disminución de la polarización y fortalecimiento de la legitimidad) como en el plano internacional, mejoraron en gran medida, lo que permitió un incremento en los márgenes de maniobra para el despliegue de una mayor actividad hacia el exterior. La afinidad ideológica de Calderón con la región

latinoamericana fue notoria. La política exterior de Vicente Fox se había inclinado abiertamente hacia los Estados Unidos: el viraje más notorio apuntaba hacia el sur del continente americano.

1. Continuidad y cambio en acciones relevantes de política exterior hacia América Latina

Como dejó establecido durante su campaña, la primera gira internacional de Calderón tuvo como destino Centro y Sudamérica. El mensaje era claro: había que recomponer las relaciones que había fracturado su predecesor.³⁾ Esta acción de política exterior tenía un efecto positivo adicional al generar un consenso entre los sectores de la izquierda mexicana más proclives históricamente a la afinidad solidaria con América Latina.

En el primer año de gobierno de Calderón recibió la visita de varios presidentes latinoamericanos, entre los que desatacaron: Michelle Bachelet, Néstor Kirchner, Inacio Lula da Silva y Daniel Ortega. Había que buscar en el exterior, principalmente entre los gobiernos de izquierda, y por lo menos durante los primeros años, la tan necesaria legitimidad al proyectarse como un interlocutor abierto y cercano a la región latinoamericana.

Los casos de las relaciones con Venezuela y Cuba fueron emblemáticos por el grado de fricción que habían alcanzado. El Presidente Hugo Chávez había retirado a su embajador en México en 2005. Después de un arduo proceso de negociación a finales de 2007, la relación se normalizó con el

3) Calderón no realizó ninguna visita oficial durante su primer año de gobierno a EE.UU. En administraciones precedentes una prioridad al inicio del mandato consistió en realizar una gira al vecino del norte.

regreso formal de un diplomático de alto nivel a México.

La recomposición de la relación con Caracas abrió las puertas para que México y Cuba superaran las tensiones pasadas, originadas principalmente por el tema de Derechos Humanos. La entonces Canciller, Patricia Espinosa Cantellano, arribó a la Habana en marzo de 2008. La visita fue el momento propicio para la formalización de varios acuerdos que se habían negociado en los meses previos, en tópicos tan diversos como los relacionados con la deuda, la migración y los derechos humanos.

En la zona de influencia natural de México, Centroamérica, la diplomacia mexicana lideró un proyecto de continuidad: el fortalecimiento del Plan Puebla Panamá (PPP). En abril de 2007, en una reunión de alto nivel, los mandatarios de la región dieron a conocer el Proyecto Mesoamérica, que sustituía al PPP, y que incluía a Colombia. Pese al cambio de denominación y al incremento de los alcances, la iniciativa no evolucionó al ritmo esperado por sus integrantes: los resultados hasta el momento han sido de bajo impacto.

Un logro a destacar de la política latinoamericanista implementada por la Cancillería mexicana se concretó, en marzo de 2008, en el seno de la XX Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política (Grupo de Río), realizada en República Dominicana. A partir de ese momento, y durante los siguientes dos años, México tuvo la Secretaría *pro tempore* del mecanismo.

México fue un promotor destacado de una iniciativa, que por su alcance y por las expectativas que ha generado se mantiene como uno de los grandes logros de las acciones para la asociación latinoamericana. Tras

arduas reuniones de negociación, los países miembro decidieron reunirse en México, en febrero de 2010, en la denominada Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe. En ese encuentro los países dieron a conocer la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), un mecanismo encaminado a lograr la integración regional en materia económica y en el que se excluye la participación de los Estados Unidos.

Sin embargo, uno de los más grandes fracasos de la diplomacia mexicana fue la negociación para establecer un acuerdo de libre comercio con Brasil. Calderón y Lula Da Silva habían expresado su intención de construir una especie de "G-2" en la región. Pese a la voluntad política presidencial, las cosas no fructificaron. En una declaración conjunta, en agosto de 2009 durante la visita del presidente brasileño a México, expresaron que primero era menester vencer el "miedo y la desconfianza" que generaba el posible Tratado entre algunos grupos empresariales de los dos países, principalmente en el sector automotriz brasileño y en la agroindustria mexicana. En efecto, la oposición empresarial expresada en intensas labores de cabildeo, al ver afectados sus intereses, impidió que las negociaciones prosperaran. (Claudia Herrera Beltrán 2009)

Una de las últimas actividades de la diplomacia de Calderón en Latinoamérica fue la adhesión de México a la Alianza del Pacífico en 2012. El objetivo primordial era crear un proceso de integración económica entre Chile, Colombia, México y Perú, contrapeso natural del Mercosur. Para ser miembro de la alianza se requería ser catalogado como un país democrático y con plena vigencia del Estado de Derecho.

2. La relación bilateral con los Estados Unidos

En el periodo transexenal 2006-2015, se mantuvieron dos de las grandes directrices de continuidad en la política exterior de México: la suscripción de acuerdos de libre comercio y la promoción de la democracia, valores que fueron bien vistos por Estados Unidos. La relación bilateral prioritaria con Washington mantuvo su importancia para México, pero con pocas iniciativas de gran envergadura durante el sexenio calderonista. La intensidad del tema migratorio menguó en el énfasis de la administración de Felipe Calderón y quedaban atrás las pretensiones foxistas por alcanzar una reforma migratoria integral para los mexicanos en Estados Unidos. En su lugar, la cooperación en materia de seguridad acaparó las principales negociaciones y proyectos bilaterales.

En marzo de 2007, los presidentes George W. Bush y Felipe Calderón, anunciaron en Mérida, Yucatán, el establecimiento de un proyecto que llevaría el nombre de esa ciudad mexicana: La iniciativa Mérida, la cual rompía con una regla elemental de la diplomacia mexicana de no solicitar ayuda contra el narcotráfico a los Estados Unidos ante el temor de una indeseable injerencia en los asuntos internos.

Después de varios meses de intensas negociaciones México y Estados Unidos – la diplomacia mexicana pugnaba, entre otras cosas, por evitar posibles supervisiones del Congreso estadounidense, la presencia de tropas y agentes estadounidenses armados en territorio nacional – estructuraron un esquema de cooperación que consistía en un paquete de ayuda financiera por un monto de aproximadamente 1,500 millones de dólares, para ser ejercidos en tres años, misma que fue proporcionada sólo en especie.

Fue hasta diciembre de 2008, luego de más de un año de cabildeo del ejecutivo estadounidense con el Congreso, que los recursos fueron finalmente liberados. En agosto de 2010, se inauguró en la Ciudad de México, la Oficina de Implementación Bilateral para la iniciativa Mérida, con el objetivo de colaborar en el combate al crimen organizado y en la disminución de la violencia generada por la lucha entre los cárteles de la droga.

3. La política exterior en escenarios multilaterales

La política exterior calderonista también emprendió una intensa actividad en el plano multilateral a partir de la segunda mitad del sexenio. A finales de 2010, México fue sede de la reunión COP16 en la que la participación mexicana fue reconocida en medios nacionales y extranjeros, por la promoción de consensos y acuerdos relativos a la protección del medio ambiente global.

Una de las iniciativas para posicionar a México en la construcción del orden internacional fue su elección como miembro no permanente del Consejo de Seguridad entre 2009 y 2010, por tercera vez en tres décadas y por cuarta vez desde la creación de la ONU. No obstante, como bien afirmó Olga Pellicer (2012): "...la pertenencia al Consejo de Seguridad se asumió como una buena tarea para los funcionarios del servicio exterior, pero no como un instrumento que daba elementos al Presidente de México para tener un papel en la política internacional de nuestro tiempo e ir consolidando la imagen del país como una voz con posiciones y puntos de vista que se quieren hacer valer."

El paso de México en el Consejo de Seguridad no enfrentó temas que generaran grandes controversias ni interés en la opinión pública nacional. Sin embargo, a finales de octubre de 2011, se presentó en la UNESCO una propuesta para admitir a Palestina, como miembro con plenos derechos, en la organización. México, de último momento, se abstuvo, contrariando la posición tradicional de apoyo a las causas Palestinas en diversos foros internacionales.⁴⁾

A dos días de abandonar la presidencia, el gobierno de Calderón tuvo que hacer frente a una nueva disyuntiva: se votaba en la Asamblea General una propuesta para el ingreso de Palestina como Estado observador en la ONU. En esa ocasión el gobierno mexicano sufragó a favor del ingreso de Palestina, probablemente respondiendo a un acuerdo con el equipo de transición del entonces presidente electo Enrique Peña Nieto.

Durante 2012, México presidió los trabajos del G20, el principal foro de discusión y cooperación a nivel mundial, asumiendo por tanto la responsabilidad de ser el país sede de la cumbre ese mismo año. El 18 y 19 de abril se realizó en Los Cabos, Baja California, la reunión de jefes de Estado, con todas las implicaciones de proyección internacional que trajo para México. Los principales tópicos que fueron tratados versaron en torno a las cuestiones financieras y de medio ambiente.

En octubre de 2012, México ingresó de manera formal en las negociaciones del *Trans-Pacific Partnership* (TPP por sus siglas en inglés),

4) La SRE había elaborado una propuesta para votar a favor del ingreso de Palestina; no obstante, no tuvo el aval presidencial. Se estima que Calderón cumplió una promesa de campaña que esbozó al reunirse con la comunidad judía: se comprometía a cambiar la forma de votación tradicional en pro de las causas palestinas.

teniendo como miembros originarios a Brunei, Chile, Nueva Zelanda y Singapur, que habían formado el P4. Hasta 2015, ocho países más de los continentes asiático y americano finalizaron la negociación (Australia, Canadá, Estados Unidos, Japón, Malasia, México, Perú y Vietnam), lo que se esperaba la creación de una plataforma plurilateral dentro la integración económica en la región Asia-Pacífico en el que Washington buscaba definir las nuevas reglas del juego comercial en la región del Pacífico asiático.

La administración de Calderón tuvo que enfrentar serios y profundos retos internos, que se agravaron por el proceso de descomposición política y social, derivados del avance sin precedentes del crimen organizado que afectó, sin lugar a dudas, los grados de gobernabilidad. La denominada “guerra contra el narcotráfico” (independientemente de las diversas interpretaciones que se le ha dado desde ser una estrategia para paliar la ausencia de legitimidad del gobierno calderonista hasta la necesidad de enfrentar de manera decidida a grupos que desafiaban el poder del Estado mexicano), fue un factor decisivo que influyó directamente en el diseño de la política exterior en los primeros años de la administración de Felipe Calderón.

III. La administración de Enrique Peña Nieto: “Giro de timón” y el peso del legado de la violencia

Enrique Peña Nieto asumió la presidencia de México en un ambiente muy distinto al que había experimentado su antecesor. El contexto

internacional era favorable y la situación política interna no presentaba grandes problemas, el rechazo más evidente fue la oposición a la violencia generalizada que había provocado la llamada “guerra contra el narco” y sus censurables “efectos colaterales”.

Meses antes de la elección presidencial, Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez Flores afirmaban: “El próximo Presidente no podrá hacer cambios radicales en materia de política exterior porque existen restricciones estructurales en el sistema internacional, gran parte de los sucesos globales tienen un origen externo y México ha contraído históricamente compromisos cuyo cumplimiento es ineludible”, (Schiavon y Velázquez 2012, 107).

En efecto, la planeación y la puesta en marcha de acciones de política exterior estaban condicionados al contexto internacional y a los compromisos contraídos por el país, a la situación política interna, al estilo de conducción del gobernante en turno y a la voluntad política para concretarlos.

Las fuerzas políticas reconocieron la necesidad de establecer una agenda política, con diversas reformas, que derivaron en el denominado “Pacto por México”, que ofreció una mejor plataforma para el logro de consensos y directivas de gobierno que permitieron un arranque más firme a la nueva administración.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, relativo al ámbito de la política exterior, la quinta meta establecía la proyección de un “México con responsabilidad global”. La composición de palabras generó muchas expectativas, pero más allá de la semántica, que reflejaba la intención aparente de un cambio en la política exterior, es preciso medir en su

aplicación los alcances y los límites de esa directriz.

Un acierto de la llamada responsabilidad global ha sido que promovía la presencia de México en diversas regiones y con relación a numerosos temas. Se alejaba de la falsa disyuntiva de mirar hacia América Latina o hacia Estados Unidos; y asumía las múltiples pertenencias en el plano regional y mundial del país y los diversos compromisos sobre temas que fueran del interés de México.

1. Las acciones de política exterior en foros multilaterales

De manera tradicional, desde la época posterior a la Segunda Guerra Mundial, México ha promovido el multilateralismo. Desde el punto de vista de Juris A. Lejnieks (2003): “La participación multilateral del Estado puede ser relativamente simple —cooperar con otros países para alcanzar algunos objetivos nacionales particulares— o que el Estado [...] busque el mejoramiento de la sociedad internacional.” En el caso de México su política exterior había respondido a ambas premisas, conjugando de igual manera pragmatismo y principios.

Un espacio en donde ha sido más palpable la expresión “México con responsabilidad global” lo representa el despliegue de la política exterior en foros multilaterales. Posiblemente uno de los ejemplos de continuidad y refrendo de la política exterior transexenal lo evidenció la participación de México en la Alianza del Pacífico. Durante el sexenio de Peña Nieto se incrementó el impulso y la profundización de las actividades de la Alianza: una de las joyas de la política exterior en América Latina

Chile, Colombia, México y Perú conformaron la Alianza del Pacífico el 28

de abril de 2011, durante el ocaso del gobierno de Felipe Calderón. En la actualidad, cuenta además con 29 miembros en calidad de observadores, muchos de ellos, candidatos para llegar a convertirse en miembros con pleno derecho en este proceso de integración, como Panamá y Costa Rica.

La Alianza del Pacífico se fundamenta en cuatro pilares con miras a construir la libre circulación de bienes y servicios, el libre flujo de capitales, el libre tránsito de personas y el incremento en los índices de cooperación en ámbitos como la movilidad estudiantil y académica, la difusión cultural y la colaboración con organismos internacionales.

Como es posible observar, la Alianza del Pacífico es más que un acuerdo moderno de libre comercio, con temas que rebasan por mucho el ámbito económico. Ha sido sobre todo este alcance extra comercial lo que ha originado que sea tomado como una experiencia de vanguardia a nivel mundial en la cooperación Sur-Sur, más allá del exitoso proceso de la Unión Europea.⁵⁾

5) Dentro de los logros que ha alcanzado la Alianza del Pacífico pueden destacarse: 1) la firma del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico que liberaliza la totalidad del comercio entre los cuatro miembros (92% de los aranceles de manera inmediata y 8% de forma paulatina hasta 2030); 2) se creó el Mercado Integrado Latinoamericano (MILA), con la finalidad de establecer un mercado de capitales común; 3) en cuanto a la movilidad de personas destaca la eliminación de visas, lo que ha generado un incremento de visitantes de Colombia y Perú a México del 60 y 40%, respectivamente; y, 4) en materia de cooperación, se estableció un fondo de un millón de dólares para proyectos sobre medio ambiente, cambio climático, innovación, ciencia y tecnología, desarrollo social, educación y turismo; mediante la Plataforma de Movilidad Académica y Estudiantil se han otorgado más de 650 becas desde 2013; se firmó un acuerdo de cooperación entre organismos sanitarios que facilitará el registro de medicamentos en los cuatro países, abaratando costos hasta en 70%; finalmente, se han abierto embajadas en sede compartida: en Accra (Ghana) confluyen los cuatro países; México y Colombia establecieron una

Otro ejemplo ha sido la creciente participación de México en la construcción de la agenda global para el desarrollo. La pretensión consiste en incrementar su presencia en el mundo como un país solidario e influyente a nivel regional y mundial. México es un país de carácter dual, a la vez receptor y oferente de ayuda y cooperación. Esta vertiente ha evolucionado en su carácter transexenal, como otro ejemplo notorio de continuidad: es una prueba de una medida de política exterior enriquecida en el sexenio de Peña Nieto. En 2011 se aprobó la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) y se creó la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), órgano desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Con la AMEXCID, México mejoró su proceso de institucionalización de la cooperación internacional. Sin embargo, como bien afirma Rosario Green, una de las promotoras más incansables de la LCID, es de esperarse que la AMEXCID: "... no se agote en el discurso o en dos o tres gestos, sino que sea, como ha sucedido en casi todos los países donde hay una agencia de esta naturaleza, un instrumento activo de una política exterior dinámica." (Green 2014, 179).

México es un promotor del esquema de Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) en su modalidad Sur-Sur, con la participación de diversos actores gubernamentales, del sector privado, diversas ONG, fundaciones y la academia.

El gobierno de Peña Nieto organizó la primera Reunión de Alto Nivel de

embajada conjunta en Singapur; Colombia y Perú hicieron lo propio en Vietnam; y se han abierto oficinas conjuntas de promoción comercial en Turquía, en Marruecos y en India.

la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED), el 15 y 16 de abril de 2014,⁶⁾ un encuentro diplomático de gran magnitud que congregó a alrededor de 1600 delegados, provenientes de 152 países, entre los cuales había más de ochenta ministros, 140 representantes del sector privado, 144 representantes de la sociedad civil, 16 fundaciones filantrópicas y 28 organismos internacionales. México, Malawi y Países Bajos copresidieron a la AGCED por un periodo de dos años. Cuentan con el respaldo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Otro de los ejemplos enmarcados en las iniciativas sobre responsabilidad global en la política exterior, que evidencia cambios sustanciales respecto a las directrices del pasado, quedó de manifiesto con el anuncio formulado por el presidente Peña Nieto en la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 24 de septiembre de 2014, sobre la decisión de México para integrarse a las Misiones para el Mantenimiento de la Paz (PKO, por sus siglas en inglés), incluso con personal militar para labores de tipo humanitario.⁷⁾

6) La AGCED es un mecanismo de diálogo novedoso que incluye reuniones a nivel ministerial e indicadores de monitoreo, para dar seguimiento a los compromisos que los donantes tradicionales y los países receptores han asumido para hacer más efectiva la CID. En la AGCED participan los gobiernos locales, el sector privado, las ONG, grupos de parlamentarios y fundaciones.

7) Hay dos tipos de misiones de paz: Peace Making y Peace Building. En el primer caso se trata de misiones militares de estabilización del país; en el segundo, se trata de construir los elementos de pacificación, a través del reforzamiento de las instituciones nacionales. México ha participado en varias ocasiones en operaciones del segundo tipo: entre 1947 y 1950 mandó observadores militares a la misión de la ONU en los Balcanes; en 1949 hizo lo propio en el conflicto entre la India y Pakistán, en Cachemira; entre 1992 y 1993, envió 120 policías a la Misión de Paz en

Tras el anuncio surgieron todo tipo de debates, desde los que rechazaban abiertamente la participación de México en las PKO hasta los que se referían a su inexorable papel como líder con implicaciones globales. En un comunicado, la SRE explicó que: "...la participación de las Fuerzas Armadas en las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU se hará de forma gradual y estará condicionada a los siguientes criterios: la autorización expresa y un mandato claro del Consejo de Seguridad de la ONU [...] el consentimiento expreso y la cooperación del Estado en donde se encuentra desplegada la misión de paz; y la realización de tareas de índole humanitaria. (SRE 2014).

Esta posición se apegó a la tradición de respeto al derecho internacional y a evitar la violación de principio de no intervención. Es decir, la conciliación entre el principio de Seguridad Colectiva que marca la actuación de la ONU con la citada responsabilidad global de México.

Además, del debate acerca de si se trata o no de una violación al principio de No Intervención en los asuntos de otros Estados, se ha puesto de manifiesto la preocupación por la autorización para la salida de tropas de México. El Presidente tiene la facultad constitucional de disponer de las fuerzas armadas (artículo 89, fracción VI), pero el envío de militares fuera del territorio nacional es una atribución que comparte con el Senado (artículo 76, fracción III). La autorización para que México participe en una PKO, en algún caso en particular, dependerá en buena medida del respaldo del Senado y, por tanto, de las alianzas que genere el partido al que pertenezca el Presidente en turno con otros grupos parlamentarios.

El Salvador (ONUSAL); finalmente, en 1999, apoyó la Misión de Naciones Unidas en Timor Oriental, con asesorías en materia electoral.

Como apunta Raúl Zepeda (2014), “Convencer a la opinión pública de la medida será complicado. El tema está rodeado de un gran número de mitos. Entre ellos que las OMP son intervenciones militares, que porqué la ONU no impone estas misiones en México, o que la Constitución y las leyes lo prohíben. Será una interesante labor pedagógica del gobierno en informar a la población sobre un tema política exterior, tema poco popular en la agenda nacional.”

Dentro de los temas que causan mayor sensibilidad se encuentra el de la necesidad de sanear la política interna y atender las prioridades nacionales antes de enrolarse en alguna causa en el ámbito exterior. De la mano con esa idea se encuentra el tópico de cuántos recursos se erogarán en este tipo de empresas. (Sánchez 2015, 105). En marzo de 2015, en el marco de una política de participación gradual, la SRE dio a conocer que serían enviados cuatro oficiales mexicanos para participar en una misión de PKO; dos a la Secretaría de la Defensa y dos a la Secretaría de Marina. Los militares se integrarán como Oficiales del Estado Mayor, en funciones de asesoría y planeación de operaciones en el cuartel general, en la Misión de la ONU para la Estabilización de Haití (MINUSTAH)⁸ y como observadores e incluso en tareas de índole humanitaria en la Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental (MINURSO).

La participación de México en misiones de paz ha confrontado las

8) Estos apoyos de México en Haití se suman a los que, desde 2010, se han multiplicado en ayuda humanitaria. La participación de militares que operan tres cocinas comunitarias: una de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y dos de la Secretaría de Marina (SEMAR) en las localidades de Carrefour y Cabaret. De manera adicional, mediante la presencia de marinos en el buque “Usumacinta”, encargado de llevar la ayuda humanitaria.

posiciones tradicionales con las posiciones más progresistas, es una muestra de cómo las modificaciones en el ámbito de la política exterior, que responden a nuevas circunstancias de la realidad internacional, encuentran múltiples resistencias en diversos sectores de la política mexicana.

La llamada responsabilidad global implica un compromiso de largo alcance: en temas de la agenda mundial, en regiones secundarias o distantes. Esos son los alcances de la política exterior, sus efectos llegan hasta donde la voluntad política, el prestigio y la capacidad de negociación lo permiten.

Desde esa perspectiva, varios analistas han resaltado la participación de México, desde septiembre de 2013, en el grupo MIKTA: pretensiones de una potencia media, intereses compartidos, alianzas que incrementan la capacidad de incidencia en la política internacional. MIKTA debe su nombre a las siglas en inglés de los países que lo integran: México, Indonesia, Corea del Sur, Turquía y Australia.

MIKTA está conformado por economías emergentes con un tamaño similar; a excepción de Australia, todos ellos son integrantes del G-20.⁹⁾ Su alcance consiste en impulsar, al mismo tiempo, la agenda económica de poderes emergentes y la agenda política de potencias medias. Cada país posee un peso regional en distintos puntos del planeta. Su intención radica en influir en asuntos cruciales de la gobernanza internacional: dentro de sus regiones, de sus zonas de influencia natural e incluso allende esos espacios geográficos.

9) Las cinco naciones integrantes de MIKTA representan: 8% del PIB mundial, la tercera economía global; suman aproximadamente 7% de la población planetaria (520 millones de personas).

Para Günther Maihold (2014), MIKTA responde a una necesidad sistémica, “... con base en un acercamiento pragmático y en su reputación, son capaces de impulsar negociaciones, facilitar acuerdos y fomentar la búsqueda de consensos que podría llevar a los Estados integrantes a tener un papel destacado entre los países de la comunidad internacional, debido a sus perfiles diplomáticos y a su poder blando.”

MIKTA se basa en tres grandes objetivos: 1) incrementar la relación bilateral y el diálogo político entre sus miembros, 2) establecer proyectos de cooperación conjuntos; y, 3) promover la coordinación en temas multilaterales de interés compartido, con el ánimo de coadyuvar en la búsqueda de soluciones a los grandes problemas globales. Entre los temas que ha promovido sobresalen: la agenda de desarrollo posterior a 2015, el cambio climático, la ciberseguridad, las cuestiones relativas a armas nucleares, los asuntos energéticos, el nuevo orden financiero, así como consensar las mejores formas para afrontar la crisis económica mundial.

El espacio informal que constituye MIKTA se ha mantenido, hasta ahora, en reuniones de Cancilleres de los países que lo conforman. A la fecha se han celebrado cinco reuniones a nivel ministerial para impulsar las relaciones bilaterales y el diálogo político. Los encuentros se realizan tres veces al año: en la Asamblea General de la ONU, en la reunión del G-20 y en alguno de los países que conforman el grupo.

México ejerció la presidencia *pro tempore* del grupo MIKTA entre 2013 y 2014. Durante ese lapso, la SRE coordinó dos reuniones de MIKTA de cancilleres, celebradas el 25 de septiembre de 2013, en Nueva York y el 13 y 14 de abril de 2014, en la Ciudad de México, en la que el gobierno

anfitrión hizo gala de un gran protagonismo diplomático.

El mantener los encuentros a nivel ministerial fue una señal del alcance todavía limitado del grupo. El espacio MIKTA podría evolucionar, en una primera instancia, hacia alguna reunión Cumbre que brinde un mayor empuje a los compromisos establecidos, potencialice los logros alcanzados y se mantenga en el interés de sus integrantes, sobre todo en los beneficios que pueda retribuir para el prestigio de México.

Ahora bien, las intenciones de cambio y continuidad de un gobierno se pueden ver entorpecidas por los vaivenes políticos internos. Si bien el inicio de la gestión de Peña Nieto permitió resanar los problemas de legitimidad que tuvo su antecesor, durante la primera mitad del sexenio se presentó una gran crisis de política interna que ha impactado el manejo de la política exterior, con efectos negativos para la imagen de México en el mundo: el caso de los 43 desaparecidos de Ayotzinapa, Guerrero.

Las investigaciones oficiales hasta la fecha han establecido que el 26 de septiembre de 2014, estudiantes de la Normal de Ayotzinapa, Guerrero, fueron atacados por policías municipales de Iguala y Cocula; 43 fueron detenidos y entregados con posterioridad a miembros de Guerreros Unidos, agrupación perteneciente al crimen organizado, quienes presumiblemente se encargaron de asesinarlos. Hasta el último trimestre de 2016, se encuentran sujetas a proceso judicial por el caso 130 personas, entre ex policías y miembros de células delictivas. Sin embargo, la versión oficial ha sido cuestionada por los familiares de las víctimas e, incluso, por grupos de expertos nacionales y extranjeros.

La percepción negativa entre la población mexicana respecto a que el

gobierno federal, por acción o por omisión, no ha sido capaz de esclarecer los hechos y de hallar a los verdaderos responsables ha impactado irremediabilmente en la legitimidad presidencial. Después de lo acontecido en Ayotzinapa, la indignación y las protestas, aun cuando han bajado en intensidad tanto al interior como al exterior del país, se han mantenido como una bandera de movilización y rechazo a la gestión de Peña Nieto.

IV. Reflexiones finales

Al haber realizado un balance de la política exterior, tanto desde la perspectiva macro y micro, en el periodo 2006-2015, el común denominador ha sido, sin lugar a duda, la agenda de la erosión de la gobernabilidad. En el gobierno de Felipe Calderón padeció una combinación entre la ausencia de legitimidad política frente al ascenso de la violencia por la “guerra contra el narcotráfico”, lo que generó que la proyección internacional e imagen de México se viera afectada, así como en su capacidad proactiva en la ejecución de su política exterior. No obstante, los márgenes de maniobra pudieron ampliarse para lograr la promoción de iniciativas multilaterales, así como adhesiones a iniciativas en el plano regional (como la Alianza del Pacífico o MIKTA); además de los intentos de restablecer su capacidad de interlocución con América Latina.

La administración de Peña Nieto con mayores márgenes para la construcción de consensos políticos y legitimidad, tuvo más activos para el despliegue de una política internacional tanto en lo bilateral como en el plano regional y multilateral con menos restricciones. Sin embargo, el

estancamiento de las reformas emanadas por el “Pacto por México” y la profundización de la violencia reflejada de la impunidad; y en la clara infiltración del crimen organizado en la estructura del poder (en todos los niveles) como se reflejó en los hechos de Ayotzinapa, indudablemente fueron elementos negativos que afectaron las capacidades de acción del gobierno de Peña Nieto.

Ante el ocaso del gobierno Enrique Peña, cuya gestión finaliza en el 2018, se ha concretado, al igual que su antecesor, diversos episodios de continuidad y ruptura: claroscuros, éxitos y desaciertos diplomáticos. No obstante, como su antecesor, Felipe Calderón la disminución de los márgenes de legitimidad interna, de nuevo han mermado la capacidad política del gobierno mexicano y impactando la gestión de su política exterior.

Referencias bibliográficas

- Arriola, Carlos(1979), “El acercamiento mexicano-chileno: 1972-1973”, en *Lecturas de política exterior mexicana*, Centro de Estudios Internacionales, México. pp.452.
- Calduch Cervera Rafael(2009), *Dinámica de la sociedad internacional*, España: Centro de Estudios Ramón Areces.
- De la Garza Rodolfo y Velasco Jesús (coord.)(2000), *México y su interacción con el sistema político estadounidense*, México: CIDE-Porrúa.
- De Olloqui José Juan(2001), *La diplomacia total*, México: Fondo de Cultura

Económica.

- González, Guadalupe y Pellicer, Olga (coord.)(2013), *La política exterior de México: metas y obstáculos*, México: Siglo XXI-ITAM.
- Lejnieks Juris A., *México y el multilateralismo: una perspectiva canadiense*, en Gómez Arnau Remedios y Vargas Suárez Rocío (coord.)(2003), *Las políticas exteriores de Estados Unidos, Canadá y México en el umbral del siglo XXI*, México: UNAM-CISAN.
- Schiavon, Jorge A. y Velázquez Flores, Rafael(2012), *La política exterior de México 2012-2018. Diagnóstico y propuestas*, México: AMEI.
- Torres, Blanca(1997), "La participación de actores nuevos y tradicionales en las relaciones internacionales de México," en: *La política exterior de México, Enfoques para su análisis*, México: CEI-IMER. pp.185.
- Velázquez Flores, Rafael y Domínguez, Roberto(2014), "Balance de la política exterior México en el sexenio de Felipe Calderón: límites y alcances," en: Garza Elizondo, Humberto, Schiavon, Jorge y Velázquez Flores, Rafael (ed.) *Balance y perspectiva de la política exterior de México 2006-2012*, México: COLMEX-CIDE. pp.558.

Hemerografía

- Albarrán, Eunice O.(2015), "Presidente busca renovar TLC con Unión Europea", *La Razón*, 12 de junio, p.10.
- Figueroa Fischer, Bruno(2014), "El nuevo rostro de la cooperación internacional mexicana", *Revista Mexicana de Política Exterior*, No.102, septiembre-diciembre, Instituto Matías Romero-Secretaría de Relaciones Exteriores, México, pp.7-14.

Franco Hijuelos(1988), "El cabildeo en Washington", *Revista Foro Internacional*, Vol.28, No.3, enero marzo, pp.443-467.

"Fue un camino muy largo la promulgación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo" (entrevista a Rosario Green), *Revista Mexicana de Política Exterior*, No.102, septiembre-diciembre de 2014, Instituto Matías Romero-Secretaría de Relaciones Exteriores, México, pp.173-181.

Herrera Beltrán Claudia(2009), "México y Brasil temen que miedo de empresarios frene un tratado comercial", *La Jornada*, 18 de agosto, p.15.

Maihold, Günther(2014), "Turquía y Latinoamérica. Nuevas presencias, nuevas contrapartes", *Revista Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol.14, No.3, julio-septiembre, pp.73-81.

Sánchez Rodríguez, Estanislao(2015), "México y las OMP. Una perspectiva de política interna", *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol.15, No.2, abril-junio, pp.105-112.

Valle Pereña, Juan Manuel(2014), "México como actor con responsabilidad global: una renovada política mexicana de cooperación internacional", *Revista Mexicana de Política Exterior*, No.102, septiembre-diciembre, Instituto Matías Romero-Secretaría de Relaciones Exteriores, México, pp.15-28.

Mesografía

Artículo 89 constitucional, en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/articulos/89.pdf> (consultada el 27 de junio de 2016).

Ackerman, John M.(2015), "El Rey Peña", Revista Proceso, 15 de marzo, en: <http://www.proceso.com.mx/?p=398320> (consultada el 18 de marzo de 2015).

Animal Político(2014), "Desaparición de normalistas de Ayotzinapa es responsabilidad del Estado mexicano": CIDH, 20 de octubre, en: <http://www.animalpolitico.com/2014/10/desaparicion-de-normalistas-de-ayotzinapa-es-responsabilidad-del-estado-mexicano-comision-interamericana-de-derechos-humanos/> (consultada el 20 de mayo de 2015).

Animal Político(2015), "México enviará a los primeros cuatro cascos azules para operaciones de paz", Animal Político, 14 de marzo de 2015, en: <http://www.animalpolitico.com/2015/03/mexico-enviara-a-los-primeros-cuatro-cascos-azules-para-operaciones-de-paz/> (consultada el 16 de junio de 2015).

Beltrán Ulises, El desacuerdo con los presidentes(1994-2015), en <http://www.nexos.com.mx/?p=24307> (consultada el 2 de diciembre de 2016).

Comunicado SRE(2014), En 2014 México decidió reanudar su participación en las OMP, 22 de diciembre, en <http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/comunicados/5421-591> (consultada el 24 de junio de 2015).

Cruz González René(2014), "Parlamento Europeo no condenará a gobierno de Peña Nieto por desaparición de normalistas", MVS Noticias, en: <http://www.noticiasmvs.com/#!/noticias/parlamento-europeo-no-condenara-a-gobierno-de-pena-nieto-por-desaparicion-de-normalistas-961> (consultada el 4 de diciembre de 2016).

Embajada de México en Italia(2015) Boletín informativo, en: <https://>

embamex.sre.gob.mx/italia/images/pdf/boletin_informativo_no_39_junio_2015.pdf (consultada el 2 de diciembre de 2016).

Expansión(2012), "Peña buscará reconciliación con Brasil", Expansión, 11 de septiembre, en: <http://www.cnnexpansion.com/economia/2012/09/11/brasil-039coqueta039-con-pena-expertos> (consultada el 22 de mayo de 2015).

Ficha informativa Relaciones México - UE y VII Cumbre México-UE. 12 de junio de 2015, en: <https://embamex.sre.gob.mx/belgica/images/factsheetmxue1.pdf> (consultada el 3 de diciembre de 2016).

Luz Araceli González Uresti(2002), La política exterior de México: ¿cambio o continuidad?, en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0043322.pdf>, p.4 (consultada el 3 de julio de 2016).

Langner, Ana(2015), "México envía primeros cascos azules a Misiones de Paz", El Economista, 15 de marzo, en: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2015/03/15/mexico-envia-primeros-cascos-azules-misiones-paz> (consultada el 18 de mayo de 2015).

Nexos(2014) Cascos Azules Mexicanos ¿Por qué no había antes y por qué habrá pronto?, 25 de septiembre, en: <http://redaccion.nexos.com.mx/?p=6525> (consultada el 23 de junio de 2015).

Plan Nacional de Desarrollo, en <http://pnd.gob.mx/> (consultada el 2 de junio de 2015).

Porcayo, Omar(2015), "Indignan excesos de los Peña Nieto en su visita a Reino Unido", The Huffington Post, 9 de marzo, en: http://voces.huffingtonpost.com/2015/03/09/enrique-pena-nieto-reino-unido_n_6832438.html (consultada el 14 de marzo de 2015).

Rubí, Mauricio(2015), "Energía, foco de acuerdos en la visita de EPN al Reino Unido", El Economista, 4 de marzo, en: <http://eleconomista.com.mx/industrias/2015/03/04/energia-foco-acuerdos-visita-epn-reino-unido> (consultada el 23 de mayo de 2015).

<Resumen>

El presente artículo analiza los últimos nueve años de la política exterior de México que incluye el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa y la primera mitad de Enrique Peña Nieto. Durante ese periodo pueden ser estudiados de manera comparativa los aspectos de continuidad y cambio, así como los factores internos (violencia social, legitimidad y lucha contra el crimen organizado) que han influido en el diseño de las estrategias internacionales y en los márgenes de maniobra de ambos gobiernos en el ámbito internacional.

Palabras Clave: Política exterior, Bilateral, Regional, Multilateral, Violencia, Legitimidad política.

- Submission of Manuscript: 06 of July, 2016
- Manuscript Accepted: 15 of December, 2016
- Final Manuscript: 16 of December, 2016