

LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO

2024-2030:

Diagnóstico y propuestas



Rafael Velázquez Flores
Jorge A. Schiavon
Adriana Sletza Ortega Ramírez
EDITORES

LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO

2024-2030:

Diagnóstico y propuestas

LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO

2024-2030:

Diagnóstico y propuestas

Rafael Velázquez Flores
Jorge A. Schiavon
Adriana Sletza Ortega Ramírez
EDITORES



MÉXICO, 2024

Esta obra fue dictaminada por pares académicos.

La política exterior de México 2024-2030: Diagnóstico y propuestas

Primera edición: Agosto de 2024.

© D.R. 2024 Rafael Velázquez Flores, Jorge A. Schiavon y Adriana Sletza Ortega Ramírez.

Las características de esta publicación son propiedad de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, A.C. (AMEI), de la Universidad Iberoamericana CDMX (IBERO-CDMX), y del Centro de Enseñanza y Análisis sobre la Política Exterior de México (CESPEM).

La publicación de esta obra contó con el apoyo financiero del Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México (DEI-IBERO-CDMX), Prolongación Paseo de la Reforma 880, Colonia Lomas de Santa Fe, Álvaro Obregón, Ciudad de México 01219, México.

ISBN AMEI: 978-607-69685-0-5

Las opiniones y datos contenidos en este libro son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan el punto de vista de las instituciones que lo publican. Prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización escrita de los titulares de los derechos patrimoniales.

Impreso y hecho en México / *Printed and made in Mexico.*

Índice

Presentación

Rafael Velázquez Flores, Jorge A. Schiavon y Adriana Sletza Ortega Ramírez 11

PRIMERA PARTE

Visión general

CAPÍTULO 1. Capacidades institucionales, recursos humanos y financieros para una política exterior renovada (2024-2030) 19
Jorge A. Schiavon y Bruno Figueroa Fisher

CAPÍTULO 2. Política exterior de México 2018-2024. Un sexenio atípico, un futuro incierto 29
Olga Pellicer

CAPÍTULO 3. La política exterior de Andrés Manuel López Obrador: Un balance global y propuestas para la nueva administración 2024-2030 37
Rafael Velázquez Flores y Jessica De Alba-Ulloa

CAPÍTULO 4. Propuestas para la política multilateral de México en el periodo 2024-2030 47
Miguel Ruiz Cabañas

SEGUNDA PARTE

México y las regiones geográficas

CAPÍTULO 5. América del Norte 59
Arturo Santa Cruz

CAPÍTULO 6. Cambios y continuidades en la política exterior de México hacia América Latina: Acciones deliberadas y acciones forzadas 67
Guadalupe González González y Rafael Velázquez Flores

CAPÍTULO 7. Reconducir la relación con Europa	77
<i>Lorena Ruano</i>	
CAPÍTULO 8. Política exterior de México en Asia Pacífico 2024-2030: <i>¿Ubi est patria vadis?</i>	83
<i>Carlos Uscanga</i>	
CAPÍTULO 9. México hacia Medio Oriente	93
<i>Marta Tawil</i>	
CAPÍTULO 10. África	103
<i>Hilda Varela Barraza</i>	

TERCERA PARTE

Los temas centrales de la política exterior

CAPÍTULO 11. Inseguridad y crimen organizado trasnacional en la era AMLO; urge un cambio de timón hacia el 2025-2030: algunas propuestas	113
<i>Abelardo Rodríguez Sumano</i>	
CAPÍTULO 12. Migraciones internacionales	121
<i>Adriana Sletza Ortega Ramírez y Leticia Calderón Chelius</i>	
CAPÍTULO 13. Derechos Humanos: presión desde afuera y negación durante el sexenio de Andrés Manuel López Obrador	129
<i>Alejandro Anaya Muñoz y Monserrat Garibay Villalba</i>	
CAPÍTULO 14. Comercio exterior de México	137
<i>Kendall López</i>	
CAPÍTULO 15. Nearshoring	147
<i>Luz María de la Mora Sánchez</i>	
CAPÍTULO 16. Medio ambiente	155
<i>Fausto Quintana y Ruth Zavala</i>	
CAPÍTULO 17. Hacia una renovada cooperación internacional mexicana de Estado	163
<i>Juan Pablo Prado</i>	

CUARTA PARTE

Las nuevas diplomacias

CAPÍTULO 18. Diplomacia presidencial de un presidente que no quería hacerla	173
<i>Pedro González Olvera</i>	
CAPÍTULO 19. Diplomacia local	183
<i>Ray Freddy Lara Pacheco y Daniel Villarruel Reynoso</i>	
CAPÍTULO 20. Diplomacia parlamentaria	193
<i>Luz Araceli González Uresti</i>	
CAPÍTULO 21. La imagen de México en el mundo y su diplomacia cultural: En la búsqueda de la relevancia internacional en el campo simbólico	201
<i>César Villanueva</i>	
CAPÍTULO 22. Diplomacia pública	209
<i>Luis Ochoa Bilbao</i>	
CAPÍTULO 23. Diplomacia deportiva y el tercer mundial de fútbol en México	215
<i>Erik del Ángel Landeros</i>	
CAPÍTULO 24. Diplomacia feminista: Acotaciones para la construcción en México	225
<i>Rocío de Carmen Osorno Velázquez</i>	
CAPÍTULO 25. Diplomacia consular en acción	233
<i>Juan Carlos Mendoza Sánchez</i>	
Sobre los autores	245

Presentación

En las campañas electorales del 2024, la política exterior no fue una prioridad entre los candidatos a la presidencia. Los aspirantes a encabezar el gobierno federal para el sexenio de 2024-2030 enfocaron sus discursos en materia de política interna, especialmente en los ámbitos sociales, económicos, políticos y de seguridad. Sin embargo, dedicaron poco tiempo a presentar sus propuestas de cómo, durante su gobierno, México se insertará en la dinámica internacional. Además, la terminación y el inicio de una nueva administración presidencial en México ofrecen una magnífica oportunidad para plantear el rumbo que el país puede tomar en materia de política exterior para los siguientes seis años. En esta ocasión, el tema resulta relevante porque se han generado expectativas sobre las posibilidades de continuidad o cambio que tendrá el gobierno de la presidenta Claudia Sheinbaum respecto a la administración saliente.

Durante el sexenio de López Obrador, la política exterior no tuvo prioridad. Incluso, México se involucró en diversas crisis diplomáticas con algunos países de América Latina. En este contexto, la siguiente administración debe reconocer que la política exterior es un instrumento clave para impulsar el desarrollo social, económico y político del país, por lo que ésta tiene que ser una prioridad en el proyecto de nación del nuevo gobierno. Así, la política exterior es, de manera ineludible, una palanca para el desarrollo nacional. Además, México debe evitar involucrarse en crisis diplomáticas con los países de América Latina y recomponer sus vínculos diplomáticos.

En este contexto, el objetivo de este libro es contribuir al debate sobre la importancia que debe tener el vínculo externo para la siguiente administración. La idea es hacer este ejercicio mediante dos instrumentos. El primero es realizar un diagnóstico del estado actual de la política exterior, de las relaciones con las principales regiones del mundo, de los temas más destacados de la agenda internacional y de las nuevas modalidades de diplomacia en el plano global. El segundo es plantear una serie de propuestas y recomendaciones de política pública sobre las acciones que idealmente debería tomar la siguiente administración en cada uno de estos ámbitos.

Para realizar este ejercicio, los coordinadores de la obra convocaron a los principales especialistas de la política exterior de México, tanto en el ámbito académico como en la praxis diplomática. Es importante mencionar que este libro es el resultado del trabajo de un grupo de investigadores, conformado desde hace 24 años, que se dedica al análisis de la política exterior de México. Cabe señalar que la mayor parte de los integrantes del grupo han participado como autores en el volumen especial de la revista *Foro Internacional*, editada por el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México. En esta ocasión, los autores de este libro analizan y evalúan los diferentes ángulos de la política exterior de la administración saliente. Asimismo, presentan recomendaciones puntuales de política pública. La idea es que su trabajo de investigación pueda resultar relevante, pertinente y útil en el proceso de toma de decisiones de la política exterior de la administración de la presidenta Sheinbaum a partir de octubre de 2024.

Este grupo de autores representa la diversidad nacional en muchos sentidos: participan investigadores de diversas instituciones públicas y privadas de alto prestigio de todo el país, así como practicantes de la diplomacia mexicana. Hay un importante balance en género y edad, incluyendo académicos con amplia experiencia y jóvenes destacados. Esta diversidad de instituciones y de enfoques permite ofrecer un análisis integral, objetivo y comprehensivo de la política exterior mexicana.

El libro está dividido en cuatro grandes apartados. La primera sección plantea propuestas generales e incluye aspectos como: capacidades institucionales de la Secretaría de Relaciones Exteriores; presupuestos y recursos financieros; prioridades de la agenda; organismos multilaterales y una evaluación global de las relaciones exteriores del país. La lógica de estos capítulos se centra en la necesidad de que México incremente sus capacidades institucionales, aumente su presupuesto para financiar las prioridades de acciones exteriores y eleve la presencia del país en los organismos internacionales. Estas actividades, sin duda, conllevarán a una mayor capacidad de negociación y al fortalecimiento de la imagen de México en el exterior. Estos dos elementos son esenciales para alcanzar los objetivos de política exterior que la siguiente administración se proponga.

En esta primera parte, Jorge A. Schiavon y Bruno Figueroa analizan los desafíos y cambios en la política exterior mexicana durante el gobierno de AMLO. Asimismo, los autores destacan la reducción de recursos y la transferencia de responsabilidades a la SRE sin el correspondiente apoyo financiero y humano. Posteriormente, Olga Pellicer examina la evolución de la política exterior mexicana durante el periodo 2018-2024, donde resalta los principales aciertos, debilidades y desafíos. A continuación, Rafael Velázquez y Jessica De Alba-Ulloa realizan una evaluación global de la política exterior durante el sexenio de Andrés Manuel López Obrador, para destacar

la falta de prioridad y dirección clara en este ámbito, y presenta propuestas estratégicas para la administración de Claudia Sheinbaum Pardo. Para finalizar esta primera parte, Miguel Ruiz Cabañas evalúa la política multilateral de México, resalta el papel central en la política exterior desde la Segunda Guerra Mundial y propone fortalecer y ampliar esta política en el contexto actual y a futuro a través de diversas áreas relevantes como el medio ambiente, la seguridad y los derechos humanos, entre otras.

El segundo apartado está dedicado a las acciones de política exterior frente a las diferentes regiones geográficas. La relación más importante de México con el mundo es, sin duda, la que sostiene con Estados Unidos. Sin embargo, el nuevo gobierno debe buscar, en otras regiones, los contrapesos necesarios para enfrentar los retos con el vecino del norte. Asimismo, México debe mantener a América Latina como una prioridad de política exterior por su cercanía y similitudes identitarias. Centroamérica y el Caribe deben seguir siendo las zonas de mayor influencia para el país. Bajo esta misma lógica, Europa y Asia Pacífico deben ser regiones prioritarias para la atracción de inversiones y exportación de productos mexicanos. Aunque suene retórico, es necesaria una mayor diversificación de las relaciones económicas para reducir la alta dependencia del mercado estadounidense. Finalmente, aunque son regiones lejanas, África, Asia Central y Medio Oriente deben ser zonas de interés a corto plazo por las oportunidades que presentan actualmente.

En esta segunda parte, Arturo Santa Cruz inicia con una evaluación de la política exterior del gobierno de López Obrador hacia Estados Unidos y Canadá, basada en la transición económica y política que ocurre en América del Norte y lo que representa para México. Posteriormente, Guadalupe González y Rafael Velázquez analizan los cambios y continuidades en la política exterior de México hacia América Latina durante el periodo 2018-2024 y plantean propuestas para el gobierno de Claudia Sheinbaum Pardo. En el siguiente capítulo, Lorena Ruano diagnostica el deterioro de las relaciones entre México y Europa durante 2018-2024 y destaca la necesidad de reconducirlas, ya que son vitales para diversificar los vínculos exteriores de México en un contexto global. En seguida, Carlos Uscanga realiza un diagnóstico de la política exterior de México en Asia Pacífico 2024-2030 y presenta propuestas sobre la dirección de la política exterior de México hacia esa región. Posteriormente, Marta Tawil expone algunas de las principales acciones del gobierno encabezado por Andrés Manuel López Obrador hacia la región de Medio Oriente y ofrece recomendaciones específicas para mejorar esas relaciones. En el último capítulo de esta sección, Hilda Varela Barraza analiza la política exterior de México hacia África y plantea que, a pesar de que no ha sido de gran relevancia para la agenda internacional mexicana, es necesario replantear nuevos escenarios y reevaluar la importancia de África para el gobierno mexicano.

La tercera sección presenta propuestas de acción sobre los temas de la agenda global de mayor relevancia y pertinencia para la política exterior de México. Esta sección incluye áreas como seguridad, narcotráfico, derechos humanos, migración, comercio exterior, inversiones, cooperación internacional y medio ambiente. Hoy en día, la inseguridad y la violencia representan dos de las principales amenazas que enfrenta el país. Por ello, una política exterior que aborde estos flagelos es fundamental a corto plazo. Asimismo, México ha sido históricamente un país de alta emigración, con alrededor de doce millones de mexicanos en Estados Unidos. Así, la política exterior de México debe enfocarse en este fenómeno, atender las necesidades de los emigrantes y proteger sus derechos humanos. De igual forma, debe abordar oportunamente el creciente fenómeno de la inmigración, la migración en tránsito y el retorno.

Para iniciar la sección, Abelardo Rodríguez Sumano formula un diagnóstico breve del sexenio del presidente Andrés Manuel López Obrador en materia de seguridad y propone una serie de acciones para el gobierno de la próxima presidenta de México, Claudia Sheinbaum. En el siguiente capítulo, Adriana Sletza Ortega Ramírez y Leticia Calderón Chelius ofrecen un diagnóstico de lo más relevante del periodo 2018-2024 en materia migratoria y política exterior, y proponen recomendaciones generales. Posteriormente, Alejandro Anaya Muñoz y Montserrat Garibay Villalba identifican las características centrales de la política exterior en materia de derechos humanos del gobierno de AMLO y, desde ahí, formulan algunas propuestas para el gobierno de Claudia Sheinbaum. En seguida, Kendall López analiza la influencia de variables internas y externas en la política exterior de México hacia el comercio exterior. Primero realiza un diagnóstico del periodo 2018-2024 y posteriormente plantea propuestas para el sexenio 2024-2030. De igual manera, Luz María de la Mora Sánchez parte de acontecimientos como COVID-19 y la guerra comercial entre China y Estados Unidos para realizar un diagnóstico de la política exterior de México del periodo 2018-2024 y hacer propuestas para el periodo 2024-2030 en el tema del *nearshoring*. A continuación, Fausto Quintana y Ruth Zavala analizan la política exterior de Andrés Manuel López Obrador en la esfera ambiental, evalúan su participación en la gobernanza global en la materia y presentan una serie de propuestas para el gobierno de Claudia Sheinbaum. Para cerrar este apartado, Juan Pablo Prado realiza un diagnóstico de la administración de López Obrador en el tema de cooperación internacional mexicana y presenta propuestas para el siguiente sexenio.

La última sección del libro introduce un tema novedoso en este tipo de ejercicios: los diferentes tipos de diplomacia. Normalmente, la política exterior de cualquier Estado está asociada a la diplomacia tradicional. Sin embargo, en los últimos años han surgido diversas manifestaciones de esta

actividad. Los autores proponen que la diplomacia tradicional de México se apoye en la diplomacia presidencial, parlamentaria, local, cultural, pública, deportiva, feminista y consular. La finalidad es que estas formas de diplomacia fortalezcan la política exterior en su conjunto y faciliten el logro de sus objetivos. Los tipos de diplomacia mencionados contribuyen a mejorar la coordinación entre los diferentes actores que participan en el proceso de formulación y ejecución de la política exterior de México. Además, la diplomacia cultural y la pública buscan, en esencia, mejorar la imagen del país ante el mundo. De esta manera, el siguiente gobierno tendría bases más amplias de poder suave en su acción exterior.

En esta última sección, Pedro González Olvera analiza la política exterior de Andrés Manuel López Obrador y destaca su enfoque pragmático y a menudo contradictorio. El autor también plantea propuestas para que el nuevo gobierno de Claudia Sheinbaum reconduzca y fortalezca la política exterior mexicana. A continuación, Ray Freddy Lara y Daniel Villarruel Reynoso analizan la paradiplomacia en México, identifican áreas de oportunidad y proponen medidas para mejorar la coordinación entre el gobierno central y los gobiernos locales, y así optimizar la política exterior de México. Posteriormente, Luz Araceli González Uresti reflexiona sobre el alcance y los límites de la diplomacia parlamentaria durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, y enfoca algunas áreas pendientes para la próxima administración. En seguida, César Villanueva explora cómo se ha moldeado y redefinido la relevancia cultural internacional de México entre 2018 y 2024, analiza el impacto de las estrategias diplomáticas y culturales en la percepción global del país y presenta una serie de propuestas para fortalecer este tema en la política exterior. Luego, Luis Ochoa ofrece un diagnóstico sobre la diplomacia pública en México, destaca la diferencia entre la diplomacia pública gubernamental de la diplomacia pública o ciudadana, y realiza propuestas específicas de política pública sobre este tema. En seguida, Erik del Ángel Landeros analiza y reflexiona sobre los alcances y límites de la diplomacia deportiva en México, explora su historia, desarrollo e implementación actual durante la administración de Andrés Manuel López Obrador, y presenta una serie de propuestas para el sexenio de Claudia Sheinbaum. En el siguiente capítulo, Rocío Osorno Velázquez examina cómo se ha incorporado el enfoque feminista a la diplomacia mexicana entre enero de 2020 y junio de 2024, identifica algunas de sus principales contribuciones y áreas de oportunidad, y genera recomendaciones que contribuyan a su continuidad y fortalecimiento durante el periodo 2024-2030. Para finalizar esta obra Juan Carlos Mendoza Sánchez realiza un diagnóstico sobre la diplomacia consular durante el sexenio de López Obrador para presentar propuestas que fortalezcan esta área en el próximo sexenio.

Finalmente, los coordinadores de esta obra agradecen el trabajo de cada uno de los autores. Sin duda, su valiosa contribución hace que el libro tenga la calidad necesaria para este tipo de ejercicios académicos. Asimismo, reconocen el apoyo institucional del Centro de Enseñanza y Análisis sobre la Política Exterior de México (CESPEM), de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI) y de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México. Su respaldo fue clave para que esta obra pudiera publicarse. Por último, agradecen a la Dra. Ana Luisa Ramírez por su apoyo en la edición del libro; al Mtro. Francisco Cárdenas Ruiz por el trabajo de revisión de los textos; y a José Miguel Núñez Pérez y a Jade Cancio Lucio, estudiantes de la UQROO en estancia en la UABC en el marco del Programa Delfín, quienes apoyaron en la revisión de los textos.

Rafael Velázquez Flores
Jorge A. Schiavon
Adriana Sletza Ortega Ramírez
Julio de 2024

PRIMERA PARTE

Visión general

CAPÍTULO 1

Capacidades institucionales, recursos humanos y financieros para una política exterior renovada (2024-2030)

Jorge A. Schiavon
Bruno Figueroa Fischer

Introducción

El inicio de un nuevo gobierno siempre significa una oportunidad para revisar la política exterior mexicana, definir nuevas prioridades y líneas estratégicas, repasar las relaciones con los principales socios políticos y económicos, así como identificar los nuevos retos y oportunidades. Todo ello requiere de una Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) fuerte y con sólidas capacidades institucionales, así como de un Servicio Exterior Mexicano (SEM) eficaz y altamente profesionalizado. Comenzar con nuevas contrataciones presupuestales implica un riesgo para la cabal ejecución de una renovada política exterior.

Al inicio de su gobierno, el presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) anunció una reestructuración administrativa que transfería nuevas responsabilidades a la SRE, en particular de promoción turística, económica y comercial. Se podían augurar mejores tiempos para la diplomacia mexicana, acotada institucionalmente y con recursos decrecientes en términos reales en el gobierno anterior del presidente Enrique Peña Nieto. Sin embargo, no fue así. La contracción del aparato del Estado a nivel federal, parte de la estrategia de austeridad de gobierno de López Obrador, afectó por igual a la Cancillería mexicana como a las demás dependencias; se redujo el presupuesto y se eliminaron puestos de trabajo. La pandemia del COVID-19 puso un freno a las acciones de la diplomacia mexicana –como a las del resto del mundo– salvo en aquellos temas necesarios para combatir la pandemia y la cooperación internacional en el ámbito de la salud.

Al término de la administración, la SRE no consiguió recibir los recursos humanos y financieros necesarios para cumplir con las nuevas funciones encomendadas y tampoco quedaron éstas fijadas en los ordenamientos jurídicos competentes, particularmente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), por lo que otras dependencias como la Secretaría de Economía (SE), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de Turismo (ST), siguieron realizando acciones de promoción internacional. Aun para el desempeño de sus tareas tradicionales, la Cancillería contó al final de la administración con menos recursos y capacidades más reducidas y sus diplomáticos profesionales, cuyo número se ha mantenido por debajo de las necesidades de la diplomacia mexicana, vieron sus condiciones de vida tornarse más difíciles. En síntesis, el aparato gubernamental de la política exterior se ha reducido y su alcance e impacto internacional es hoy menor que hace seis años. Para un país tan abierto al mundo y, por lo tanto, tan dependiente de los ingresos provenientes del exterior para el bienestar de la población, con profundos intereses nacionales en juego y responsabilidades a nivel global, es urgente revisar las capacidades diplomáticas de México y dotar a la Cancillería –al igual que a otras dependencias federales con responsabilidades internacionales– con mayores recursos financieros y humanos.

SRE: mayores responsabilidades y menos recursos

La propuesta de reforma administrativa del presidente López Obrador parecía sencilla: para racionalizar las actividades públicas y evitar redundancias se eliminaban todas las áreas internacionales de las secretarías de Estado y otras instituciones federales y se transferían sus responsabilidades a la SRE. De esta manera, desapareció la agencia de promoción comercial y de inversiones (ProMéxico) y el Consejo de Promoción Turística de México (CPTM). Uno de los cien compromisos de gobierno, el 1 de diciembre de 2018, anunciaba que no habría oficinas del gobierno en el extranjero “salvo consulados y embajadas”. Al final de la administración, en efecto, quedaron sólo unos cuantos funcionarios de la SHCP, SE y Secretaría de Agricultura (SA) adscritos en algunas embajadas mexicanas como Washington, París, Bruselas y Tokio. Las secretarías de la Defensa Nacional y de Marina mantuvieron intactas sus agregadurías en el extranjero.

Concentrar todas las acciones internacionales del gobierno en la Cancillería no fue posible en la práctica. En primer término, la especialización y fragmentación de los asuntos internacionales es una realidad ineludible, ampliamente estudiada en los últimos treinta años al menos. Los ministerios de salud se comunican entre sí y discuten temas de interés común en foros

globales como la Organización Mundial de la Salud. Lo mismo los ministerios a cargo de la aviación y las telecomunicaciones, los de agricultura, energía, comercio y finanzas, por mencionar sólo algunos. Con menos personal y recursos, las dependencias federales mexicanas siguieron cumpliendo como pudieron con sus agendas internacionales. Al inicio de su gobierno, AMLO también solicitó a la SRE que asumiera responsabilidades en materia de coordinación migratoria. Durante la pandemia del COVID-19, la SRE concentró sus esfuerzos en conseguir vacunas por el mundo, así como insumos y equipamiento médico como ventiladores. También negoció acuerdos de cooperación en investigación vinculada con el combate a dicho virus, así como de distribución de vacunas.

A la Cancillería no se le transfirieron los recursos humanos responsables de los asuntos internacionales de las otras dependencias, ni se le incrementó el presupuesto para llevar a cabo nuevas tareas. Se creó una Dirección General de Diplomacia Turística, con un solo funcionario adscrito formalmente a ella en 2024; así como una Dirección General de Impulso Económico Global, con 8 funcionarios adscritos y algunos consultores, financiados a través de un programa de cooperación de la SRE con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Las embajadas y diversos consulados tuvieron a su cargo las tareas que antes ejecutaban las 48 oficinas de ProMéxico y 21 oficinas de CPTM, que se agregaron a las tareas cotidianas, generando mayores cargas laborales para los funcionarios y los empleados locales. En lugar de crecer la proporción del presupuesto de la SRE, como porcentaje del presupuesto federal, disminuyó en 43.75%. En 2018 el presupuesto ejecutado representaba sólo el 0.32% del presupuesto de egresos de la Federación (PEF). Para 2022, el presupuesto ejecutado de la SRE había caído a 0.18% del total. En términos nominales, el presupuesto autorizado de la Cancillería creció 11.04% entre 2018 y 2024 (de 9 a 9.99 mil millones de pesos). Sin embargo, la inflación acumulada en México entre diciembre de 2018 y noviembre de 2023 fue de 28.50%, por lo que, en términos reales en pesos, el presupuesto de la SRE cayó 17.46%. En el mismo lapso, la moneda mexicana se apreció en 14.2% frente al dólar estadounidense, lo cual mejoró marginalmente el poder adquisitivo del presupuesto ejercido por la SRE en el exterior.

Muchas de las acciones cotidianas de las representaciones en el exterior han quedado limitadas por razones presupuestales. En el caso de la promoción cultural, por ejemplo, el presupuesto asignado a la Dirección General de Diplomacia Cultural en 2024 fue de 13.6 millones de pesos, 10% menos que en 2018. La mayor parte de esos recursos se transfiere al exterior para la ejecución de actividades culturales. En 2018, esos recursos promediaban 5,058 dólares anuales por representación. En 2024, aún con la apreciación del peso, representaban 5,030 dólares anuales, cantidad insuficiente para desplegar una presencia cultural importante. Con poco más de 5 mil

dólares, en la mayor parte del mundo no es posible financiar una sola exposición de artes plásticas o llevar una agrupación de artes escénicas, por lo que se ha tornado indispensable conseguir apoyos y patrocinios locales o las actividades planeadas no se llevan a cabo. El único rubro donde hubo erogaciones excepcionales fue en cooperación internacional. Los recursos del llamado “Fondo México”, antes conocido como “Fondo de Yucatán”, por 130 millones de dólares, fueron usados casi en su totalidad para la ejecución de los programas “Sembrando Vida” y “Jóvenes Construyendo el Futuro” en Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras y Venezuela.

La Ley de Austeridad Republicana de noviembre de 2019, diversos lineamientos y decretos a lo largo de la administración de López Obrador y las medidas de excepción establecidas durante 2020 y 2021 por la pandemia del Covid-19 pusieron límites a las acciones de la Cancillería, de embajadas, consulados y representaciones ante organismos internacionales. Desaparecieron en la Cancillería 87 plazas de estructura y por honorarios entre 2018 y 2024. Se redujeron drásticamente los gastos de mantenimiento de bienes muebles e inmuebles. No se actualizó el equipo informático por varios años e incluso no se renovaron licencias de programas informáticos, entre otros. Para la única dependencia pública que tiene como vocación la atención de asuntos internacionales tuvo particular impacto la limitación de viajes fuera del país para atender reuniones o conferencias; la ausencia de México en muchas de ellas fue un hecho real. Además, los diplomáticos mexicanos permanecen cada vez más tiempo en las adscripciones en el exterior incumpliendo los plazos indicados por la Ley del Servicio Exterior Mexicano (LSEM) para su rotación.

La transferencia de responsabilidades a la SRE tampoco fue acompañada de una adecuación legal: la LOAPF que establece las competencias entre las distintas dependencias del gobierno, no fue reformada. Es decir, cada dependencia mantenía sus responsabilidades internacionales de acuerdo con dicha ley. Esta ambigüedad ha hecho que ni la Cancillería haya ejercido todo lo anunciado, como se ha indicado por falta de recursos y capacidades, ni que las demás dependencias hayan dejado de llevar a cabo acciones externas. Por ejemplo, en un intento por ser interlocutor válido para la captación de inversión internacional, la Dirección General de Impulso Económico Global de la SRE estableció un “Mecanismo de Facilitación para la Inversión y Promoción en el Exterior” en septiembre de 2022. Mientras que la Secretaría de Economía, a través de su Subsecretaría de Comercio Exterior, anunció en julio de 2023 una “Ventanilla Única para Inversionistas y un Registro Único de Proyectos de Inversión”. Ambas dependencias subrayaron el carácter complementario de sus actividades, tal y como ocurría en el pasado, pero sin una agencia especializada coordinadora en la materia como lo fue ProMéxico.

En el ámbito migratorio también privó la ambigüedad. Por decreto presidencial, en septiembre de 2019 se creó la Comisión Intersecretarial de Atención Integral en Materia Migratoria que le otorgó la coordinación del tema migratorio a la Cancillería. La Secretaría de Gobernación (SG) tuvo que aclarar, en más de una ocasión, que la política migratoria seguía a su cargo al igual que el Instituto Nacional de Migración (INM). En junio de 2019 se reformó el decreto por el que se constituyó en 2011 el fondo de cooperación internacional conocido como “Fondo de Yucatán”, creando el “Fondo México”. Una de las modificaciones fue en el ámbito de intervención de dicho fondo añadiendo “equipamiento de instalaciones y albergues, desarrollo de sistemas de registro, control y seguimiento de sistemas de flujos migratorio”. De esta manera, con recursos del fondo, la Cancillería, a través de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) sufragó la construcción en distintas estaciones migratorias y albergues en México de espacios específicos para niñas, niños y adolescentes.

En el ámbito de los recursos humanos para el desempeño de las tareas internacionales la situación pasó de difícil a alarmante. Ya era complicada de tiempo atrás: un diagnóstico de embajadas y consulados mostraba, a finales de 2012, un faltante de 150 plazas del Servicio Exterior Mexicano (SEM) para cubrir las necesidades fuera del país. Para 2024, el diagnóstico señaló que requerían 200 plazas en el exterior. Este número aumentó por varias razones: jubilaciones, renunciadas, plazas que no fueron sustituidas; utilización de los recursos de numerosas plazas para cubrir pagos de personal conforme a la ley: como traslados, menajes de casa, ayuda de renta o de colegiaturas; nuevas necesidades en representaciones, en particular las consulares. A mediados de 2024, eran alrededor de 1,070 las plazas ocupadas por el SEM, un número equiparable al de principios de la década de 1970, es decir 50 años atrás, cuando la población del país y su economía eran más pequeños y con menor interacción internacional. Cualquier métrica que se utilice muestra que el aparato diplomático mexicano no corresponde a sus necesidades. Por ejemplo, México no llega a un diplomático por cada cien mil habitantes (0.8) mientras un país pequeño como Portugal cuenta con cuatro diplomáticos por cada cien mil habitantes. En la sede de la Cancillería la cancelación de plazas no significó menos trabajo, todo lo contrario. La toma de decisiones y el seguimiento de temas se ha vuelto más difícil con menos personal.

Existe un deterioro documentado de las condiciones de vida de las y los diplomáticos mexicanos en el exterior; los salarios no han sido revisados en 25 años y en muchos lugares del mundo permiten apenas una subsistencia decorosa. Temas básicos como la educación de hijos o pago de deducibles médicos se tornan muy complicados. El 16% de los técnicos administrativos del SEM califican en el país de su adscripción para alguna ayuda social, como podrían ser cupones de alimentos o ayuda de vivienda. En el pasado, de

manera excepcional, el funcionario adelantaba de su bolsillo el pago de boletos de avión o gastos de comisión, por ejemplo, pernoctas durante un “consulado móvil” en fin de semana o hasta el pago por acompañar en un vuelo a un connacional que requirió protección. Esta práctica se volvió permanente con el agravante de que la Cancillería ha tardado en reembolsar estos gastos inherentes a la función hasta por dos años.

El “Plan de Carrera”, introducido en la LSEM en 2018 y definido como “la planeación exitosa de la trayectoria y el desempeño profesionales de cada persona integrante del SEM de carrera”, se tornó letra muerta por falta de asignación de recursos suficientes para el ingreso, los ascensos, los traslados, la rotación y otros elementos fundamentales de la carrera diplomática incluyendo la jubilación. En todo el sexenio sólo tuvieron lugar un concurso de ingreso para la rama diplomático-consular y dos para la técnico-administrativa, así como dos concursos de ascenso para cada rama. El concurso de ascenso de 2024, notable por su número de plazas (320), no compensará lamentablemente un rezago de muchos años. Una lenta movilidad en una estructura jerárquica provoca un desajuste entre rangos y niveles de responsabilidad. El espíritu mismo de un cuerpo de funcionarios dividido por rangos, con ascensos por méritos, competencias y experiencia se ha visto mermado por la dificultad de aplicar en su cabalidad la LSEM. Los funcionarios ocupan cada vez más puestos de responsabilidad sin correspondencia con sus rangos ni sus salarios. Uno de los efectos negativos de esta compleja situación ha sido la renuncia de numerosos diplomáticos talentosos; pérdida de recursos humanos para la SRE que tardará en ser recuperada. Por otra parte, el salario que una embajada o consulado mexicano paga a sus empleados locales –como traductores, asistentes y operadores de trámites consulares comunes– ha quedado por debajo del promedio que las representaciones diplomáticas y consulares que otros países pagan. Como resultado, la SRE enfrenta numerosas renuncias y litigios laborales.

Recomendaciones de política pública

Frente a los grandes desafíos que le plantea el mundo de hoy y las oportunidades que abre a su desarrollo, México no cuenta con el andamiaje y las capacidades institucionales, presupuestales y de coordinación interinstitucional para prever y responder en congruencia a una visión estratégica. Por el contrario, la política exterior está lejos de tener la alta prioridad que debiera dentro de la acción gubernamental; se encuentra mal coordinada entre los actores relevantes en la materia y, más lejos aún de ser una política de Estado que detente el respaldo de sectores que son clave en la vida nacional. Esta ha

sido la realidad por lustros –el presupuesto de la SRE siempre ha sido muy bajo, entre el 0.3 y 0.4% del PEF, – pero en los años recientes ese fenómeno adverso y costoso para el país se ha acentuado en forma notable cayendo al 0.18% del PEF. Tal parece que ello ha respondido al desconocimiento sobre la naturaleza, el alcance y el potencial que tiene la política exterior para contribuir a la defensa y promoción del interés nacional y, con ello, al progreso y bienestar económico y social de los mexicanos. Más que utilizarse como instrumental para actuar con una visión de largo alcance generalmente ha sido el vehículo para atender cuestiones de interés político coyuntural con visión de corto plazo.

El triunfo de Claudia Sheinbaum para encabezar el gobierno mexicano en el sexenio 2024-2030 significa una oportunidad para establecer una política exterior de Estado que esté entre las más altas prioridades en la edificación de un proyecto nacional, uno que asegure al país estabilidad, gobernabilidad y progreso para todos. Tal política deberá, por definición, coordinar, sumar y conjugar la participación de los sectores político, gubernamental (de los tres Poderes de la Unión y de los tres órdenes de gobierno), empresarial e intelectual con otros relevantes de la sociedad; de manera que se produzca una visión compartida que trascienda los intereses parciales de grupos de poder que más influyen en la vida nacional. Cabe admitir, en tal sentido, que la sociedad mexicana tampoco le ha reconocido a la política exterior el lugar destacado que debiera ocupar en los asuntos públicos.

Para que la política exterior tenga la alta prioridad que merece y sea una política de Estado, la administración de Claudia Sheinbaum deberá crear el andamiaje institucional y las condiciones para que la SRE, como eje de una acción gubernamental concertada y con apoyo de la sociedad, cuente con las condiciones políticas e institucionales que son necesarias para cumplir con sus objetivos. Para ello, es fundamental que, cuando menos, en términos de andamiaje y capacidades institucionales la SRE:

- Tenga todas sus facultades claramente definidas jurídicamente en la LOAPF, incluyendo las responsabilidades de promoción económica y turística internacional, de quedarse éstas en la SRE.
- Pueda cumplir cabalmente su función establecida en la LOAPF de coordinar todas las acciones de las instituciones y actores gubernamentales relevantes en materia de política exterior.
- Reciba un presupuesto acorde a su importancia y responsabilidades, el cual debe recuperar el 17.46% perdido en términos reales en pesos durante la última administración y ser actualizado, cuando menos, de acuerdo con la inflación (en términos reales en pesos) anualmente.

Asimismo, la cuenta consular debe ser entregada de manera completa y oportuna a la SRE por la SHCP.

- De establecerse al inicio del nuevo gobierno un plan de austeridad presupuestaria, diseñado por la SHCP, la SRE deberá ser excluida tomando en cuenta que su impacto presupuestal sería marginal.
- Posea personal profesional suficiente para cumplir cabalmente con sus funciones incrementando las plazas del Servicio Exterior Mexicano (SEM) (las cuales se han mantenido entre 1,100 y 1,300 desde hace casi 50 años), así como aumentando las plazas de personal operativo y evitando el uso de los recursos de las plazas para cubrir erogaciones requeridas por ley.
- México tenga a los diplomáticos más capaces y profesionales para representar los intereses de México en el mundo; con este fin, debe privilegiarse el nombramiento de diplomáticos de carrera en las titularidades de las embajadas y consulados, así como en otros puestos que reduzcan al mínimo los nombramientos de carácter político.
- Otorgue los recursos suficientes para que funcione cabalmente el “Plan de carrera” del personal del SEM, así como asegurar concursos de ingreso y ascenso en el SEM mínimo de manera bienal.
- Amplíe los recursos para las representaciones de México en el exterior de tal forma que puedan cumplir cabalmente con sus tareas de protección y apoyo a los mexicanos en el exterior, de presencia política, de promoción económica, comercial, cultural y turística.
- Con los recursos financieros y humanos asegurados para el pleno funcionamiento de las representaciones actuales, incrementen el número de éstas para tener una red diplomática y consular acorde al tamaño del país y a sus intereses globales, debido a que México se encuentra dentro de las 15 economías más grandes del mundo. Esto implicaría abrir al menos dos decenas de nuevas embajadas y consulados adicionales durante la próxima administración.
- Defina los criterios y procesos para generar una política exterior de Estado y de una imagen internacional con amplio reconocimiento global.

- Posea los mecanismos e instrumentos para una eficaz formulación y una efectiva ejecución de esa política, incluyendo un sistema de información y planeación de inteligencia estratégica que apoye el análisis prospectivo y, con ello, la previsión de los cambios que se dan continuamente en el escenario mundial.
- Establezca una política de comunicación que propicie dentro de la sociedad mexicana una mejor comprensión del papel que corresponde a la política exterior y su respaldo a ella.

CAPÍTULO 2

Política exterior de México 2018-2024. Un sexenio atípico, un futuro incierto

Olga Pellicer

Introducción

Desde hace varios años, un grupo de internacionalistas publica un libro dedicado a evaluar la política exterior de una presidencia que termina y reflexionar sobre los retos para el sexenio que comienza. Esta vez, hacer esa tarea conlleva dificultades inéditas. La política exterior había sido un elemento valioso de la acción gubernamental en México. No era un rubro con mucho presupuesto, no era el área del gobierno considerada la antesala para llegar a la presidencia, no era el ámbito en que se desahogaban los problemas internos más intrincados. Sin embargo, era un ámbito caracterizado por los buenos resultados que se obtenían tanto para la imagen internacional de México, como para el manejo de la compleja relación con Estados Unidos.

En efecto, dentro de los países de América Latina México tenía una historia de contribuciones positivas para la paz y la cooperación internacional. Los ejemplos son muchos: el papel destacado de los esfuerzos a favor del desarme nuclear; la contribución al desarrollo del derecho internacional; el rescate de las cumbres de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para luchar contra el cambio climático; la consolidación del nuevo Consejo de la ONU para los Derechos Humanos; el papel tan distinguido de México en la construcción de la Convención de Palermo sobre el Crimen Transnacional organizado, etc. En el ámbito bilateral, México logró el respeto de Estados Unidos a sus posiciones independientes en los organismos internacionales en los años difíciles de la Guerra Fría. Asimismo, logró el reconocimiento implícito de su derecho a disentir sin provocar confrontaciones, lo cual caracterizó el manejo de problemas difíciles entre los dos países hasta bien entrado el siglo XXI.

Hacia la retraída de la acción internacional

Sin tomar en cuenta esos antecedentes, el presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) dejó clara desde un comienzo su decisión de no conceder atención a la policía exterior. Lanzó una serie de mensajes que pretendían justificar tal decisión: él sólo viajaba en avión comercial (descartada cualquier visita de Estado); la austeridad que caracterizaba su gobierno no permitía los gastos en que se incurre al viajar al extranjero; la mejor política exterior es la política interna. Por lo tanto, dedicaría sus dos primeros años a concentrarse en los problemas domésticos dejando abierta la puerta para, más tarde, dar atención a lo que ocurre allende las fronteras.

El resultado de tales decisiones no fue positivo. Lo primero y más significativo fue carecer de una visión integral del lugar de México en el mundo. Por su situación geopolítica, por las características de su economía, por la complejidad e intensidad de los vínculos que nos unen con el país del norte, entender a México requiere de una lectura acertada de sus ventajas y vulnerabilidades que provienen de ser vecino de la potencia más poderosa del mundo. Al no hacerlo, México careció de una estrategia bien elaborada para su relación con Estados Unidos, lo cual permeó las múltiples vicisitudes que han tenido lugar en las relaciones con ese país a lo largo de su sexenio.

En otro orden de cosas, la no participación del jefe del ejecutivo en foros multilaterales, universales y regionales llevó a perder la visibilidad y el prestigio que México tenía como uno de los líderes más connotados de América Latina. A cambio, emprendió controversias innecesarias con buenos amigos de México, como España, con quien se distanció al solicitar que se pidiera perdón por los males causados al pueblo de México en la época de la conquista. A lo largo de su sexenio, AMLO sólo llevó a cabo una gira por Centroamérica y visitó Colombia, Chile y Cuba. Asistió una vez a una reunión del Consejo de Seguridad de la ONU y participó en una reunión de la APEC en San Francisco. Llevó a cabo una visita a Washington para celebrar la entrada en vigor del T-MEC. Nunca llevó a cabo visitas a Europa, Asia, África u Oceanía. Su horizonte internacional fue muy reducido. Su posición ante los acontecimientos que sacudieron al mundo durante su sexenio, como las guerras de Ucrania o Gaza, el agravamiento del cambio climático, los adelantos de consecuencias imprevisibles de los adelantos tecnológicos, como la Inteligencia Artificial, no le despertaron mayor interés. Lo anterior no significa que no se haya reaccionado ante problemas serios suscitados, principalmente, en la relación con Estados Unidos, ni se hayan tomado medidas importantes para enfrentar catástrofes inesperadas como la pandemia del COVID-19.

Problemas con Estados Unidos

Antes de tomar posesión, cuando ya se había decidido el nombramiento de Marcelo Ebrard como secretario de Relaciones Exteriores hubo un primer encuentro en Estados Unidos con el secretario del Departamento de Estado, Mike Pompeo, que ilustró bien los problemas que se venían. En el libro de Pompeo, *“Never give an inch”* se recuerda con detalle la difícil posición en que se colocó al futuro canciller mexicano al comunicarle la decisión de cerrar la frontera el día que tomaba posesión López Obrador si no se llegaba a un acuerdo para enviar a México a quienes esperaban respuesta, por parte de las autoridades estadounidenses, a su solicitud de asilo. La experiencia demostró que tales solicitudes podrían esperar meses o años. Fue el comienzo del programa “Quédate en México” que tuvo consecuencias costosas y dolorosas para México. En mayo de 2019, las amenazas fueron aún más lejos al anunciarse que, a menos de reducir significativamente el número de migrantes que entraban a Estados Unidos por la frontera con México, se impondría un arancel a todas las exportaciones mexicanas del 5% que aumentaría progresivamente hasta alcanzar el 25%.

El envío de miles de elementos de la Guardia Nacional a las fronteras sur y norte de México para detener la migración se convirtió, desde entonces, en dato sobresaliente para entender la dinámica de la relación entre México y Estados Unidos. México evitó los aranceles y adquirió una carta de negociación valiosa a medida que el fenómeno de la migración crecía y se convertía en uno de los problemas globales más acuciantes de la tercera década del siglo XXI. Por otra parte, México adquiría responsabilidades crecientes para manejar a los migrantes que se quedan atrapados en el territorio nacional, sin recibir ninguna ayuda económica por parte del gobierno de Estados Unidos. Una solución asimétrica al problema de la migración en la que México es, hasta ahora, un perdedor. Ese comportamiento estuvo acompañado de una movilización mediática cotidiana a través de las conferencias de prensa, conocidas como “La mañanera”, en las que la exaltación nacionalista y defensiva hacia Estados Unidos fue un rasgo sobresaliente.

Todo lo anterior no impidió un ambiente de cordialidad con Trump que se hizo patente en diversas ocasiones en particular durante la visita de AMLO a Washington. Tal cordialidad se prolongó en momentos difíciles, como lo fue el asalto al Capitolio por parte de seguidores de Trump que AMLO se abstuvo de comentar. El reconocimiento de Biden fue tardío cuando la mayoría de los líderes del mundo ya lo habían hecho. Sin embargo, encuentros posteriores recuperaron el clima de cordialidad que nunca se ha perdido en los encuentros personales entre ambos mandatarios. En resumen, la relación con Estados Unidos del gobierno de AMLO ha descansado en un frágil equilibrio que combina la subordinación, la cordialidad, el pragmatismo y la exaltación

nacionalista y defensiva frente a ese país. Esas diversas facetas no permiten que la relación sea previsible o pueda aterrizar en acciones de cooperación efectivas e institucionalizadas.

Más allá de Estados Unidos, quedan abiertos para el futuro de la política exterior numerosos problemas: la recuperación de espacios en organismos internacionales; la reactivación de las relaciones con Europa y Asia; la identificación de aliados en América Latina que contribuyan a enfrentar el difícil fenómeno de la migración; prepararse para la revisión del T-MEC en 2026; incorporar el adelanto tecnológico a los objetivos de política exterior y finalmente, aunque no de menor importancia, reestructurar las instituciones de la Administración Pública que se ocupan de relaciones con el exterior.

Los desafíos para la política exterior del nuevo gobierno

Los retos para la política exterior del gobierno de Claudia Sheinbaum son muy grandes. El ambiente internacional es distinto al existente cuando tomó posesión su predecesor. Los conflictos internacionales y el consiguiente armamentismo han ido en aumento. La guerra de Ucrania, cuyo fin no se ve cercano, y la guerra en Gaza, alimentada por la intransigencia de Hamas y Benjamin Netanyahu, así como por el envío de armas por parte de EU a Israel está incendiando el Medio Oriente.

En el entorno inmediato, las situaciones más inquietantes son las tensiones en el sistema político de Estados Unidos que, al momento de escribir estas líneas, conducen con alta probabilidad al triunfo de Donald Trump en las elecciones presidenciales de noviembre. Su posición agresiva hacia México es conocida. Tres problemas podrían surgir de inmediato: las amenazas hacia los migrantes mexicanos que, según sus palabras, llegan a “envenenar” al pueblo estadounidense; la acción de los cárteles mexicanos que introducen fentanilo a Estados Unidos, mismos que han sido calificados de organizaciones terroristas; esto último conlleva la velada amenaza de incursionar en territorio mexicano para perseguirlos. A lo anterior cabe añadir una posición crítica en los medios de comunicación internacionales respecto al futuro de México. El holgado triunfo electoral de Claudia Sheinbaum no fue sorpresivo. No en balde AMLO invirtió tantos recursos mediáticos y financieros para promoverla a través de todo el país durante varios meses. Lo que no era previsible era que la magnitud del triunfo profundizara los temores entre los círculos financieros preocupados por la adopción de medidas contraria a la certidumbre para querer invertir en México.

Al día siguiente de la elección, el 2 de junio, la Bolsa de Valores en México perdió 6 puntos y el peso se devaluó un 4%. Se trató de contener el

daño anunciando de inmediato la permanencia indefinida del secretario de Hacienda, Ramírez de la O y el respeto irrestricto a las decisiones del Banco de México. El hecho es que la mayoría calificada en la Cámara de Diputados y prácticamente asegurada en la de Senadores abre la puerta para que se aprueben las reformas constitucionales que López Obrador anunció desde el 5 de febrero y ha prometido llevar a cabo en el mes de septiembre apenas tome posesión la nueva legislatura y antes de que tome posesión la nueva presidenta el 1 de octubre.

La aprobación de las reformas constitucionales, muy en particular la reforma del poder judicial, crearán una atmósfera de desconfianza en los medios empresariales, nacionales y extranjeros, que la nueva presidenta tendrá que disipar. Va de por medio que lleguen al país las empresas contenidas dentro del proyecto de *nearshoring* considerado por muchos la gran oportunidad para una nueva etapa del desarrollo industrial en México.

Consolidar instituciones

En segundo lugar, será necesario consolidar las instituciones. Sin duda el ya nombrado secretario de Relaciones Exteriores, Juan Ramón de la Fuente, es una carta valiosa. A los elementos muy respetables de su currículum como rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, secretario de Salud y representante permanente ante la ONU en Nueva York, en momentos que México fue miembro electo del Consejo de Seguridad, cabe añadir su papel como coordinador de los Diálogos para la Transformación que contribuyeron a la elaboración del programa de gobierno de la nueva presidenta.

Lo anterior no asegura que existirán las condiciones para reconstruir una Secretaría que, al igual que la mayoría de las dependencias de la administración pública, ha carecido de presupuesto, estructura orgánica, mandatos claros sobre sus atribuciones *vis-a-vis* otras dependencias, como la Secretaría de Economía y la de Gobernación.

Establecer una coordinación eficiente entre las dependencias que se ocupan de las relaciones con el exterior es una tarea cuesta arriba dada la inexistencia de un gabinete de política exterior que, bajo el mando directo de la presidencia, trace líneas de acción para llegar a objetivos bien establecidos. Semejante tarea será particularmente urgente cuando se inicie la revisión del T-MEC en 2026 requiere no sólo de cuadros preparados, listos para coordinarse sino también de una narrativa común que, hoy por hoy, no existe.

La relación con Estados Unidos ha oscilado desde el siglo XIX entre el acercamiento y el distanciamiento. El recuerdo de la pérdida de la mitad del territorio nacional ha dejado resentimientos en el imaginario popular, fáci-

les de convertir en animadversión hacia el vecino del norte cuando se recuerdan sus instintos intervencionistas. El gobierno de López Obrador ha recurrido frecuentemente a calificar de intervencionismo. Por ejemplo, artículos en la prensa estadounidense que están alertando contra las medidas que pongan en duda las normas aplicables a inversión extranjera en México, asimismo, se han señalado un avance hacia un régimen autoritario que, al eliminar contrapesos, debilite la democracia y el estado de derecho.

¿Una nueva narrativa?

Al acercarnos al final de la presidencia de López Obrador las elucubraciones sobre el futuro se intensifican. Encontrándose diferencias entre quienes temen que la sombra de López Obrador se perpetúe; alimentando la narrativa defensiva que ha caracterizado su gobierno en particular su estilo al referirse a Estados Unidos. Por otra parte, quienes ven en Claudia Sheinbaum una personalidad diferente, procedente de un medio social muy distinto al de AMLO (una familia judía que llega a México huyendo del nazismo) cuya formación profesional a nivel de doctorado tuvo lugar en los Estados Unidos, cuya hija vive en ese país y su buen uso del inglés permitirá relacionarse de manera más fluida con su contraparte estadounidense.

Desde una nueva perspectiva evitar una relación subordinada frente a Estados Unidos no se logra con narrativas ideologizadas, defensoras de la soberanía. Se logra con planes estratégicos de convivencia, elaborados con extremo rigor, que den espacio a la cooperación y al distanciamiento cuando éste sea necesario para proteger, efectivamente, la soberanía nacional. Ante las incertidumbres sobre el camino que se va a seguir en la política exterior algunas preguntas claves ayudan a la reflexión sobre las decisiones que se deberían tomar y los problemas que se van a eludir.

Reflexiones finales

- 1.- ¿Llevará a cabo Claudia Sheinbaum visitas al exterior durante el primer año de su gobierno? En caso afirmativo, ¿Cuáles países se visitarían?
- 2.- ¿Qué objetivos perseguirá México en el mundo a partir de sus intereses económicos, identidad política y herencia cultural?
- 3.- ¿Qué lugar ocuparán los mexicanos en Estados Unidos en la política exterior del nuevo gobierno?

- 4.- ¿Quiénes serían los aliados latinoamericanos del nuevo gobierno para dialogar con Estados Unidos el difícil tema de la migración?
- 5.- ¿Cuáles serán los organismos internacionales universales y regionales que tendrán prioridad en la política exterior del gobierno de Sheinbaum? ¿Cuáles son los temas prioritarios que se buscará avanzar en tales organismos?
- 6.- ¿Cuáles son los puntos que mayormente interesan a México en la revisión del T-MEC en 2026?
- 7.- ¿Cómo se puede reconciliar la política nacionalista en materia de energía con los compromisos asumidos en el T-MEC?
- 8.- ¿Cómo se reactivarán las relaciones con Europa y Asia y cuáles son los aspectos que mayormente interesan en esas regiones?
- 9.- ¿Cómo se pueden fortalecer las agencias binacionales México-Estados Unidos que conducen la relación entre ambos países?
- 10.- ¿Cómo puede mejorarse el entendimiento con el gobierno de Estados Unidos en los aspectos relacionados con el combate al crimen organizado?
- 11.- ¿Cuál será la posición de México ante la disputa China-Estados Unidos por la hegemonía mundial?
- 12.- ¿Cuál es la posición de México ante los esfuerzos del sur global para incidir en la reconfiguración del orden mundial?

Las preguntas anteriores son sólo una primera aproximación a los temas internacionales que deberán atenderse en el próximo sexenio. De la respuesta que se les dé dependerá, en gran medida, el futuro económico y político del país. No puede esperarse que tengan respuesta inmediata. Algunas requieren reacomodar principios que ocupan un lugar importante en el ideario de la 4T, otras pueden evolucionar de manera inesperada hacia situaciones de alto riesgo y otras dejarse de lado sin mayores consecuencias.

Lo importante es tener presente una visión integral de la problemática que presenta la situación internacional al iniciarse un nuevo gobierno, pleno de incertidumbres y también de posibilidades que levantan entusiasmo. Sin esto último, los resultados de la votación del 2 de junio no podrían entenderse.

Esperemos pues que triunfe la esperanza y que esta se refleje en la política exterior de un país que por múltiples motivos geográficos, económicos e históricos no puede pasar desapercibido en el escenario mundial.

CAPÍTULO 3

La política exterior de Andrés Manuel López Obrador: Un balance global y propuestas para la nueva administración 2024-2030

Rafael Velázquez Flores
Jessica De Alba-Ulloa

Introducción

La política exterior no fue una prioridad de política pública para el presidente López Obrador. Su frase más importante fue que “*la mejor política externa era la política interna*”. Su dicho demostró que, desde el principio, el mandatario no tuvo interés en el tema. Por lo tanto, el sexenio no tuvo un rumbo claro ni una dirección concreta. No había claridad de lo que el gobierno pretendía lograr o a dónde llegar al final del sexenio. El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 fue muy escueto en materia de relaciones exteriores. El documento criticaba abiertamente la política exterior neoliberal, la cual —de acuerdo con la visión de la 4T— socavó los principios tradicionales, reflejó “actitudes sumisas”, fue incoherente y se caracterizó por un “extremado pragmatismo”. Los principales objetivos eran: mantener relaciones amistosas con todos los pueblos, especialmente con los latinoamericanos; proyectar una política exterior basada en principios; fomentar la cooperación internacional; defender los derechos humanos de los migrantes; garantizar que los extranjeros pudieran transitar, con seguridad, por el territorio nacional; buscar una relación con Estados Unidos basada en el respeto mutuo, entre otros. Como se puede observar, el énfasis estaba en el asunto migratorio, los principios, América Latina y Estados Unidos. Sin embargo, el PND no mencionó Europa, Asia, África y otros temas centrales de la agenda de la política exterior.

En este contexto, los objetivos de este capítulo son 1) realizar una evaluación global de la política exterior del sexenio de Andrés Manuel López

Obrador (AMLO) y 2) presentar propuestas para la administración de Claudia Sheinbaum Pardo (CSP) en la materia. El texto está dividido en dos partes. La primera elabora un diagnóstico de la política exterior al término de la administración de AMLO. Con base en el ejercicio anterior, la segunda sección plantea propuestas de estrategias para la inserción de México en el mundo.

Diagnóstico global de la política exterior 2018-2024

En la práctica, la política exterior de AMLO fue inconsistente, ideológica y en ocasiones pragmática –a pesar de su acérrima crítica en el PND–. Su gobierno buscó basarse en los principios tradicionales, pero su aplicación fue contradictoria en muchas ocasiones. Por ejemplo, López Obrador no reconoció el triunfo de Joe Biden en 2020 para no intervenir en asuntos internos de Estados Unidos. Sin embargo, el presidente felicitó a Lula da Silva cuando el proceso electoral todavía no había terminado. En las crisis diplomáticas con Bolivia, Perú y Ecuador, el jefe del ejecutivo hizo declaraciones que claramente violaban en principio de la No Intervención. La causa era que López Obrador no congeniaba con la visión de esos gobiernos. Por lo tanto, su posicionamiento tenía una fuerte carga ideológica. En un inicio, AMLO trató de establecer relaciones amistosas y de cooperación. Sin embargo, el sexenio terminó en medio de crisis diplomáticas. Al no ser una prioridad de política pública, la diplomacia presidencial sufrió una considerable disminución. Por ejemplo, el presidente no realizó muchos viajes internacionales y se ausentó de cumbres internacionales. Por lo tanto, hubo una disminución de la presencia de México en el mundo, lo que implicó una pérdida de oportunidades para México.

No hay duda de que la relación bilateral prioritaria en el periodo de 2018 a 2024 fue Estados Unidos. López Obrador trató de mantener una interacción basada en el respeto. Su principal interés fue concluir el proceso del T-MEC. En diciembre de 2019 las negociaciones terminaron y en julio de 2020 el nuevo tratado entró en vigor. La conclusión de este mecanismo de integración fue un éxito diplomático para la administración de AMLO. Incluso, López Obrador visitó a Donald Trump para conmemorar el inicio del T-MEC en julio de 2020, lo que reflejó una relación cercana y de respeto mutuo. Sin embargo, el proceso no estuvo exento de conflicto. En mayo de 2029, Trump amenazó a López Obrador de aumentar los aranceles a los productos mexicanos si su gobierno no hacía algo para detener las caravanas de migrantes centroamericanas que atravesaban el territorio nacional para llegar a Estados Unidos. En una decisión pragmática, López Obrador aceptó mandar la Guardia Nacional a la frontera sur para detener a los migrantes, lo que también implicaba un alejamiento a la promesa de apoyar a los migrantes extranjeros en territorio nacional.

Los temas de migración y seguridad fueron complicados. Al respecto, la administración Trump fue muy restrictiva frente a la migración ilegal. El gobierno de López Obrador aceptó mantener en territorio nacional a los migrantes que estuvieran en proceso de solicitar asilo. En materia de seguridad, el gobierno de Trump criticó a México por no hacer lo suficiente para detener el tráfico de drogas. Sin embargo, ambos gobiernos establecieron el “Entendimiento Bicentenario” para cooperar en este asunto. Sin embargo, hubo pocos avances para disminuir la violencia en México. El sexenio de AMLO será recordado como uno de los más violentos con un número muy alto de asesinatos relacionados con el crimen organizado y el narcotráfico.

A pesar de las diferencias ideológicas, parecía que AMLO y Trump se respetaban mutuamente. Sin embargo, la situación cambió cuando Biden llegó a la presidencia. En primera instancia, López Obrador tardó en reconocer el triunfo y felicitar al nuevo presidente. Es decir, el inicio de la relación no fue la mejor. En segundo término, López Obrador no aceptó la invitación de Biden para participar en la Cumbre de las Américas en 2022 porque Cuba, Venezuela y Nicaragua no fueron invitados, lo cual fue un *desaire* de parte de AMLO ante Biden.

Con América Latina, el objetivo era mantener relaciones cercanas y de solidaridad. Sin embargo, desde el inicio hubo diferencias porque López Obrador se mantuvo neutral en la OEA frente al conflicto en Venezuela. El gobierno mexicano puso por encima el principio de No Intervención y dejó a un lado el de la promoción de los derechos humanos. Esta política generó altos niveles de polarización interna. Más adelante, México tuvo diferencias serias con la OEA. Por ello, López Obrador prefirió impulsar a la CELAC. En cuanto a la Alianza para el Pacífico, López Obrador no mostró mucho entusiasmo en fortalecer ese mecanismo de integración. Su prioridad fue establecer un esquema de cooperación con los países centroamericanos para promover el desarrollo y evitar la migración. Sin embargo, esta política tuvo pocos alcances. Parecía que la prioridad de López Obrador era Cuba, puesto que Díaz-Canel, el presidente cubano, realizó varias visitas a México. Una de las giras de AMLO también fue a la isla. El acercamiento bilateral fue fuerte entre ambas naciones en el sexenio. Sin embargo, la nota negativa en las relaciones con América Latina fueron las crisis diplomáticas con Bolivia, Perú y Ecuador. La última fue más intensa porque se llegó al rompimiento de relaciones diplomáticas, lo que no era común de parte de México frente a naciones latinoamericanas.

Con Europa, López Obrador heredó el proceso de modernización del Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea. Sin embargo, las negociaciones no concluyeron. El tema se dejó para la siguiente administración. Con España, AMLO tuvo diferencias. Primero exigió una disculpa por los excesos cometidos durante la Conquista, 500 años atrás. Como no tuvo una

respuesta satisfactoria, puso en “pausa” la relación con España, figura que no existe en el ámbito diplomático. Asimismo, López Obrador mandó una carta a los eurodiputados y los llamó borregos porque criticaron a su administración en materia de derechos humanos. Esa acción no fue muy diplomática. En el caso del conflicto entre Rusia y Ucrania, López Obrador mantuvo una posición de neutralidad, pero fue criticado porque esa posición favorecía a Rusia.

Respecto a Asia, la administración de López Obrador trató de mantener una relación cercana especialmente en el ámbito económico. México apoyó el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP) y buscó promover sus exportaciones además de atraer inversiones de esa zona. En un principio, la administración de López Obrador buscó acercamientos con China. Sin embargo, la guerra comercial entre Estados Unidos y China obstaculizó ese propósito. En el T-MEC existe una cláusula que prohíbe a México firmar acuerdos de libre comercio con economías de “no mercado”, en una clara alusión a China. Por lo tanto, López Obrador tuvo que mantener una relación distante con China. En el caso de África y Medio Oriente la relación fue distante. Como no hay fuertes interacciones económicas con esas dos regiones, México se mantuvo alejado. La presencia del país en esas zonas fue limitada. Incluso López Obrador mantuvo neutralidad en el conflicto entre Israel y Palestina.

En la política multilateral hubo avances importantes. México participó de nuevo como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU entre 2021-2022. Su aportación fue destacada frente al COVID-19 y los conflictos internacionales del periodo. En general, el país se caracteriza por tener una presencia importante en los diversos foros multilaterales. El sexenio de AMLO no fue la excepción.

Propuestas de acciones de política exterior para 2024-2030

Para el sexenio 2024-2030, es necesario hacer algunos ajustes en la política exterior de México. En primer lugar, es preciso hacer un diagnóstico para que, a partir de ahí, el gobierno determine objetivos concretos y estrategias adecuadas. En segundo lugar, será necesario corregir algunos de los errores cometidos durante la administración de AMLO. Por ejemplo, el país requiere rectificar el rumbo para proyectar una “política exterior de Estado” puesto que el gobierno anterior respondía básicamente a los intereses del grupo en el poder. Bajo la misma lógica, sería deseable desarrollar estrategias con una alta dosis de “pragmatismo principista”.

Diagnóstico y ajustes en la política exterior para el sexenio 2024-2030

En materia de política exterior, el sexenio debe iniciar con un diagnóstico serio, objetivo, y autocrítico de las fortalezas y las debilidades de la política exterior de la administración de López Obrador. A partir de ese ejercicio, es necesario establecer objetivos claros y precisos, acompañados de estrategias adecuadas para el logro de las metas. Es decir, tiene que existir una planeación estratégica que defina un rumbo claro a seguir desde inicios del sexenio de CSP para saber a dónde quiere llegar el país al final de la administración. Para ello, la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo desempeña un papel relevante. Las nuevas autoridades deben hacer una amplia consulta para identificar los intereses de los diferentes sectores sociales en materia de política externa. A partir de esa tarea, hay que establecer metas que sean congruentes con esas necesidades.

En primer lugar, es necesario darle prioridad a la política exterior y dejar atrás la noción de que “la mejor política exterior es la política interna”. La nueva administración de Claudia Sheinbaum debe reconsiderar esa idea y buscar proyectar una mayor presencia de México en el mundo. Será deseable que la nueva presidenta realice giras internacionales y acuda a las cumbres entre jefes de Estado. En otras palabras, la nueva administración debe proyectar una diplomacia presidencial altamente activa en comparación con la anterior. De la misma forma, el país debe mantener su presencia en organismos internacionales para influir en la arquitectura internacional. En un mundo cada vez más globalizado e interdependiente, México no puede ser una nación autárquica y debe participar de forma activa en el sistema internacional. De esta manera, México puede aprovechar las oportunidades que brindan esas actividades y esos foros. Es importante no hacer declaraciones improvisadas que puedan afectar las relaciones diplomáticas de México, como fue el caso de López Obrador durante sus “mañaneras”. Varias crisis diplomáticas tuvieron su origen en declaraciones poco afortunadas que tuvieron consecuencias negativas. En este contexto, será necesario recomponer las relaciones diplomáticas con Perú, Ecuador y otras naciones que se sintieron agraviadas por las declaraciones de López Obrador.

En términos regionales, América del Norte debe ser la prioridad por el peso que tiene la relación con Estados Unidos, pero sin olvidar la otra ecuación de la fórmula: Canadá. Es importante que México impulse un esquema trilateral para fortalecer la región. Por ejemplo, la presidenta debe acudir a las cumbres de los líderes de América del Norte; establecer mecanismos de consulta y diálogo permanentes entre los tres países para la solución de problemas compartidos, fortalecer el comercio y las inversiones en la región. Por razones obvias, Estados Unidos debe ser la prioridad por la complicada, interdependiente e intensa agenda bilateral. El gobierno de Sheinbaum debe

poner especial atención en el tema migratorio, el cual continuará siendo uno de los principales temas entre ambos gobiernos. México debe promover los intereses de sus connacionales y, al mismo tiempo, tomar en cuenta las necesidades de Estados Unidos en esta materia.

Otro tema de vital importancia bilateral será la seguridad. México debe perfeccionar los esquemas de cooperación bilateral para fortalecer sus capacidades de combate al crimen organizado. Es un asunto que también interesa a Estados Unidos. Por ello, el gobierno mexicano debe aprovechar esta condición para negociar con su contraparte ayuda concreta en materia de seguridad. Finalmente, la nueva administración debe poner atención a los asuntos comerciales y de inversión. En 2025 está prevista la primera revisión del T-MEC lo cual será un reto importante para México. Además, es probable que Donald Trump sea el presidente de Estados Unidos a partir de enero de 2025. Por lo tanto, desde ahora la nueva administración debe empezar a considerar las mejores estrategias para lidiar con un posible gobierno republicano encabezado por un extremista de derecha.

La segunda prioridad regional debe ser América Latina. Esta región tiene un fuerte simbolismo para México en términos de su política exterior. Por ejemplo, es un contrapeso importante en su relación con Estados Unidos. Una alianza fuerte con América Latina puede mejorar su posición negociadora frente al vecino del norte. Asimismo, es un tema que genera consenso interno y legitimidad porque la opinión pública está de acuerdo en que México tenga una relación cercana y amistosa con los países de la región. En la misma lógica, Centroamérica es importante en materia de seguridad porque la migración, la violencia y el narcotráfico traspasan la frontera sur mexicana. Finalmente, la región es una fuente óptima para el comercio y las inversiones mexicanas, lo cual puede ayudar a diversificar las relaciones económicas de México.

Por razones de identidad mutua y cultura compartida, el nuevo gobierno debe establecer relaciones amistosas y solidarias con América Latina. El país debe participar activamente en los principales foros multilaterales como son la OEA y la CELAC. También es necesario fortalecer la Alianza del Pacífico, la cual estuvo muy descuidada en el sexenio anterior. La administración de Claudia Sheinbaum debe recomponer las relaciones con Perú y Ecuador como una de sus principales tareas al inicio del sexenio. Con Centroamérica, México debe continuar con los esquemas de cooperación para impulsar el desarrollo en esa zona y evitar las migraciones. Es un proceso a largo plazo y tal vez costoso, pero es necesario empezar desde ahora.

Con Europa, el gobierno de Sheinbaum debe concluir la modernización del Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea. El continente debe ser también una fuente para la diversificación del comercio y de las inversiones que llegan a México. Asimismo, el nuevo gobierno debe recomponer su rela-

ción con España y debe asumir una posición más crítica frente al conflicto entre Rusia y Ucrania. El esquema con Asia Pacífico debe ser similar. Es decir, México debe participar activamente en los foros asiáticos y aprovechar su membresía al TPP para impulsar el comercio y atraer inversiones con el objetivo de diversificar sus relaciones económicas. Con respecto a África y Medio Oriente, es importante aumentar la presencia del país en estas zonas, a pesar de la lejanía, la escasa relación económica y el poco interés. Son regiones muy conflictivas que afectan la paz mundial. Una guerra en Medio Oriente puede impactar los precios del petróleo, lo que implica posibles afectaciones a la economía mexicana. Por lo tanto, el país debe participar en los esfuerzos para pacificar esas dos regiones. Por ejemplo, México debe condenar los ataques de Hamás y también el genocidio por parte de Israel.

Política exterior de Estado

Existe la creencia de que es muy complicado que una nación aplique una política exterior “de Estado” debido a la polarización interna que existe en muchos países. Sin embargo, es posible establecer consensos mínimos en materia de relaciones internacionales. Es decir, es posible plantear una política exterior “de Estado” siempre y cuando el gobierno establezca estrategias adecuadas para lograrlo. En primer lugar, una política exterior de Estado es aquella que representa el interés nacional. En otras palabras, el gobierno debe priorizar los intereses supremos de la nación por encima de los intereses del grupo en el poder. Para ello, es importante identificar las necesidades básicas que tiene la población y buscar, en el ambiente internacional, aquellos elementos que ayuden a satisfacer esas necesidades internas. En este proceso, es necesario tomar en cuenta las voces de los diferentes sectores sociales para establecer las estrategias de inserción en el mundo. Una acción que puede coadyuvar es la creación de un consejo ciudadano que sirva de guía en el proceso de toma de decisiones de la política exterior. Este órgano deberá estar compuesto por académicos, empresarios, legisladores, representantes de organizaciones no gubernamentales y de especialistas en los temas globales. Pero su creación debe ser un acto serio para que realmente tenga una función sustantiva y no sea una escena de teatro para ganar legitimidad.

Para tener una política exterior de Estado es necesario fortalecer el Servicio Exterior Mexicano (SEM). El país no puede llegar muy lejos en materia de relaciones exteriores si no cuenta con cuadros profesionales y especializados. Es necesario que el próximo secretario de Relaciones Exteriores consulte a los miembros del SEM pues ellos son los expertos en los temas. Los

nombramientos principales deben ser ocupados por personal del servicio de carrera –tanto en la SRE como en el exterior– y evitar a improvisados. La decisión de designar a Juan Ramón de la Fuente como responsable de la Cancillería fue muy atinada porque él ha demostrado profesionalismo y tiene experiencia en el tema al haber estado al frente de la misión de México en las Naciones Unidas. Asimismo, es imperativa una capacitación constante y una actualización a los miembros del SEM sobre los temas de actualidad de la agenda de la política mundial para que estén al día y puedan enfrentar los retos que representa el complicado sistema internacional.

Una política exterior de Estado es aquella que tiene cierto grado de continuidad y no cambia radicalmente cuando hay una nueva administración. El sexenio de CSP no debe iniciar de cero en materia de política exterior y debe arrancar de lo construido en los gobiernos anteriores. Una política exterior de Estado también implica el uso de los principios tradicionales de la política exterior como son la No Intervención, la Solución Pacífica de los Estados, la Autodeterminación de los Pueblos, pero sin perder de vista los intereses de la nación. Asimismo, una política exterior de Estado es aquella que resuelve problemas concretos de manera colectiva con otras naciones. Es también una política racional porque está guiada por objetivos e intereses y busca maximizar beneficios y reducir costos. Una política exterior de Estado debe ser congruente con la identidad nacional. México es un país latinoamericano. Por ello, debe reflejar acciones amistosas y solidarias hacia la región. Por último, una política exterior de Estado es aquella que promueve e impulsa las diferentes diplomacias, como son la parlamentaria, la cultural, la local, la ciudadana, la pública, la ambiental, entre otras. Esta actividad ayudará a lograr con mayor facilidad los objetivos de política exterior que el gobierno federal establezca.

Una política exterior con dosis de “pragmatismo principista”

Finalmente, México necesita articular una política exterior con fuertes dosis de “pragmatismo principista”. En otras palabras, el siguiente gobierno requiere de combinar estrategias pragmáticas, pero sin descuidar los principios. Tradicionalmente existe la interpretación de que el pragmatismo es una política abusiva, ventajosa, aprovechada o inclusive oportunista. Sin embargo, en el ámbito de la política exterior, el pragmatismo representa una política exterior que responda al interés nacional; que resuelve problemas concretos; que sea racional y no emocional; que es coherente con la identidad nacional y busca proyectar valores; que trata de mediar entre los intereses de los grupos internos y la contraparte externa; que es flexible –se modifica cuando es necesario

o mantiene continuidad a discreción—; que es estratégica porque prioriza la seguridad nacional y promueve el crecimiento económico; que usa el poder suave e inteligente para incrementar la capacidad de negociación internacional y así facilitar el logro de los objetivos.

Para el sexenio 2024-2030, México necesita una política exterior que guarde equilibrio entre el pragmatismo y el principismo. Es decir, debe ser una política que ponga por adelante los intereses, pero que nunca olvide los principios. Es importante que México use sus principios como base del poder suave; pero una política exterior basada exclusivamente en ellos no llega muy lejos. De igual forma, acciones orientadas por un pragmatismo exacerbado pueden generar problemas. La mejor política exterior para cualquier Estado es aquella que combina, de forma inteligente, los valores y los intereses. En otras palabras, una política exterior pragmática principista es la base del poder inteligente.

Conclusiones

En un balance global, la política exterior de López Obrador reflejó fortalezas y debilidades. Fue una actitud que buscó reafirmar la soberanía de México y promover sus intereses. El presidente trató de mantener neutralidad en los conflictos internacionales y promover la paz. Asimismo, México tuvo una participación destacada en algunos foros multilaterales, como fue el caso del Consejo de Seguridad de la ONU. De la misma forma, el gobierno de AMLO desempeñó un papel activo en medio de la pandemia del COVID-19 para rescatar a mexicanos varados, conseguir implementos médicos y distribuir la vacuna entre la población.

Sin embargo, la política exterior 2018-2024 también demostró inconsistencias, especialmente en la aplicación de los principios. En algunos casos se utilizaron y en otros no. En las crisis diplomáticas con Bolivia, Perú y Ecuador, el presidente intervino en sus asuntos internos al criticar abiertamente a los gobiernos que no congeniaban con su ideología. En otras palabras, fue una política exterior con altas cargas ideológicas. La escasa prioridad otorgada a los temas internacionales implicó pérdida de oportunidades y un detrimento en la presencia de México en el mundo.

En cuanto a los objetivos planteados al inicio del sexenio, algunos se lograron y otros no. López Obrador se comprometió a mantener relaciones amistosas con las naciones latinoamericanas, pero el país se involucró en tres graves crisis diplomáticas. Prometió respetar los derechos humanos de los migrantes extranjeros, pero por presión de Estados Unidos mandó la Guardia Nacional a la frontera sur para detener su avance. Un objetivo que se logró fue

la firma del T-MEC, lo que impulsó el crecimiento económico y la atracción de inversiones. Esta acción fue una muestra de la continuidad de naturaleza neoliberal de la política exterior de AMLO respecto a administraciones pasada.

La siguiente administración debe realizar ajustes necesarios en la política exterior para el periodo 2024-2030. Tiene que ser una política exterior consistente para generar una imagen positiva al exterior. Asimismo, la política exterior debe ser una prioridad porque ella representa un mecanismo para promover el desarrollo económico, político y social de México. Debe ser una política exterior activa que refuerce el papel de México en el mundo. Para ello, es importante realizar un diagnóstico serio para, de ahí, establecer los objetivos y las estrategias necesarias para una mejor inserción de México en el mundo. Finalmente, la siguiente administración debe proyectar una política exterior basada en el interés nacional, sin dejar a lado los principios tradicionales.

CAPÍTULO 4

Propuestas para la Política Multilateral de México en el período 2024-2030

Miguel Ruiz Cabañas

Introducción

La política multilateral ha jugado un papel central de la política exterior mexicana desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. México durante varias décadas con base en sus principios de política exterior; autodeterminación de los pueblos, no intervención en asuntos internos de otros estados, igualdad jurídica de los estados, solución pacífica de las controversias, proscripción de la amenaza y el uso de la fuerza, cooperación para el desarrollo y promoción de los derechos humanos. México ha defendido la paz y la seguridad internacionales, promovido el desarrollo y, asumido la defensa de los derechos humanos como tareas permanentes de la actividad internacional del país. En su política multilateral, el gobierno mexicano ha encontrado un espacio idóneo para diversificar su política exterior y proyectar su propia visión del mundo y del continente. La política multilateral le ha permitido influir en la definición de la agenda internacional, la identificación de los grandes retos globales y, sobre todo, la mejor manera de abordarlos.

Cuando México asume responsablemente iniciativas y formula propuestas bien estructuradas ante los organismos internacionales y regionales, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), la Organización de los Estados Americanos (OEA); o bien en mecanismos de concertación informales como el G20, el grupo MIKTA, o la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), el país incrementa su influencia internacional y regional. La inversión en política multilateral es muy baja y redituable. A través de su

política multilateral México se asocia y, en ocasiones es la cabeza visible de las mejores causas a favor de la humanidad, ya sea la lucha contra la pobreza, el control de una pandemia como el COVID-19, la igualdad de género, la preservación del medio ambiente, o el desarme nuclear.

Contexto internacional y regional complejo

La competencia hegemónica entre China y Estados Unidos es el factor que más influye en el actual escenario mundial. El gigante asiático pasó de ser una economía marginal en 1980 hasta convertirse, en el momento actual, en la segunda potencia económica, la exportadora número uno que, tiene pleno dominio de las tecnologías de vanguardia y, posibilidades de desplazar a Estados Unidos como la economía más grande del mundo en una o dos décadas más. El mundo atraviesa por un momento de creciente inestabilidad e incertidumbre. Se multiplican los conflictos violentos en África, Asia, Medio Oriente, Europa y en nuestra propia región. Las guerras en Ucrania y Gaza, lejos de resolverse, podrían extenderse a países vecinos. La ONU se ha visto rebasada en su capacidad para prevenir y resolver esos conflictos por las divisiones entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad que, no han dudado en ejercer su derecho de veto, paralizando cualquier acción de la Organización, cuando consideren que sus intereses nacionales están amenazados.

Estados Unidos y sus aliados europeos en la OTAN y, en Asia-Pacífico (Japón, Corea, Australia) forman un bando. Sus adversarios son China y Rusia que, han consolidado una alianza estratégica cada vez más estrecha. China no se ha involucrado militarmente en la guerra de Rusia contra Ucrania, pero le ha extendido un significativo apoyo económico mediante la compra de hidrocarburos y, la venta de materiales de uso dual (civil y militar). Irán y Corea del Norte también han estrechado su alianza militar con Rusia. En todas las regiones del planeta se incrementa la percepción de inseguridad que, se refleja en medidas más estrictas de control fronterizo y, un incremento de los gastos en armamentos de muchos países. De acuerdo con el Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (SIPRI), en 2023 el gasto total en armamentos fue de 2.4 trillones de dólares, un aumento de 6.8 % comparado con 2022. Por otra parte, a pesar de las promesas de muchos estados de acelerar su transición hacia el uso de energías limpias, en 2023 también se incrementó el uso de combustibles fósiles en un 2 %, comparado con 2022. Hasta el momento, nada indica que la comunidad internacional logrará reducir en 43 por ciento las emisiones de gases efecto invernadero hacia 2030, para evitar que el incremento de la temperatura global supere 1.5 gra-

dos, como lo ha urgido con insistencia el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC). Nos acercamos peligrosamente a una crisis climática permanente.

Los países de altos ingresos se han recuperado de la crisis económica causada por la pandemia del COVID-19. La mayoría podrán alcanzar muchos de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y sus metas en 2030. En cambio, la mayor parte de los países de bajos y medianos ingresos, fuertemente endeudados por la pandemia, no cuentan con los recursos financieros necesarios para impulsar programas de alimentación, salud y educación para sus poblaciones, lo que hará imposible que alcancen los ODS en 2030. De continuar las tendencias actuales, solamente el 17 % de las metas de los ODS se alcanzarán, a nivel global, en el año mencionado. Para oponerse a lo que consideran los dictados de Estados Unidos, de los países del G7, del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, China impulsa la consolidación de los BRICS (China, Rusia, Brasil, India y Sudáfrica) grupo que fue ampliado en 2023, con la incorporación de Arabia Saudita, los Emiratos Árabes Unidos, Egipto, Etiopía y Argentina (aunque esta última abandonó al grupo con el nuevo gobierno de Javier Milei). En el continente americano también se aprecia una profunda división entre los países latinoamericanos. Las diferencias políticas entre países sudamericanos han puesto en crisis esquemas de integración subregional, como el Mercosur y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Incluso la CELAC que, había revivido en los últimos años, pasa por un mal momento por las diferencias entre muchos gobiernos sobre las orientaciones que debe seguir la cooperación y la integración latinoamericana.

México no es una isla. Anclado en medio del continente americano, con salidas a los dos grandes océanos del mundo, el Atlántico y el Pacífico, es una nación norteamericana, latinoamericana, centroamericana, caribeña y del Pacífico. Con una economía abierta, la situación geopolítica y geoeconómica mundial tiene consecuencias profundas para el país. México es una nación con vínculos muy importantes con el exterior y, particularmente con Estados Unidos que, son determinantes para la marcha de su economía y de su sociedad. En 2022, el comercio exterior (importaciones y exportaciones) de México fue equivalente al 88 % del Producto Interno Bruto (PIB). En 2023, las remesas alcanzaron la cifra de 63 mil millones de dólares, 4.62 % del PIB, mientras que la inversión extranjera directa (IED) superó 36 mil millones de dólares, el 2.42 % del mismo PIB.

Política multilateral, fundamental en una política exterior de Estado

En ese contexto México debe ser un país con una política exterior activa e independiente, para promover sus intereses y cooperar en la solución de los retos globales que, no pueden ser resueltos por ningún país en forma aislada. Con base en sus principios de política exterior y, el hecho de que México es una nación pacifista, un histórico promotor del desarme y, no forma parte de ninguna alianza militar, puede jugar un papel significativo como puente de entendimiento y cooperación entre países y grupos de países. Con una política multilateral más preventiva, proactiva y estratégica, en los próximos seis años puede tener resultados más efectivos en el ámbito regional e internacional. Para lograrlo, México no debe sujetar su política multilateral a las relaciones bilaterales con ningún país, o grupo de países. Su actividad multilateral debe proyectar, en primer lugar, una visión propia de los grandes retos globales y regionales y, la forma en que pueden enfrentarse mediante la cooperación. El gobierno mexicano debe seguir participando, e incluso encabezar cuando sean sus propias iniciativas, los movimientos internacionales y regionales a favor del desarme nuclear, la reforma y el fortalecimiento del Consejo de Seguridad, la plena implementación de la Agenda 2030 y los ODS y, la promoción y defensa de los derechos humanos de todas las personas.

En ese esfuerzo la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) que, cuenta con un servicio exterior profesionalizado y, un área especializada en política multilateral debe reafirmar su liderazgo en la conducción de la política exterior del país. Debe asegurar mecanismos de coordinación con todas las dependencias federales, gobiernos estatales y municipales. Asimismo, con el poder legislativo y el poder judicial, cuyas actividades incidan en la presencia de México en todos los organismos internacionales y regionales y los mecanismos informales de concertación y negociación.

Naciones Unidas y organismos especializados del sistema

México debe seguir siendo un país con una profunda vocación multilateral y, eso demanda que se mantenga como un firme aliado de la ONU. La organización requiere reformas y, hay muchos espacios para mejorar sus resultados, pero, aún con sus limitaciones y deficiencias, juega un papel fundamental e irremplazable en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Además de en la atención de retos urgentes que, si no existiera, provocarían grandes catástrofes humanitarias, como la atención de millones de refugiados y desplazados en todo el mundo; la provisión diaria de ali-

mentos para más de 130 millones de personas; la cooperación para el desarrollo sostenible y, la promoción de los derechos humanos, incluyendo la igualdad de género. A continuación, se formulan algunas consideraciones sobre temas que requerirán mucha atención por parte de México en los próximos seis años y, ciertas propuestas de política multilateral a nivel internacional y regional.

Seguridad

Reforma del Consejo de Seguridad: México debe seguir favoreciendo, junto con las naciones que forman parte del movimiento “Unidos por el consenso”, la ampliación de la membresía y reforma del Consejo de Seguridad, sin que ello implique la designación de nuevos miembros permanentes con derecho a veto. Esa prerrogativa de la que gozan cinco países (China, Estados Unidos, Francia, Reino Unido y Rusia) no sólo es injusta y, constituye de facto una violación del principio de la igualdad jurídica de las naciones. También se ha convertido en el principal recurso de los actuales cinco miembros permanentes para evitar una verdadera negociación y la búsqueda de soluciones pacíficas de los conflictos. Contrariamente a lo que se dijo para justificar su inclusión en la Carta de la ONU, de que ese privilegio lo tendrían los países que, por su poderío, tenían una responsabilidad mayor en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, en la práctica se ha empleado únicamente para la defensa injustificada de los intereses nacionales de los miembros permanentes. Les ha servido para evitar entrar en negociaciones que impliquen una solución pacífica de las controversias. Al mismo tiempo, México debe hacer todos los intentos para retornar al Consejo de Seguridad como miembro no permanente en la primera oportunidad que esto sea posible.

Desarme: México debe continuar, con la firmeza acostumbrada, sus llamados al desarme nuclear y, la plena aplicación de todos los tratados internacionales en la materia, especialmente la Convención para la Prohibición de las Armas Nucleares (2017), de la que fue uno de los principales promotores. Podría organizar una conferencia especial sobre el desarme nuclear en los próximos años, con la participación de gobiernos, organismos especializados, la sociedad civil, expertos y académicos para tratar de dar mayor visibilidad al desarme en la agenda internacional.

Operaciones de Mantenimiento de la Paz: Del mismo modo, México debe profundizar su participación en Operaciones de Mantenimiento de la Paz y, Misiones Especiales de la ONU que, cuenten con el apoyo del Consejo

de Seguridad. No debe participar en operaciones militares que no hayan sido mandatadas por el mismo Consejo y cuenten con el apoyo de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Es una manera de cumplir su responsabilidad como nación activa y responsable en la promoción de la paz y la seguridad internacionales. Con el propósito de promover enfoques más preventivos y proactivos en la promoción de la paz. México podría organizar periódicamente dos conferencias, una de alcance internacional y, otra del ámbito regional, abiertas a la participación de gobiernos, organizaciones internacionales, miembros de la sociedad civil, expertos y personalidades internacionales, para promover el enfoque de paz sostenible. Su propósito sería identificar qué medidas de carácter preventivo se pueden tomar, a nivel internacional o regional, para fortalecer la paz y la estabilidad. Estas conferencias se podrían organizar con el patrocinio del secretariado de las Naciones Unidas, de la OEA y, de la CELAC.

Derechos Humanos

Desde 1981, cuando el país se adhirió a las principales convenciones internacionales y regionales en materia de derechos humanos, México aceptó someterse al escrutinio internacional en materia de derechos humanos. Esa actitud debe mantenerse en los próximos años porque contribuye al fortalecimiento del respeto a los derechos humanos de todas las personas en todo el territorio nacional. Esa conducta requiere que la SRE establezca o mantenga mecanismos adecuados de coordinación con todas las dependencias federales cuya actividad se relaciona con los derechos humanos, con los gobiernos estatales y municipales, con los poderes legislativo y judicial y, con las organizaciones de la sociedad civil interesadas en esta temática. Debe mantenerse un monitoreo puntual del cumplimiento de las recomendaciones de los comités y de los expertos en derechos humanos. Deben seguirse presentando oportunamente, como hasta ahora, los informes generales y temáticos sobre la situación de los derechos humanos en el país. Del mismo modo, México debe seguir involucrándose activamente en los debates y decisiones de los órganos de la ONU y la OEA cuya labor se relaciona con la protección internacional de los derechos humanos. No es aceptable la tesis de algunas naciones de que las resoluciones y recomendaciones de los órganos internacionales gubernamentales creados para promover el pleno disfrute de los derechos humanos, representan una intromisión inaceptable en sus asuntos internos. México rechaza los juicios unilaterales, de cualquier país, sobre la situación de los derechos humanos en México, pero dialoga con otros países y, coopera con los mecanismos de la ONU y la OEA encargados de promover los derechos humanos.

Desarrollo Sostenible

La consecuencia más lamentable del actual clima de confrontación internacional, de la competencia hegemónica entre China y Estados Unidos, de las guerras en Ucrania y Gaza y, del incremento de los gastos en armamentos de parte de muchos gobiernos, es la falta de apoyo que requiere la cooperación internacional para el desarrollo. Los recursos mundiales se están destinando más a subsidiar el consumo de combustibles fósiles y, a los gastos militares que, a la cooperación contra el cambio climático, la preservación de la biodiversidad y, la promoción de la Agenda 2030 y los ODS. En los próximos años, México debe centrar su política multilateral en la extensión de los ODS al menos al año 2050, cuando todos los países alcancen los 17 ODS y sus metas. No es necesaria una renegociación de los ODS, salvo pequeños ajustes y actualización de algunas de sus 169 metas. Debe hacer de la Agenda 2030 y los ODS un elemento central que inspire el Plan Nacional de Desarrollo 2024-2030 y de todos los planes sectoriales. Debe seguir alineando sus leyes nacionales y federales a los ODS y sus metas. Al mismo tiempo, debe participar activamente en las Conferencias de las Partes (COP) sobre cambio climático y protección de la biodiversidad y, cumplir plenamente con los compromisos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, creación de áreas protegidas, reforestación y, atención a las comunidades más vulnerables al cambio climático.

Una manera de refrendar sus compromisos y liderazgo en estas materias sería ofrecer la sede de una de las COP de cambio climático y otra de las COP sobre biodiversidad. La presencia de la presidenta de la República en algunos de estos encuentros a lo largo de su mandato reafirmaría el compromiso y liderazgo de México en estos temas. Un tema fundamental para promover el desarrollo sostenible radica en que México debe tomar un papel de liderazgo en la Cuarta Conferencia Internacional para la Financiación del Desarrollo que, tendrá lugar en España en junio de 2025. Es necesario reformar la actual arquitectura financiera internacional que aligere el peso de la deuda externa de muchos países en desarrollo (aunque no es el caso de México), para que los países de bajos y medianos ingresos puedan destinar mayores recursos a la financiación de los ODS.

G20

México debe seguir participando activamente en todas las reuniones del G20 y, asistir a las cumbres anuales del Grupo, donde se dan cita los principales líderes mundiales. Los miembros del G20 son los responsables de más del 80

% del PIB mundial y, al mismo tiempo, de las emisiones de gases efecto invernadero. La solución de los grandes retos globales depende, en buena medida, de las acciones y compromisos que asuman los miembros del G20. México debe seguir promoviendo un mayor compromiso y cooperación del G20 con la ONU en temas vitales: cambio climático, transición energética, biodiversidad, Agenda 2030 y los ODS.

Sistema Interamericano

México es uno de los fundadores del sistema interamericano que, se compone no sólo de la OEA, sino de un conjunto de organismos, comisiones y comités especializados en temas como la salud, la agricultura, la promoción de los derechos de las mujeres, el financiamiento y, la protección de los derechos humanos. La OEA ha pasado por diferentes épocas en su historia. Pero sigue siendo el único foro en el que todos los estados del hemisferio tienen un asiento reservado para ellos, tomando en consideración que en 2009 la Organización invitó oficialmente a Cuba a reincorporarse plenamente a sus labores. Los temas relacionados con las misiones de observación electoral siguen siendo motivo de controversia, pero la OEA es el único organismo que realiza ese tipo de misiones en el continente cuando recibe una invitación oficial de parte de las autoridades del país donde se realizará un proceso electoral.

México debe mantener una presencia muy activa en la OEA, los organismos especializados del sistema interamericano y, todos los comités y comisiones encargados de velar por la situación de las mujeres, o los derechos humanos de todas las personas (Comisión y Corte Interamericana de Derechos Humanos). Desde hace décadas México ha jugado un papel de puente de entendimiento y cooperación que puede seguir desempeñando. La OEA puede hacer reformas para orientar más sus labores a la lucha contra la pobreza y el desarrollo sostenible.

La Asamblea General de la OEA seleccionará a un nuevo secretario general de la Organización en mayo de 2025. La decisión sobre la persona que resulte electa por decisión de los estados miembros tiene importancia para todos. México no debe descartar presentar un o una candidata para ese cargo, o permanecer muy atento para decidir a qué persona apoyará.

CELAC

Uno de los desarrollos positivos de la política latinoamericana de los últimos años fue la reanimación de la CELAC, propiciada por México. El próximo gobierno debe mantener ese impulso. La CELAC y la OEA tienen ámbitos separados. No compiten entre sí, ni pueden ser el sustituto.

SEGUNDA PARTE

México y las regiones geográficas

CAPÍTULO 5

América del Norte

Arturo Santa Cruz

Introducción

América del Norte está en transición y México tendrá un papel importante en el desenlace de esta. Pero, todavía más importante para nuestro país, de dicho desenlace depende en buena medida el destino económico de México en el mediano plazo. La transformación que vive América del Norte se explica en gran parte por la redefinición de la política económica exterior de Estados Unidos. Después del *shock* en el nivel de empleo provocado por el ascenso de China, la crisis financiera de 2008 y la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca en 2017, el gobierno de Joe Biden ha reconfigurado por el futuro previsible la diplomacia económica estadounidense. Washington ya no es el líder del libre comercio y del flujo de capitales. Estados Unidos es ahora reacio a los tratados comerciales, al tiempo que promueve la relocalización –dentro de sus fronteras, cerca de ellas o en países aliados– de las cadenas de valor. Este cambio de época en la política económica exterior de Washington ofrece oportunidades únicas para nuestro país, vecino y socio comercial del centro de gravedad de la región.

Sin embargo, las oportunidades económicas que la transición actual de América del Norte brindan a México pueden pasarlo de largo. Cabe notar que la región existe básicamente en términos económicos. Canadá, Estados Unidos y México tienen una intensa relación, sobre todo, en términos de comercio, inversión y producción. Ahora bien, la economía no se gobierna sola; llevarla a buen puerto depende en buena medida de decisiones políticas acertadas. En este sentido (como se verá más adelante), el saldo de la administración de Andrés Manuel López Obrador es negativo; en consecuencia, las expectativas que al respecto genera el gobierno de Claudia Sheinbaum Pardo, cuya campaña presidencial prometió ponerle “segundo piso” haciendo alusión al proyecto de López Obrador y consideró un “timbre de orgullo” su

política exterior, son más bien modestas. Todavía más, la incógnita de quién será el interlocutor en la Casa Blanca durante la mayor parte del sexenio de la mandataria mexicana —la vicepresidenta Kamala Harris o el expresidente Donald Trump— ensombrece aún más el panorama de lo que pueda lograr la diplomacia mexicana frente a nuestro vecino y mayor socio económico de repetir Trump en la titularidad del ejecutivo estadounidense. La tarea a la que se enfrentaría la cancillería sería ya no monumental sino propia de Sísifo.

Si las expectativas generadas por el segundo gobierno morenista en lo referente a las consecuencias de la mudanza de paradigma de la diplomacia económica estadounidense son moderadas, lo mismo puede decirse en relación con las que se pueden tener respecto a nuestro trato con el otro socio regional, Canadá. Asimismo, como en lo referente a las que se puedan albergar sobre América del Norte en su conjunto (es decir como región distintiva). A continuación, presento, primero, un resumen muy apretado de la parte medular de la agenda de nuestro país en América del Norte durante el gobierno López-obradorista, para, posteriormente, enumerar las áreas que debería enfatizar la administración de Claudia Sheinbaum a fin de que las oportunidades económicas de la transición que vive América del Norte no pasen de largo a nuestro país.

Diagnóstico y propuestas

La política hacia nuestros dos socios en el Tratado México-Estados Unidos-Canadá (T-MEC) (antes Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN), así como la dirigida hacia la región en su conjunto fue un fiel reflejo de la política exterior, en general, de nuestro país durante el sexenio en cuestión: anticuada e insuficiente. Después de todo, la máxima del mandatario en la materia era que “la mejor política exterior es la interior”. Y con una política interior que, por una parte, promovía el uso de combustibles fósiles, los monopolios estatales y la concentración del poder en el ejecutivo y por la otra, desdeñaba el estado de derecho, la seguridad a las inversiones privadas y la transparencia, por citar algunas de sus características, no es de extrañar que la política exterior López-obradorista fuera anticuada (proyectando una visión obsoleta de la soberanía estatal y los derechos humanos en la política mundial, frecuentemente envolviéndose en la bandera, por ejemplo) e insuficiente (como la reiterada ausencia del primer mandatario en foros internacionales a lo largo de su mandato, la muy lamentable postura respecto a la invasión rusa a Ucrania y el maltrato presupuestal y profesional al Servicio Exterior hicieron evidente).

Cierto, el gobierno de López Obrador supo conducir la transición del TLCAN al T-MEC. Sin embargo, la anticuada ideología estatista del primer man-

datario, traducida en políticas públicas, pronto chocó con lo que se había firmado con los socios norteamericanos en el transformado acuerdo económico trilateral. Así, por ejemplo, la política energética o la de los productos agrícolas genéticamente modificados se percibió en Washington y Ottawa como una denuncia, en la práctica, de partes fundamentales del acuerdo comercial, lo cual dificultó que nuestro país fuera visto y tratado como un socio confiable. Como es normal en la diplomacia de nuestro país, el centro de gravedad de nuestra política exterior en general y en particular de aquella dirigida hacia América del Norte fue Estados Unidos. Lo anterior no es de sorprender, dado que más del 80 % de nuestras exportaciones tienen como destino al vecino país del norte; durante el sexenio López-obraorista México desplazó a China como origen de las importaciones estadounidenses (el comercio bilateral pasó de 577 mil millones de dólares en 2019 a 745 mil millones de dólares en 2022; un crecimiento del 29 %).

La densa relación económica tuvo su contraparte en la relación política. Por citar un par de datos ilustrativos: el embajador estadounidense visitó el presidente mexicano en más de 50 ocasiones (un número muy superior al de los encuentros de mandatarios mexicanos con el representante diplomático de Washington en turno, la totalidad de ellas fueron con el emisario de Biden, Ken Salazar, excepto una, que fue con el de Trump, Christopher Landau), en tanto que la asesora en Seguridad Nacional del presidente Biden, Elizabeth Sherwood-Randall, lo hizo alrededor de 10 veces. Sin embargo, esta atención podría decirse exacerbada al vecino del norte fue más bien impuesta por las circunstancias producto de las desavenencias en tres temas fundamentales de la agenda bilateral: el económico, por las violaciones de nuestro país a lo acordado en el T-MEC, como ya se sugirió, el del tráfico de drogas en particular debido al incremento del fentanilo procedente de México y especialmente el migratorio, causado por el incremento de los flujos de personas procedentes de una diversidad de países tratando de cruzar el Río Bravo. En estos y otros temas, la extraordinaria –por frecuente– atención personal del primer mandatario era parte integral de su modo de gobernar, evitando los cauces institucionales (en este caso las instancias bilaterales existentes) y privilegiando la negociación política conducida por él mismo.

Cabe notar que el presidente mexicano fue reacio a felicitar a Joe Biden por su victoria electoral en 2020 (fue de los últimos líderes en hacerlo después incluso que el líder chino Xi Jinping). En contraste, en una misiva enviada al presidente Trump luego de ser electo en julio de 2018, López Obrador señalaba su afinidad mutua notando que ambos “habían enfrentado la adversidad con éxito” y que habían conseguido “desplazar al *establishment*” (itálicas en el original). El mandatario mexicano visitó el país vecino en tres ocasiones, pero nunca se reunió con el liderazgo del Congreso, ni con la diáspora mexicana en aquel país, ni le fue concedida una Visita de Estado (una de las visitas fue en manifiesto apoyo a Trump –quien había iniciado su carrera por la presidencia

en 2015 llamando a los mexicanos que llegaban a Estados Unidos criminales y violadores— cuando este buscaba la reelección; dijo el presidente mexicano en la Casa Blanca: “Por eso estoy aquí, para expresar al pueblo de Estados Unidos que su presidente se ha comportado hacia nosotros con gentileza y respeto”). Todavía más, en una clara afrenta al presidente Biden, López Obrador se negó a asistir a la Cumbre de las Américas celebrada en Los Ángeles en 2022 bajo el argumento de que el país anfitrión no había extendido invitaciones a Cuba, Nicaragua y Venezuela. Durante el gobierno López-obradorista los vínculos bilaterales en materia de seguridad se debilitaron, por ejemplo, el Entendimiento Bicentenario que sustituyó a la ya de por sí moribunda Iniciativa Mérida no logró consolidarse y la relación con la Agencia de Control de Drogas (DEA, por sus siglas en inglés) llegó a niveles críticos sobre todo a raíz de la captura(y posterior liberación) en Estados Unidos del ex secretario de la Defensa de México el General Salvador Cienfuegos. Así, la relación en su conjunto, en buena medida se “migratizó” pero no en el sentido que sucedió durante el sexenio de Vicente Fox cuando esto se dio debido a la insistencia del gobierno mexicano de avanzar hacia una reforma migratoria integral (la famosa enchilada completa), sino por los innumerables reclamos mutuos y la conversión de México, en la práctica, mediante el desplazamiento de efectivos militares en las fronteras norte y sur, en el muro que Trump jamás terminó de construir —aunque eso sí, el gobierno mexicano utilizó este apoyo como moneda de cambio en su trato con Washington—.

Respecto a la política del gobierno del presidente López Obrador hacia Canadá, como es habitual, escasa relación, la relación entre los “vecinos del vecino” presentó menos fricciones y mayor cordialidad que aquella con Washington. Una excepción de este patrón general fue la suscitada a partir de la reimposición del visado a ciudadanos mexicanos (debido al abuso que un número creciente de connacionales se estaban aprovechando de su fácil ingreso a territorio canadiense para, en turno, abusar de su sistema de asilo, lo cual saturaba su capacidad de procesamiento). El presidente emitió un “fraternal reproche” al primer ministro Trudeau, yendo más lejos, López Obrador sugirió que boicotearía la Cumbre de Líderes de América del Norte que, estaba por llevarse a cabo en Quebec (al final no se llevó a cabo). Sin embargo, la relación comercial entre ambos países no se vio afectada por esto. El comercio bilateral, por ejemplo, pasó de 24 mil millones de dólares en 2019 a 31 mil millones en 2023 en otras palabras creció como en el caso de Estados Unidos, un 29 %.

Con relación a la política del gobierno López-obradorista hacia América del Norte como región, cabe destacar que tampoco esta —como en el caso de la relación con Ottawa— fue muy intensa. Así, entre lo más significativo en la agenda destaca el que se llevaron a cabo dos cumbres de Líderes de América del Norte (en Washington en noviembre de 2021 y en Ciudad de México en

enero de 2023), cuatro reuniones del Diálogo de América del Norte sobre Política de Drogas, y que se inició la actualización del Plan de América del Norte para los Animales y la Influenza Pandémica (todavía en ciernes); a diferencia de la intensa y eficaz cooperación en materia de salud pública que se dio durante la pandemia AH1N1, en 2009, esta mayormente brilló por su ausencia durante la pandemia del COVID-19 en 2020-2023.

En la actual transición política y económica que atraviesa el sistema internacional en general y América del Norte en particular una correcta actuación del Gobierno de México hubiera incluido, por ejemplo, la alineación de nuestros intereses estratégicos como país democrático de renta media con los de nuestros socios y aliados, el desempeño del papel que le corresponde a un Estado del nivel del nuestro en la política internacional, la promoción de energías alternativas y el afianzamiento del estado de derecho. El que la primera mandataria en la historia de México haya prometido continuar con los planteamientos de su antecesor, como lo noté más arriba, no es un buen augurio para la política exterior, en particular para la relativa a América del Norte; una de las pocas esperanzas la constituye el nombramiento del Dr. Juan Ramón de la Fuente como secretario de relaciones exteriores pues durante el lustro que se desempeñó como representante permanente de México ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU) hizo, –dentro de lo que podía esperarse, dados los lineamientos dictados por el presidente– un buen papel. Como político moderado y pragmático que es se antoja natural que el canciller de la Fuente reencauce los proyectos estratégicos hacia la región –si su superiora se lo permite–. Así, vale la pena enunciar algunas áreas que debería enfatizar la administración de Claudia Sheinbaum en la defensa de nuestros intereses nacionales en la región. Inicio el recuento con el tema que en la práctica ha constituido a Canadá, Estados Unidos y México como región, a saber, el TLCAN/T-MEC; posteriormente me centro en la agenda de nuestro país con Washington, luego con la que tenemos con Ottawa y cierro el círculo abordando otros temas emergentes que conciernen a América del Norte como región. Finalizo exponiendo unas breves consideraciones finales.

T-MEC

El tratado será revisado en 2026. Si bien no se trata de una renegociación del acuerdo comercial, si se llevará a cabo una evaluación integral del mismo. Así, ante la posibilidad de que algunas áreas del T-MEC se quieran poner a discusión, como lo ha insinuado la representante comercial estadounidense y algunos funcionarios mexicanos, lo mejor para México sería que nuestros representantes en la revisión desalentaran intentos de renegociación, pues eso abriría una verdadera lata de gusanos (para usar una metáfora muy so-

corrida por nuestros socios comerciales). Nuestro país no tiene buenas experiencias con las revisiones que se han hecho en 1993 y en 2019, esto es, después de que las negociaciones del TLCAN y del T-MEC ya habían concluido a la asociación comercial que vertebra a la región. Respecto a la relación con Estados Unidos, sobresalen tres temas: migración, seguridad y zona fronteriza.

Migración

Más allá de las deseables medidas a mediano y largo plazo para desalentar la migración centroamericana y de otros países del sur del continente, durante los próximos seis años es difícil que algo notable se pueda lograr en este aspecto; así, México seguirá jugando un papel importante en la administración de este problema para Estados Unidos. El gobierno mexicano debe pedir que Estados Unidos asuma su corresponsabilidad: mejorando su sistema migratorio y financiando parte de los gastos en que incurra México a fin de proporcionar un trato digno a los transmigrantes. Además, México deberá negociar medidas que den un mejor trato a los connacionales en ese país, así como otras medidas que beneficien a potenciales migrantes mexicanos.

Seguridad

La sustitución del Plan Mérida por el Entendimiento Bicentenario en 2021 significó, en la práctica, una dilución del entendimiento que en la materia habían venido construyendo en los últimos años (si bien una revisión a fondo del primero era más que necesaria). Aunque el restablecimiento del Diálogo de Alto Nivel sobre Seguridad México-Estados Unidos ha sido un desarrollo positivo sus logros han sido menores. Por lo que el gobierno de la presidenta Sheinbaum deberá echar a andar, en los hechos, el nuevo entendimiento y expandirlo (por ejemplo, en lo relativo a la ciberseguridad), para reactivar de manera sustancial la cooperación en la materia —como lo hizo en su ámbito cuando era jefa de Gobierno de la Ciudad de México—.

La cooperación bilateral en materia de narcotráfico requiere también ser reforzada. Si bien la inteligencia estadounidense tuvo un papel central en la detención de varios objetivos de primer nivel, por diversos motivos, la confianza y colaboración entre los servicios de seguridad de ambos países, particularmente con la DEA, sufrió un serio quebranto; este debilitamiento solo beneficia al crimen organizado por lo que se debe subsanar. De manera relacionada, México deberá continuar insistiendo tanto en la lucha en tribunales como en las negociaciones con los poderes ejecutivo y legislativo de Estados Unidos para que el trasiego de armas hacia nuestro país disminuya.

Las propuestas anteriores son necesarias pero tienen un carácter paulatino, es decir construyen de manera marginal sobre lo ya existente. Vale la pena preguntarse si dado el estado que guarda la seguridad en nuestro país (sin hipérbole, México se encuentra al borde de convertirse en un estado fallido; si bien no el 30 o 35 por ciento del territorio nacional al que hace referencia el Gral. Glen VanHerck, ex comandante del Comando Norte de Estados Unidos, el crimen organizado sí controla zonas enteras de al menos ocho estados de la república) es suficiente retomar ese camino o si, por el contrario, lo que se requiere es contemplar una propuesta más atrevida (tipo el Tratado de Seguridad para América del Norte propuesto por el especialista en la materia Eduardo Guerrero) en la en la cual las fuerzas de seguridad e inteligencia de nuestros socios norteamericanos pudieran tener una participación más activa en aras de recuperar la soberanía perdida.

Zona fronteriza

La zona fronteriza necesita de una constante inversión y modernización –solamente de esa manera podremos tener una frontera eficiente y segura–. Los más de 5,000 millones de dólares que invirtieron en la región los gobiernos de los presidentes Biden y López Obrador deben ser considerados el enganche de una inversión más cuantiosa en los principales cruces fronterizos.

Canadá

Respecto a la relación con Ottawa, más allá de la amplia agenda que se ha venido manejando en el Plan de Acción México-Canadá el cual incluye temas como los derechos de los pueblos indígenas, la equidad de género y la lucha contra el racismo destaca un tema: la inversión. Más allá de la ya mencionada desavenencia relativa a las visas, otro punto de fricción ha tenido que ver con la seguridad –jurídica y física– de las inversiones canadienses en territorio mexicano. El gobierno de la presidenta Sheinbaum debe tomar las medidas necesarias para atender los fundados reclamos de nuestros socios canadienses, lo cual además deberá redundar en mayores flujos de inversión de ese origen hacia nuestro país.

Ámbito regional

Fuera de la relativamente audaz propuesta en materia de seguridad, el gobierno de la Dra. Sheinbaum necesita tomar medidas audaces para impulsar la gobernanza compartida en los temas que lo requieran en América del

Norte. Uno de estos temas es sin duda el mecanismo de la Cumbre de Líderes el cual no solo realza el compromiso político de los tres líderes de la región, sino que también impulsa la agenda trilateral de manera periódica. Otro tema de suma importancia y en el que la cooperación trilateral ya ha dado frutos, como se sugirió anteriormente, es el de la salud pública sobre todo en lo referente a la acción conjunta en caso de pandemias. Un tercer tema relevante en la agenda tripartita es el impulso de las energías limpias con ello el cuidado de los ecosistemas de la región.

Consideraciones finales

Como se notó al inicio, América del Norte está en transición y esto representa una importante oportunidad para nuestro país. México debe aprovechar la coyuntura actual enmendando lo que en los últimos años se ha hecho mal en materia de política exterior –tanto a nivel global como regional–. De entrada, nuestro país no solamente debe jugar un papel más activo en la política internacional, sino también uno que sea acorde con los intereses de un país democrático y de renta media. Lo anterior requiere tanto un planteamiento fresco de la diplomacia mexicana como el fortalecimiento de esta –un fortalecimiento que requiere un presupuesto acorde a su tarea–. Así, México debe reforzar su red consular en Estados Unidos y Canadá, así como recuperar la práctica del diálogo con los actores fundamentales para las relaciones bilaterales y la trilateral tales como legisladores (federales y estatales/provinciales), grupos empresariales, centros de estudio especializados (*think tanks*) y la diáspora mexicana en esos países, por citar algunos ejemplos. Si se permite que las instituciones de cooperación construidas en las últimas décadas funcionen, se habrá avanzado un buen tramo en el ejercicio responsable de la política exterior hacia América del Norte. De manera más puntual el gobierno entrante debe otorgar la seguridad a que nos comprometimos con nuestros socios durante la negociación del T-MEC (en lo referente, por ejemplo, a cuestiones energéticas, como seguridad jurídica y condiciones de competencia).

CAPÍTULO 6

Cambios y continuidades en la política exterior de México hacia América Latina: acciones deliberadas y reacciones forzadas

Guadalupe González González
Rafael Velázquez Flores

Introducción

En términos de política exterior, América Latina y el Caribe (ALyC) tienen un peso simbólico, estratégico y material particular para México por varias razones. En primer lugar, por cuestiones de identidad cultural; los mexicanos se identifican como latinoamericanos y la opinión pública, normalmente, ve con buenos ojos una política de cooperación y solidaridad hacia la región. Es decir, un acercamiento a los vecinos del sur genera consenso interno y legitimidad al gobierno en turno. A esto se suma la red de vasos comunicantes históricos con corrientes y fuerzas políticas latinoamericanas diversas que tienen eco en el debate público mexicano. En segundo lugar, la región representa un importante contrapeso geopolítico suave frente a Estados Unidos que suele ejercerse a través de una diplomacia multilateral activa y de la creación de coaliciones ad hoc. El peso de la relación con el vecino del norte es tan fuerte que el gobierno mexicano necesita mecanismos de compensación y una fuerte alianza latinoamericana que le permite a México no solo aumentar su capacidad de negociación bilateral con Washington sino también ampliar su influencia internacional en foros y negociaciones multilaterales. Sin el respaldo latinoamericano y caribeño, México no podría sostener su actividad multilateral. En tercer lugar, ALyC representa una variable importante en términos de seguridad nacional por los diversos fenómenos transnacionales que cruzan la frontera sur y los mares de México, como son flujos migratorios, narcotráfico y violencia. Finalmente, la región es una opción para los inversionistas mexicanos y un relevante mercado para

los productos nacionales. Así pues, América Latina es una fuente para la diversificación económica del país a la vez que México, como segunda economía latinoamericana y miembro pleno de la región norteamericana, representa oportunidades interesantes de inversión y comercio para las naciones de la región.

En este contexto, el objetivo de este capítulo es hacer un balance de la política exterior de México hacia ALyC en el sexenio de Andrés Manuel López Obrador (AMLO). Como complemento, el texto plantea algunas propuestas de acciones y estrategias para una mejor inserción de México en la región en el periodo 2024-2030. El trabajo está dividido en dos partes. La primera busca identificar los patrones de cambio y continuidad de dicha política para determinar cuáles fueron deliberados y cuáles forzados. La segunda presenta propuestas concretas de política exterior frente a la región para la administración de Claudia Sheinbaum Pardo.

Los vaivenes de México en América Latina y el Caribe 2018-2024

Desde el inicio de su sexenio, el presidente López Obrador planteó que una de sus prioridades en política exterior sería América Latina. Es decir, buscaría un acercamiento con la región y el fomento de relaciones amistosas sobre todo con los vecinos inmediatos centroamericanos y caribeños. También afirmó que, como guía básica de la conducta de México en el exterior, aplicaría los principios consagrados en la Constitución mexicana, tales como la no intervención, la solución pacífica de las controversias, la cooperación internacional, entre otros. El día de su toma de posesión, AMLO anunció que establecería un programa de cooperación integral con Centroamérica para impulsar el desarrollo de la zona y atender las causas de la migración como estrategia de política exterior. Era claro que su prioridad hacia el exterior sería establecer esquemas de cooperación con los vecinos inmediatos. Otro objetivo primordial sería entonces atender el asunto migratorio centroamericano puesto que impactaba directamente al país. Esta primera acción constituyó un cambio deliberado puesto que la administración anterior no puso demasiado énfasis en la cooperación con Centroamérica ni la migración proveniente de la zona fue foco principal de la política de Enrique Peña Nieto.

Otro cambio deliberado a destacar fue la posición de AMLO frente a las derivas autoritarias en Venezuela, Nicaragua y Cuba que osciló entre la no intervención, el silencio, la mediación, el rechazo a las sanciones y la solidaridad más o menos abierta, en especial, con el país caribeño. Por ejemplo, el gobierno anterior fue crítico del régimen de Nicolás Maduro debido a la crisis de derechos humanos y a la erosión democrática en ese país. En palabras del

entonces secretario de Relaciones Exteriores, el principio de la promoción de los derechos humanos estaba por encima del de no intervención. Bajo esta lógica, México se unió al Grupo de Lima el cual buscaba aplicar sanciones a Venezuela en el marco de la OEA y su Carta Democrática. Al entrar el gobierno de López Obrador, hubo un giro extremo porque su administración aplicó la no intervención y dejó de criticar a Maduro, quien inclusive fue invitado a la toma de posesión de AMLO. Dado que ahora este principio prevalecía sobre el de derechos humanos, México votó abstención en enero de 2019 cuando la OEA pretendía desconocer el triunfo de Maduro en las elecciones de ese país y ofreció junto con Uruguay sus buenos oficios para un diálogo político entre gobierno y oposición, el llamado Mecanismo de Montevideo que no funcionó.

La administración de López Obrador incluso tuvo enfrentamientos con la OEA por los casos de Venezuela y Bolivia, entre otros asuntos. México criticó duramente el papel de la Misión de Observación Electoral en Bolivia por facilitar lo que consideró un golpe de estado en contra de Evo Morales; en 2020 no apoyó la reelección de Luis Almagro en la secretaría general del organismo sugiriendo en varias ocasiones que debería renunciar y, dos años más tarde, se opuso con vehemencia a la ampliación del presupuesto institucional al punto de tensar las diplomáticas con algunos países caribeños. López Obrador llegó a declarar que la OEA era inoperante y propuso que la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) tuviera una función más relevante en la región incluso como un mecanismo sustituto del sistema interamericano.

Los casos de Cuba y Nicaragua fueron similares a los de Bolivia y Venezuela. Parecía que una prioridad en las relaciones exteriores de AMLO hacia América Latina era Cuba. Su presidente, Miguel Díaz-Canel, visitó varias veces a México. Inclusive fue el invitado especial durante las celebraciones de la Independencia en septiembre de 2021. López Obrador pagó la visita cuando realizó una gira por la isla en mayo de 2022, una de las pocas salidas internacionales de AMLO durante todo el sexenio. En el contexto de la pandemia del COVID-19, México y Cuba acordaron esquemas de cooperación para que médicos cubanos pudieran trabajar en México para enfrentar la emergencia sanitaria. Cuando en julio de 2021 hubo protestas multitudinarias en la isla, AMLO apoyó al régimen cubano, se solidarizó con el pueblo cubano y pidió a la comunidad internacional no intervenir en el conflicto.

Con Nicaragua, el gobierno de AMLO no criticó abiertamente la política de Daniel Ortega de encarcelar a sus opositores y reaccionó tardíamente al retiro de la nacionalidad nicaragüense a cerca de 100 críticos del régimen. El apoyo a esos tres países fue demostrado cuando AMLO se negó a asistir a la Cumbre de las Américas en Los Ángeles si Biden no invitaba a Cuba, Venezuela y Nicaragua. Al final de cuentas, el presidente mexicano no asistió a la

reunión, lo cual fue interpretado como un desaire hacia Biden y un apoyo abierto a esos tres países. Esta política generó alta polarización en México puesto que un sector importante de la población no estaba de acuerdo con la política pro-socialista de AMLO. La oposición interna en México criticó abiertamente ese posicionamiento.

En donde hubo cierto grado de continuidad fue en el ámbito comercial y de integración. En un principio, si bien AMLO apoyó a la Alianza del Pacífico, un esquema de integración económica entre México, Perú, Colombia y Chile, no dio seguimiento alguno a las negociaciones comerciales con Brasil, Argentina y Ecuador en curso. Al final del sexenio la diplomacia comercial perdió importancia cuando López Obrador no quiso entregar la secretaría *pro tempore* a Perú, luego de que el gobierno en ese país cambiara. A diferencia de los años sesenta y setenta al igual que desde los noventa del siglo xx, durante el gobierno lopezobradorista México abandonó su papel tradicional de promoción de acuerdos de complementación económica e intercambio comercial de alcance regional y bilateral. El comercio de México con América Latina sufrió un duro golpe con la pandemia y no se recuperó al final del sexenio.

Otro elemento de continuidad fue el apoyo de México a la CELAC. México reactivó el mecanismo en torno a una agenda, inicialmente, de cooperación técnica, sanitaria, aeroespacial y aeronáutica, aunque no logró la participación de Brasil y, ya como país sede de la cumbre del mecanismo en 2021, su posición había adquirido un tono revisionista y radical. En esa ocasión, López Obrador sugirió que esta comunidad sustituyera a la OEA y que fuera el vehículo para una integración económica similar a la europea. Esta propuesta no prosperó, por lo que México optó por retomar los temas no políticos, en particular el plan de autosuficiencia sanitaria.

En general, la política exterior de AMLO hacia América Latina tuvo una fuerte base ideológica. Frente a los gobiernos afines a su visión de izquierda, entonces México establecía relaciones cercanas y amistosas fuertes. Sin embargo, cuando no era así entonces surgían diferencias. Por ejemplo, AMLO reconoció de forma inmediata los triunfos de partidos de izquierda en Chile, Perú, Brasil, Colombia y Bolivia. Sin embargo, cuando hubo cambio de gobierno en algunos de esos países, AMLO criticaba abiertamente al nuevo régimen porque lo consideraba de derecha. Así fue en los casos de Perú, Bolivia y más recientemente de Argentina tras el triunfo de Milei.

Esta carga ideológica condujo a México a tres graves crisis diplomáticas. Ningún presidente anterior había tenido tantos conflictos con países hermanos como fueron los casos de Bolivia en 2019, Perú a finales de 2022 y Ecuador en 2024. En el primer caso, hubo un golpe de Estado contra Evo Morales y AMLO le ofreció asilo diplomático. Esto generó tensiones con la nueva administración de Jeanine Áñez. López Obrador criticó al nuevo régimen boliviano y, en respuesta, el gobierno declaró *persona non grata* a la embajadora.

dora mexicana en ese país y la expulsó. Entonces, el nivel de la relación bajó a encargados de negocios.

La segunda crisis vino cuando Pedro Castillo fue depuesto por el congreso peruano. Al igual que en Bolivia, AMLO buscó otorgarle asilo político a Castillo, pero fue muy tarde porque fue encarcelado en Perú. López Obrador criticó fuertemente a la nueva presidenta, Dina Boluarte, e incluso la llamó “espuria”. En respuesta, el gobierno peruano declaró *persona non grata* a López Obrador y expulsó al embajador mexicano, lo que generó una nueva crisis diplomática con un país hermano. En estos dos casos, López Obrador se alejó del principio de no intervención al hacer este tipo de declaraciones, a pesar de que había prometido que su política exterior estaría guiada por los principios constitucionales.

La tercera crisis ocurrió en abril de 2024 cuando México otorgó asilo diplomático al ex-vicepresidente de Ecuador Jorge Glas. En respuesta, el gobierno de Daniel Noboa entró por la fuerza a la embajada mexicana en Quito para detener a Glas. En represalia, México rompió relaciones diplomáticas con Ecuador. Desde el gobierno de López Portillo (1976-1982), el país no había roto relaciones diplomáticas con ningún país de la región. Fue una de las peores crisis diplomáticas que México haya experimentado en años recientes. El gobierno de Vicente Fox (2000-2006) había expulsado al embajador cubano, pero no se había llegado al rompimiento. México presentó el caso ante la Corte Internacional de Justicia, pero esta instancia desestimó el caso lo cual representó un serio revés a la diplomacia mexicana. Al final del sexenio, la crisis diplomática con Ecuador no se había resuelto.

A pesar de ser una prioridad en materia de política exterior, AMLO nombró embajadores de la región a personas que no tenían experiencia diplomática. Más bien fueron premios políticos a personajes cercanos a AMLO o a gobernadores de oposición que facilitaron el triunfo de Morena en esos estados. Un dato que ilustra este punto es que únicamente siete de las 24 embajadas mexicanas en América Latina y el Caribe están a cargo de diplomáticos de carrera (Bolivia, Cuba, Guyana, Haití, Jamaica, Paraguay y Santa Lucía) y ninguna de ellas está en Centroamérica o en alguno de los países de mayor peso regional, en especial, Brasil.

En el sexenio, hubo omisiones que restaron credibilidad al acercamiento retórico a la región. Por ejemplo, AMLO solo hizo dos giras a ALyC para visitar a seis países, mientras que estuvo ausente en las cumbres del G20 que tuvieron lugar en la región y no fue a ninguna cumbre regional de la CELAC, aunque la haya convocado un gobierno tan afín como el de Alberto Fernández en Argentina. El presidente tampoco asistió a ninguna reunión de alto nivel de la Alianza del Pacífico, incluso a la que se celebró en México. Siempre envió representantes, pero su ausencia mandó señales negativas a sus contrapartes en la región.

En suma, la política exterior del sexenio López-obradorista en ALyC fue de claroscuros y contrastes frente a un contexto regional sumamente cambiante marcado por la inestabilidad política, el malestar social, la erosión democrática, el estancamiento económico, la polarización ideológica y las graves secuelas de la pandemia. En balance, las contadas iniciativas mexicanas de carácter constructivo en la región no han tenido mayor impacto, ya sea por falta de socios, recursos o voluntad política al más alto nivel y se han visto opacadas por una larga lista de inconsistencias doctrinarias, desavenencias bilaterales, ausencias multilaterales y desaciertos discursivos que han terminado por ahondar el estado de fragmentación regional que se observa desde 2015. Ha sido una diplomacia ambivalente y oscilante entre intenciones reformistas, acercamientos selectivos y reacciones cortoplacistas que responden más a una brújula político-ideológica que a un sentido de dirección estratégica.

Si bien, la actual administración inició con la firme promesa de “mirar al sur” del continente y de acercarse de manera especial a Centroamérica y el Caribe, seis años más tarde cierra con un legado de rupturas y litigios diplomáticos pendientes. Distanciado de la OEA y de la Alianza del Pacífico además de la franca desprofesionalización de sus canales de representación e interlocución bilateral en la región. Lo anterior contrasta con los esfuerzos y logros diplomáticos de México por reactivar la CELAC durante su presidencia *pro tempore* (2020-2021), por acompañar los espacios de mediación en Venezuela y Colombia como país sede de algunas rondas de diálogo político y pacificación y a partir de 2023 con el arribo de una nueva canciller con fuertes credenciales multilaterales y experiencia latinoamericana, por articular respuestas coordinadas en temas de migración, salud, vacunas y seguridad alimentaria de la mano de agencias especializadas del sistema de Naciones Unidas.

Propuestas de política exterior para una América Latina 2024-2030: una diplomacia constructiva para una región fragmentada

Los siguientes seis años serán decisivos ante el riesgo inminente de fragmentación, desintegración y pérdida de gravitación que enfrenta América Latina como región, de continuar el statu quo. Por esta razón, resulta indispensable que México asuma de manera explícita, firme, deliberada y urgente un papel constructivo como factor de moderación, articulación y equilibrio regional. En primer lugar, es de suma importancia que la nueva administración de Claudia Sheinbaum busque recomponer las relaciones diplomáticas con América Latina para ser congruentes con las coincidencias identitarias y

el peso que tiene la región para la política exterior de México. En segundo lugar, en el Plan Nacional de Desarrollo es fundamental que un objetivo sea remediar los conflictos diplomáticos que México tiene con Perú y Ecuador. Es necesario que establezcan estrategias adecuadas para lograr esa meta. Es urgente despolitizar la política exterior hacia la región. Por ejemplo, México podría retomar el principio de la “pluralidad ideológica” que aplicó Luis Echeverría (1970-1976) en su política exterior. La naturaleza de este instrumento era que México tendría relaciones internacionales cercanas con cualquier país sin importar su ideología y en función de los intereses nacionales en juego.

Es necesario que México restablezca sus relaciones diplomáticas a nivel de embajador con Perú y busque encontrar una opción satisfactoria para ambas partes en el caso de Ecuador. Incluso, la reanudación de relaciones diplomáticas sería una opción viable de haber voluntad y compromiso político del más alto nivel en la siguiente administración. Esta acción demostraría una política exterior inteligente y estratégica por parte de México. No es posible que para el sexenio 2024-2030 México mantenga sus diferencias con esos países cuando hay un cúmulo de interconexiones sociales y económicas, además de intereses compartidos en materia de seguridad, combate a la delincuencia organizada transnacional, crecimiento económico, desarrollo tecnológico e intercambio educativo y cultural.

Por otra parte, es necesario que el nuevo Plan Nacional de Desarrollo considere a América Latina como una región prioritaria para la política exterior de México. Es adecuado que México busque tener un vínculo fuerte con América del Norte, pero los países al sur de su frontera deben ser igualmente una alta prioridad. A México le conviene que la región sea un mecanismo de contrapeso frente a Estados Unidos, que sea una variable para generar consenso interno y legitimidad, sea una fuente para la diversificación económica y un elemento para garantizar la seguridad nacional.

Asimismo, es importante que el nuevo gobierno nombre a diplomáticos con mucha experiencia en las embajadas de la región. El nuevo canciller, Juan Ramón de la Fuente, debe acercarse al Servicio Exterior Mexicano para los siguientes nombramientos y debe asesorarse de la experiencia de sus miembros. Las carencias de personal especializado y recursos no abonan a una pronta y adecuada gestión político-diplomática de posibles crisis de gobernabilidad, asilo y refugio, reducen las capacidades para mediar en conflictos y dificultan poder aprovechar las oportunidades económicas y de cooperación a nivel bilateral y regional del actual proceso de relocalización productiva global. Es importante institucionalizar lo más posible los mecanismos de diálogo bilateral, así como anclar sus relaciones a través del involucramiento sistemático de actores de la sociedad civil, agentes económicos,

gobiernos subnacionales, autoridades locales, actores comunitarios y grupos vulnerables en la construcción de agendas compartidas multitemáticas.

Por su posición de país de emigración, retorno, tránsito, inmigración, refugio y asilo, México debe impulsar la construcción colectiva de un enfoque regional de alcance continental frente a la migración y las distintas formas de movilidad humana. Se requiere una perspectiva integral que atienda de manera simultánea las distintas causas del fenómeno –climáticas, económicas, sociales, culturales, políticas, de seguridad y geopolíticas– y, sobre todo, que abra esquemas de regulación y circuitos de los dinámicos mercados laborales. La migración no es un problema por contener sino una oportunidad compartida para mejorar las condiciones de vida a lo largo y ancho de la región. La protección de las personas migrantes debe estar al centro del impulso a un nuevo diálogo regional sin exclusiones ni prejuicios. Será necesario recuperar y ampliar el esquema original del PDI a más países y donantes, además de evaluar los programas de *Sembrando Vida* y *Jóvenes Construyendo el Futuro*. Asimismo, México debe prepararse para apoyar en eventuales crisis humanitarias sobre todo en Centroamérica y el Caribe.

Por otra parte, México debe retomar la importancia de los mecanismos de integración regional. Por ejemplo, debe retomar la idea de fortalecer a la Alianza del Pacífico en torno a una agenda social y de cooperación educativa, técnica, científica y académica. Hay que cultivar la semilla de programas de becas y movilidad académica al interior de la Alianza del Pacífico y retomar la idea de representaciones diplomáticas conjuntas en regiones donde la cobertura diplomática de México es limitada, en especial, Asia y África.

Si México quiere aprovechar al máximo el proceso de relocalización de cadenas de valor debe ir de la mano y en coordinación con el resto de América Latina, debido a sus amplios recursos estratégicos para la transición energética, su infraestructura de servicios financieros, logísticos, portuarios y amplio potencial en comercio electrónico. En general, el comercio con América Latina es particularmente favorable a la internacionalización de MIPYMES. Igualmente, México debe recomponer la relación con la OEA, contribuir al fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos, hoy bajo acecho por el avance de movimientos antiderechos. Es esencial seguir apoyando los trabajos de la CELAC como el principal foro de concertación política y diálogo extrarregional con China y la Unión Europea y, en especial, buscar esquemas institucionales que permitan fortalecer su capacidad de seguimiento de acuerdos a través, quizá, de una secretaría virtual permanente.

México debe trabajar firmemente con el objetivo deliberado de poner en sintonía el entramado de instituciones interamericanas, latinoamericanas y subregionales. En los ámbitos multilaterales regionales, la brújula debe ser el desarrollo social con enfoques interseccionales, ahí donde las prioridades nacionales y regionales empatan, donde convergen las problemáticas de

desigualdad, movilidad humana y cambio climático. México debe aprovechar la oportunidad que ofrece la celebración del G20 y de la COP 30 en Brasil para afianzar una alianza estratégica con ese país centrada en un diálogo permanente en torno a la amplia agenda de reformas del sistema multilateral en curso.

Conclusiones

La política exterior de AMLO tuvo cambios deliberados y, al mismo tiempo, continuidad en sus vínculos con América Latina. Sin embargo, el presidente politizó e ideologizó de manera riesgosa las interacciones con la zona, lo que provocó crisis diplomáticas con algunas naciones. El uso de los principios fue inconsistente. En algunos casos, AMLO los aplicaba, pero en otros no, con la consecuente erosión de la credibilidad diplomática de México. Es claro que, en los conflictos con Bolivia, Perú y Ecuador, el detonador de las diferencias fueron las declaraciones, en muchos casos improvisadas, por parte del presidente López Obrador, lo que evidenciaba una clara intromisión en los asuntos internos de esos países en favor de los actores políticos con los que mantenía cercanía ideológica.

La siguiente administración debe hacer ajustes importantes en las relaciones de México con América Latina. En primer lugar, es importante recomponer las relaciones con los países en los que hubo conflicto. Asimismo, México debe mantener una participación en los diferentes foros multilaterales, como son la OEA y la CELAC. De la misma forma, la nueva administración debe buscar oportunidades para que empresarios mexicanos inviertan al sur y para que esas naciones representen mercados para los productos mexicanos con el propósito de diversificar las relaciones económicas del país. Bajo esta misma lógica, México debe reforzar los mecanismos de cooperación en materia de seguridad con esos países para combatir el crimen internacional y para atender el fenómeno migratorio.

CAPÍTULO 7

Reconducir la relación con Europa

Lorena Ruano

Introducción

En el periodo 2018-2024, las relaciones México-Europa entraron en una fase de distanciamiento, producto de la divergencia entre los valores nacionalistas enarbolados por el gobierno mexicano y el marco liberal sobre el cual se habían conducido desde finales del siglo xx. Hubo fricciones diplomáticas y tensiones en materia de inversiones, medio ambiente y derechos humanos. Los contactos políticos y diálogos sectoriales se redujeron y se acentuó su desinstitucionalización. La presencia de México en aquella región se desdibujó, aunque la relación económica continuó funcionando sobre la base del Acuerdo Global (AG) del 2000. Reconducir estas relaciones que siempre han sido vitales para la diversificación de los vínculos exteriores de México es necesario en un entorno global tensionado por la bipolaridad emergente entre China y Estados Unidos.

Diagnóstico: el deterioro de las relaciones México-Europa, 2018-2024

El distanciamiento se produjo, en gran medida, debido a la orientación nacionalista y aislacionista que la administración del presidente Andrés Manuel Lopez Obrador (AMLO) introdujo en las relaciones exteriores de México. Fue también, resultado de la pandemia de COVID-19 y de que la Unión Europea (UE) enfrentó una cadena de crisis que potenciaron su carácter ya de por sí introvertido además de la negociación del *Brexit* y las crecientes tensiones con Rusia que desembocaron en la invasión de Ucrania en marzo de 2022. Esta brecha no es exclusiva de la relación México-Europa, sino que se inserta en un

contexto más amplio de erosión del orden liberal internacional y ha producido un alejamiento entre Europa y América Latina que viene de años atrás.

En el ámbito birregional, entre 2015 y 2023, las cumbres bianuales entre la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la UE quedaron suspendidas; desapareciendo el foro en el que México y la UE habían celebrado sus encuentros bilaterales al más alto nivel desde 1999. La CELAC se creó para articular las relaciones de América Latina con potencias extrarregionales y dejó de funcionar durante cinco años tras la crisis venezolana que escindió a la región, hasta que México la revivió en 2020 como parte de su interés por priorizar las relaciones con América Latina y socavar a la Organización de Estados Americanos (OEA). Fueron las presidencias argentina de CELAC (2022) y la española de la UE en 2023, junto con el regreso de Lula al poder en Brasil, las que lograron reactivar este foro y organizaron una cumbre en julio de 2023 en Bruselas. El presidente mexicano no asistió por primera vez en la historia de estas cumbres (cuyo establecimiento México había sido clave) habida cuenta de su reticencia de viajar al exterior y de su desinterés por Europa y el mundo en general. También se perdieron oportunidades de interactuar al más alto nivel por la ausencia del presidente mexicano en otros foros multilaterales: como el G20. Por tanto, los únicos encuentros de alto nivel tuvieron lugar cuando los líderes europeos visitaron México: Xavier Bettel (Luxemburgo) y Pedro Sánchez (España) en 2019, Ursula von der Leyen (Comisión Europea) y Frank Walter Steinmeier (Alemania) en 2023. En consecuencia, el papel de México se ha desdibujado en diversos foros internacionales donde antes desempeñó un papel destacado. Dando paso a que las prioridades europeas se centren ahora en otros países de América Latina, como Argentina, Brasil, Chile o Colombia.

A nivel bilateral, el gobierno de AMLO introdujo cambios de política pública que afectaron varios ámbitos de las relaciones con la UE. El cambio climático prioridad de la Comisión Europea en el periodo 2019-2024 desapareció de la agenda del gobierno mexicano. Mientras una drástica “austeridad” llevó al desmantelamiento del Instituto Nacional de Estudios de Cambio Climático (INECC), a la reducción de recursos para ciencia y tecnología y, en general, a la reducción de las capacidades burocráticas en casi todo el poder ejecutivo. El gobierno eliminó dependencias enteras que atendían la relación con Europa, como ProMéxico, la agencia de promoción del comercio y la inversión, así como la del turismo. En contraste, las fuerzas armadas vieron un aumento sin precedentes de su participación en todo tipo de actividades públicas más allá de la seguridad, como el manejo de las aduanas, la construcción de infraestructura, la banca o la aviación. La situación de los derechos humanos y de seguridad ha continuado su deterioro con altos niveles de violencia que no han disminuido, (30 mil homicidios anuales desde 2017 según *Homicide Monitor*), un número récord de periodistas asesinados y la

sumisión al poder ejecutivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

El alejamiento provocó tensiones diplomáticas desde 2019, cuando el presidente mexicano envió una carta exigiendo disculpas al rey de España (y al Papa) por la conquista. En 2022, anunció una 'pausa' en las relaciones con España, lo cual afectó el diálogo político con ese país que había sido un aliado prioritario en la construcción del marco de relaciones con la UE desde la década de 1980. Siguió una respuesta estridente a una moción del Parlamento Europeo (PE) que condenaba el asesinato de periodistas en 2022. En este contexto, la firma del nuevo Acuerdo de Asociación (AA) cuya negociación concluyó en 2020 aún espera, a pesar de que hubo intentos europeos de sacarla adelante durante la presidencia española de la UE de 2023. La ventana de oportunidad para concluir este proceso se ha cerrado en Europa, por lo pronto, debido al ciclo de cambio de autoridades en las instituciones de la UE y al incremento de diputados nacionalistas y de extrema derecha en el PE tras las elecciones de junio de 2024.

Como resultado de esta divergencia de ideas y cambio de prioridades, los diálogos políticos y sectoriales UE-México establecidos a raíz del Acuerdo Global de 2000 perdieron regularidad y el proceso de desinstitucionalización que se venía observando desde la segunda mitad de la década pasada se agudizó. A finales de 2022, la subsecretaria Carmen Moreno Toscano se reunió con representantes del servicio europeo de acción exterior para anunciar un "nuevo relanzamiento de las relaciones políticas" y reveló, revelando la decadencia en la que habían caído. En efecto, el último Consejo Conjunto (VII) tuvo lugar en Ciudad de México en 2012. Transcurrieron siete años entre las reuniones XII (2013) y XIII (2020) de la comisión mixta y, desde entonces, no se ha vuelto a reunir. En cuanto a los diálogos sectoriales, las discusiones sobre temas ambientales y cambio climático se interrumpieron entre 2019 y 2023. Afortunadamente, siguieron celebrándose periódicamente las reuniones interparlamentarias, las del Comité Mixto de Comercio y el Diálogo de Alto Nivel sobre Derechos Humanos.

Las interacciones económicas han sido más resilientes, ya que el comercio se mantuvo y las inversiones europeas en México alcanzaron niveles récord en 2023. De acuerdo con datos de la Secretaría de Economía, a pesar de la caída de los intercambios durante los años de la pandemia de COVID-19, el comercio bilateral recuperó su nivel de 2019 desde 2021 con un aumento de las exportaciones de la UE hacia México del 7,5% ese año y un 0,7% de las exportaciones mexicanas a la UE. Las inversiones también han seguido expandiéndose, registrando niveles récord de IED en 2023, con cerca de 33 mil millones de dólares de los cuales el 31% provino de Europa, siendo España el segundo inversor más importante después de Estados Unidos con el 11,3% del total, seguido de Alemania con un 8,5%. Sin embargo, es importante se-

ñalar que casi la totalidad de esta IED se compone de utilidades reinvertidas y no de nuevas empresas que se instalan en México. Las inversiones europeas que son clave en la diversificación económica de México (en algunos años habían superado las provenientes de Estados Unidos) se han llevado varios sustos este sexenio, primero la cancelación del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México en 2018, después en el sector energético (liberalizado por Enrique Peña Nieto en 2013) cuando las empresas extranjeras fueron desplazadas por cambios en la ley de energía eléctrica que favorecieron a la empresa estatal Comisión Federal de Electricidad (CFE). Se ha socavado la confianza en el mercado mexicano frenando las posibilidades de aprovechar el llamado *nearshoring* que abre la tensión entre Estados Unidos y China.

La preservación de los intercambios económicos, a pesar de estas vicisitudes, se debe a las crecientes tensiones a nivel internacional, así como altas tasas de interés que han hecho del peso mexicano un activo financiero atractivo. Por otra parte, se debe también a que, con excepción del sector energético y el maíz, el marco de gobernanza del libre comercio con Estados Unidos y la UE, pieza fundamental de la vinculación de México con la economía internacional, ha sido relativamente respetado y protegido por el gobierno de AMLO. Finalmente, es preciso señalar que la UE también ha tomado decisiones unilaterales que pueden afectar los intercambios económicos hacia adelante: en 2023 aprobó un impuesto al carbono (C-BAM) a ciertos productos provenientes de fuera de la UE como el cemento y una directiva para combatir la deforestación que requerirá complejos procesos de certificación.

Propuestas: reconstruir e innovar en la relación con Europa

La nueva administración de la presidenta Claudia Sheinbaum tiene ante sí la tarea de reconducir, dentro de lo posible, la relación con Europa que puede ser un aliado necesario en un mundo en transición. En ciertas áreas la tarea será relativamente sencilla. En otras, será complicado volver a *status quo* debido a los cambios en México, en la UE y en el ambiente internacional.

El elemento más sencillo de reconducir es el desdibujamiento de México en la escena internacional a causa de la falta de interés en política exterior de AMLO y su reticencia a viajar. Si bien la UE aparcó el “*dossier* México”, en muchos aspectos, es un dossier que sigue existiendo en Bruselas y otras capitales, dónde siguen considerando a México como un actor importante en la articulación de sus vínculos con América Latina; aquél con el que se tiene la relación más institucionalizada y uno de los dos gigantes regionales. Es

preciso recuperar esos espacios ya que, de persistir las ausencias otros países y temas los llenarán. Asistir a las cumbres de G20 y CELAC-UE, ésta última prevista en Colombia en 2025, será una oportunidad para la reactivación del intercambio al más alto nivel. Relanzar una relación más estrecha con España tampoco será muy difícil, pues existen numerosos intercambios a nivel societal (económicos, culturales, migratorios, etc.) que apuntalan una agenda amplia. La coordinación de ambos gobiernos de cara a las cumbres preparatorias en México y Madrid de la reunión de Naciones Unidas sobre el financiamiento para el desarrollo en 2025 ofrece espacios para limar las asperezas dejadas por la “pausa”. En cuanto a los diálogos políticos y sectoriales México-UE ya se retomaron parcialmente tras la llegada de Alicia Bárcena a la cancillería. Se requiere continuar trabajando de manera ordenada y profesional para reactivar los espacios formales que ya existen. Si, como ha anunciado, la nueva administración mexicana pondrá énfasis en los temas de medio ambiente, transición energética, ciencia y tecnología, encontrará en esos diálogos institucionalizados un vehículo útil para cooperar con la UE la cual tiene interés en promover inversiones vía *Global Gateway* que es su nueva plataforma para canalizar recursos privados y públicos a sus socios internacionales en esos ámbitos.

En contraste, lo concerniente a derechos humanos y democracia no será fácil remontar. Será preciso sortear las tensiones que generarán la continuidad del enfoque militarista en la agenda de seguridad pública y la inminente reforma del poder judicial. Otro desafío en el que habrá que hilar fino será la postura mexicana ante la guerra de Rusia contra Ucrania, la UE la percibe como amenaza existencial, tenderá a definir parte de sus posicionamientos internacionales. Probablemente se ampliará la distancia con la posición “neutral” de México si, como se prevé, Kaja Kallas (Estonia) queda a la cabeza de la política exterior y de defensa de la UE. En materia económica se perdió la ventana de oportunidad para la firma del nuevo AA que ampliaba y reforzaba el marco legal de los intercambios con esa región. Por tanto, hay que cuidar el AG en vigor un instrumento que funciona de manera adecuada, pero que se enfrentará al aumento de posturas proteccionistas en la UE. La prioridad ahora debe ser evitar un mayor deterioro de la confianza de los inversionistas europeos; preocupados por la erosión del estado de derecho y la crisis de seguridad. En segundo lugar, habrá que preparar a los exportadores mexicanos para que puedan cumplir con las certificaciones que imponen el C-BAM y la directiva para combatir la deforestación, así como otras medidas similares que probablemente emerjan de una UE cada vez más concentrada en su “autonomía estratégica”.

Reflexiones finales

Algunas de las causas del alejamiento entre México y Europa durante el sexenio que termina continuarán estando presentes en el próximo. El nacionalismo va en aumento en el mundo, así como la erosión del orden liberal internacional y las tensiones geopolíticas. La distancia ideológica será más aguda entre un gobierno mexicano que propone continuidad con el de AMLO y una UE que se mueve hacia la derecha y se verá afectada por la creciente fragmentación en su interior. Sin embargo, existe una estructura institucional que es relativamente fácil de activar para trabajar temas de interés común, como la cooperación en materia de cambio climático, la ciencia y la tecnología. Finalmente, no debe perderse de vista que el rumbo de la relación Europa-México dependerá en gran medida del resultado de las elecciones en Estados Unidos en noviembre de 2024. De ganar la presidencia Donald Trump, México y la UE volverán a necesitar su alianza, como ya ocurrió en 2017-2021 para defender, entre otros, los intercambios económicos basados en reglas de los cuales dependen sus economías, el respeto al derecho internacional y la defensa del multilateralismo.

Capítulo 8

Política Exterior de México en Asia Pacífico 2024-2030: *¿Ubi est patria vadis?*

Carlos Uscanga

Introducción

En la última década, los cambios observados en la sociedad internacional han sido profundos, intensos y extendidos. Un “nuevo espectro” recorre al mundo: el neopopulismo de izquierda y derecha el cual ha trastocado las bases políticas y económicas en las que el mundo había reposado en el inicio del siglo XXI. Los resultados han sido diversos, pero de manera independiente de sus dividendos los grandes rezagos sociales no sólo se mantienen, sino que se ha acelerado el empobrecimiento, la desigualdad y el detrimento de las condiciones de vida. Es claro que la pandemia del COVID-19 contribuyó a la merma del sistema económico internacional demostrando los retos de las políticas públicas para la atención de la emergencia sanitaria y la mayor vulnerabilidad de los países más pobres. En ese contexto, la economía global sufrió los primeros embates con las políticas neoproteccionistas aceleradas por el gobierno de Donald Trump y bajo el principio de “*America First*” impactó a los proyectos de integración regional que estaban madurando en el Pacífico Asiático. En su primera decisión ejecutiva, Trump anunció el retiro de Estados Unidos del Acuerdo de Asociación Transpacífica (TPP, por sus siglas en inglés) en enero del 2017. Lo anterior implicó replantear la ingeniería de ese mecanismo multilateral, después de arduas negociaciones se logró recuperar el TPP-11 bajo la figura del Tratado o Acuerdo Integral y Progresivo Transpacífico (CPTPP, por sus siglas en inglés).

Ese hecho descarriló la idea de que el TPP podría ser un vehículo para lograr el Acuerdo de Libre Comercio en el Asia Pacífico (FTAAP, por sus siglas en inglés). Al mismo tiempo, el foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés) perdió dinamismo ante la renuencia de Estados Unidos –bajo la administración Trump– por considerarlo como un me-

dio no viable para garantizar sus intereses de política comercial. Al mismo tiempo, la profundización de las tensiones comerciales entre sus miembros (Estados Unidos-China, China-Japón, por citar las principales), la cancelación de la reunión ministerial y cumbre de Líderes en Chile (por problemas sociales de la economía huésped) en 2019, sumado a la mayor atención para contener las olas de contagio del virus SARS CoV2, generó que el interés de buscar un instrumento de libre comercio comprehensivo ocupara otro plano muy lejano a las expectativas iniciales que se avizoraban a inicios de la primera década del siglo XXI.

Los fuertes impactos dentro de la política mundial motivados, de manera más reciente, por la invasión de Rusia a Ucrania, la emergente inestabilidad en el Medio Oriente, el mayor y franco avance de China en el escenario geopolítico regional y la prevalencia de los factores de inestabilidad en el Asia Pacífico (Península coreana, reclamaciones territoriales, escalada armamentista), han contribuido también a focalizar la agenda regional a otros temas más allá de impulsar esquemas de libre comercio. Si bien, en la agenda de APEC no se ha descartado, en el espíritu de Visión Putrajaya 2040 y Plan de Acción de Aotearoa, establecidos en el 2020 y 2021, de manera respectiva el ideal de lograr un acuerdo comprehensivo de libre comercio. En esas nuevas directivas dentro de APEC, se delinean ejes que enfatizan la expansión de la inversión y comercio además el avanzar en la digitalización e innovación para poder lograr un crecimiento sostenible, sólido, balanceado y seguro. Dentro de ese contexto, el FTAAP ya no era la meta sino un elemento más en esa ruta de trabajo.

Además, China logró finalizar las negociaciones de la Asociación Económica Integral Regional (RCEP, por sus siglas en inglés) en el 2020 abriendo, en teoría, otra ruta posible para alcanzar el deseado macro acuerdo de libre comercio. No obstante, ni el CPTPP o el RCEP –ante las actuales condiciones geopolíticas– tienen la proyección y peso suficiente para motivar de nuevo la discusión del FTAAP. Un ejemplo de lo anterior ha sido la reticencia de Estados Unidos de reincorporarse a lo que fue el TPP, a pesar de que inicialmente el gobierno de Joe Biden había apuntado esa posibilidad.

Por último: la escalada de las políticas neoproteccionistas, la crisis del multilateralismo, las fricciones económicas y políticas por la transición del poder hegemónico regional y los efectos de la pandemia del COVID-19 en la redirección de los temas de la agenda mundial, frente a la emergencia en la atención del problema sanitario, marcó cambios importantes dentro del Pacífico Asiático que mermaba las bases edificadas en los inicios de la pos-guerra fría hacia una “zona gris” volátil e inestable. Ante ese panorama regional y global, México ha perdido visibilidad y proyección asertiva en lo multilateral; se ha limitado en mantener una estrategia de interacción básica “de hacer lo que sea posible” en su agenda bilateral con los países del Pacífico Asiático sin

apoyar mayor valor agregado. En ese sentido, es necesario repensar profundamente las estrategias y acciones del gobierno mexicano para renovar y revitalizar a nuestra política exterior con una pregunta básica: ¿Hacia dónde va el país?

Diagnóstico

En México hubo un cambio detrimental de las estrategias internacionales desplegadas en el Asia Pacífico en la última década y profundizada en el sexenio de Andrés Manuel López Obrador (AMLO). Todavía, durante la administración de Enrique Peña Nieto hubo esfuerzos para mantener la visibilidad de nuestro país en los foros regionales y fortalecer los nexos bilaterales. Identificaron como socios prioritarios a Japón, China, India y Corea del Sur por su creciente importancia económica; los socios relevantes fundamentalmente fueron los países del CPTPP y los restantes miembros del MIKTA (México, Indonesia, Corea del Sur, Turquía y Australia), iniciativa que fue prioritaria para instrumentar una plataforma de diálogo con naciones emergentes. Asimismo, otros socios como Tailandia, países del sur y sudeste de Asia cultivaban sus nexos a través de los mecanismos de consultas bilaterales o en encuentros dentro de los foros regionales y multilaterales.

No obstante, la llegada del gobierno de AMLO dio prioridad a la agenda política interna. Él mismo, como presidente electo después de las elecciones de 2018, apuntaba que la *“mejor política exterior era la interna”*. Durante su gestión, se redujo la presencia del ejecutivo mexicano en los foros internacionales y regionales se puede sumar su intervención ante la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en el 2021 y su presencia en la cumbre de Líderes APEC de San Francisco en el 2023, pero con el común denominador en ambos casos el mandatario mexicano tuvo una discreta visibilidad ante la opinión pública internacional. La SRE fue incapaz de generar un contrapeso para hacer visible la agenda internacional ante una presidencia performativa univocal y mesiánica (véase Tabla 1) con narrativas que abren espacios de alta conflictividad y de empatía selectiva. Sus responsables taciturnamente se limitaron en aceptar su papel primario de “administrar sus relaciones con el exterior” el ser un medio para la “diplomática telefónica” del ejecutivo y en representar a México (proxidiplomacia, ante la crónica inasistencia del presidente mexicano) en los foros internacionales. Por último, la cancillería mexicana subsumió su papel que históricamente había sido baluarte (con algunas excepciones) del compromiso, diligencia y profesionalismo para aceptar el principio obradorista de que las lealtades superan, en porcentaje, a las capacidades. Lo anterior ha generado un proceso disfun-

cional provocando un virtual desmantelamiento institucional que ha mermado su asertividad en la conducción de la política exterior en el Asia Pacífico.

Las tensiones comerciales entre Estados Unidos y China además de la actual volatilidad de la sociedad internacional en la tercera década del siglo xxi han favorecido la relocalización de la inversión extranjera directa (IED) a nivel mundial. Las tendencias del *nearshoring* visibilizan a México como potencial receptor de capitales por su proximidad al mercado estadounidense. Sin embargo, la geografía no es necesariamente el único factor que tomar en consideración para las estrategias de negocios internacionales. El tema de la inseguridad es una variable clave que afecta el entorno de confianza. El achicamiento de las capacidades del Estado mexicano para enfrentar las acciones del crimen organizado no sólo afecta la disrupción de un clima de estabilidad, sino también merma las capacidades de gobernabilidad. Estos elementos han generado señales negativas para ofrecer confianza a las posibles y futuras inversiones. Asimismo, pueden sumarse los problemas persistentes de una infraestructura y logística que permita a México garantizar las operaciones de la nueva inversión sin problemas o intermitencias. Aquí se vincula las añejadas propuestas sobre la necesidad de una política industrial transexenal y los requerimientos para que, en los procesos de manufactura en México, haya mayores contenidos de valor agregado y una mayor participación de las empresas mexicanas en las cadenas de proveeduría con altos niveles de calidad e innovación tecnológica.

Por último, en la tabla 1 se presenta una aproximación a los factores internos y las determinantes institucionales más representativas que han marcado el proceso de diseño y los mecanismos de toma de decisiones de la política de México en Asia Pacífico en la posguerra. Se pone énfasis en papel del poder presidencial, las características del poder ejecutivo y de la SRE dentro de la aproximación de México al Pacífico Asiático desde la posguerra.

Tabla 1. Factores Internos y Determinantes Institucionales de la Política Exterior de México en Asia Pacífico

	Política Exterior Principista (Después II GM)	Política Exterior Populista (1970-1982)	Política Exterior Pragmática I (1982-1994)	Política Exterior Pragmática II (1994-2018)	Política Exterior "Neo populista" (2018- 2024)
Ejecutivo	Fuerte en los marcos institucionales	Fuerte y mesiánica	Fuerte con erosiones	Fortaleza Media/Baja	Fuerte, mesiánica y uni-vocal sistema <i>latinización</i> : El gobierno, el dominio o el poder del "que habla"
Tipo del poder ejecutivo frente a la agenda internacional	Presidencia ejecutiva	Presidencia <i>performativa</i> y ejecutiva al interior y exterior	Presidencia ejecutiva y pragmática	Presidencia ejecutiva y pragmática	Presidencia <i>performativa</i> al interior con incidencia selectiva y discurso valorativo: Estados Unidos y América Latina. Marginal en otras regiones del mundo.
	Sistema Político	Sistema de Partido Único: PRI PAN Partidos satélites	PRI Oposición de la Izquierda: PRD PAN PT	PRI <i>Alternancia Política</i> : PAN Ruptura de la Izquierda: PRD/MORENA Partido Verde Movimiento Ciudadano PT	MORENA / Partido Verde/PT PAN/PRI Movimiento Ciudadano PRD: en el caso
RoI SRE	Diseño de estrategias y acciones diplomáticas de México en el Exterior	Diseño de estrategias y acciones diplomáticas de México en el exterior SRE: Alto liderazgo para paliar los excesos presidenciales	Descenso de la influencia de la SRE en la agenda económica Internacional. Estrategia tardía en la membresía dentro de los foros de cooperación regional en la Cuenca del Pacífico.	SRE focalizada en la agenda político-diplomática Tecnocracia de la SE en negociaciones económicas internacionales para diplomacia SRE: administrar las Relaciones Internacionales con astibos de activismo	Desmantelamiento institucional, operativo y presupuestal. SRE: Disrupciones, bajo liderazgo para paliar los excesos presidenciales SE: desmantelada en el área de negociaciones económicas internacionales. Profundiza la Para diplomacia: SRE: Administrar las relaciones internacionales con retrotracción de temas y visibilidad internacional ;Una diplomacia basada en lealtades en lugar de capacidades?
Factores Internos políticos y sociales	Movimientos sociales y sindicales 68	Post 68 Halconazo 71 Guerrilla	Zapatistas Narcotráfico y delincuencia organizada	Narcotráfico y Delincuencia organizada Asesinatos Políticos Desaparecidos Ayotzinapa Migración	Narcotráfico y Delincuencia organizada sin control COVID 19 Desaparecidos Ayotzinapa Migración descontrolada: impacta la agenda local y las zonas fronterizas
Asia Pacífico	Japón: una relación especial establecimiento de relaciones con países del sudeste de Asia y Corea del Sur	Diversificación populista Reconocimiento de la RPCh Apertura de Embajadas en el Sudeste de Asia Japón: socio prioritario (factor del petróleo)	Diversificación neoliberal Cuenca Pacífico Membresía a PECC, PBEC y APEC Japón: socio prioritario Fricciones con China: Tibet	Diversificación neoliberal Proyección continua al Asia Pacífico Operación cicatriz: China, pero con descalabros (<i>Dragon Market</i> y Tren Rápido a Querétaro) AFAE: Japón (aumento IED Bajío) Suspensión del TLC con Corea del Sur TPP/CPTPP: alianza México-japonesa para salvar lograr al TPP-11 MIKTA: Activismo FOCALAE: sin transcendencia Alianza del Pacífico	Proxi- Diplomacia Pérdida de visibilidad Diplomacy based on "do what you can" en lo bilateral AFAE Japón (factor de inseguridad para la IED) CPTPP MIKTA: Baja intensidad FOCALAE: sin transcendencia Alianza del Pacífico: crisis con Perú Bajo activismo en los mecanismos regionales La iniciativa del Indo-Pacífico Libre y Abierto: ¿Entre azul y buenas noches? AMLO en APEC: sin relevancia

Fuente: Elaboración Propia

Propuestas

Una pregunta que pudiera plantearse es ¿en qué medida pueden cambiar las estrategias de México en el Pacífico Asiático para el sexenio (2024-2030)? La respuesta a la misma ligada a la continuidad de la denominada Cuarta Transformación sumado a la posibilidad del retorno del proyecto Trump 2.0 o el mantenimiento del control demócrata en el poder ejecutivo. No obstante, esas variables, es posible identificar que México requiere reaccionar frente a los cambios que se han originado en la región frente al incremento de las tensiones comerciales y el rediseño geopolítico impulsado por China. Asimismo, el clarificar su posición sobre la iniciativa del Indo-Pacífico Libre Abierto inicialmente propuesto por Japón y ahora retomado con fuerza por Estados Unidos. ¿Cómo será su interlocución con Beijing frente al incremento de las fricciones con Washington? Lo anterior requiere rescatar espacios que México ha dejado en los últimos años lo que implica asumir un conjunto tareas básicas e inmediatas:

- a) Recuperar la visibilidad y la confianza de México como actor asertivo en la sociedad internacional que le permita participar en acciones de liderazgo para la construcción de alianzas estratégicas frente a los retos regionales y globales.
- b) Renovar la percepción de México ante el mundo y como actor relevante con capacidad de mayor influencia en la estructura del poder mundial (Tabla 2).
- c) Desplegar una diversificación inteligente de nuestros vínculos diplomáticos con capacidad negociadora para desplegar pesos y contrapesos frente a temas que afecten al proyecto de nación.
- d) Profundizar las bases de seguridad y certidumbre para el fomento y retención de nuevas oportunidades de negocios que favorezcan tanto la inversión como el comercio.
- e) Recobrar el ejercicio de dignificación de una diplomacia eficaz y proactiva.

Tabla 2. Posición de México en los mejores países del mundo

	Capacidades emprendedoras	Abierto en los negocios	Influencia cultural	Herencia Cultural	Poder
2018	40	41	20	5	39
2019	43	53	26	5	38
2020	38	53	24	5	37
2021	39	57	20	5	30
2022	41	58	19	5	29
2023	39	63	24	5	26

Fuente: Best countries Overall Rankings, US News. 2018-2023

Si bien no existe un panorama claro de lo que pueda acontecer en el diseño y ejecución de la política exterior de México en el Pacífico asiático es posible que la única certeza es que se observarán mayores enfrentamientos políticos y económicos entre las grandes potencias y potencias emergentes en la región. La función de los mecanismos regionales se verá mermada ante las fricciones bilaterales originando un ambiente más competitivo para la atracción de capitales y la emergencia de políticas más restrictivas al libre flujo del comercio. Ante ese escenario, México debe renovar su presencia en la región, entretejer con claridad y determinación alianzas estratégicas con actores claves que generen dividendos positivos en lo político y económico para su proyecto de nación. Asimismo, es claro que los vínculos con los Estados Unidos son y serán de suma relevancia, en ese sentido, el gobierno mexicano debe mantener y potenciar sus activos de negociación frente a Washington, siendo uno de ellos el ampliar sus relaciones con el Pacífico Asiático a través de desplegar una diversificación inteligente y realista.

Reflexiones Finales

Es claro que la política exterior de México en el Pacífico Asiático está a la deriva y sin dirección a pesar de los esfuerzos que las diversas representaciones diplomáticas realizan en esa parte del mundo. La agenda internacional camina por el impulso inercial, pero no hubo un esfuerzo mayor desde el ejecutivo para proyectar temas nuevos durante el 2018-2024 o impulsar iniciativas de mayor calado y visibilidad. En pocas palabras, se hizo “lo que se pudo hacer” atendiendo el día a día de los asuntos bilaterales, regionales y de índole multilateral. México perdió visibilidad como actor regional. La SRE, drenada de energía, fue omisa a generar contrapesos a la unidireccionalidad de la percepción del presidente mexicano en las subregiones que con-

sideraba prioritarias y políticas ambivalentes en el caso de Estados Unidos y Latinoamérica.

Las tensiones sino-estadounidenses generaron nuevas oportunidades para México, pero con lamentables reacciones lerdas y deficiencias estructurales que han implicado la ausencia de una política industrial y comercial consistente y focalizada más allá de los discursos de los funcionarios en turno dentro de los gobiernos estatales y federales.

La Tlatoanirracia construyó una narrativa que sólo deseaba escuchar el ejecutivo mexicano, con imperfecciones ópticas (con combinaciones graves de miopía e hipermetropía) para visibilizar las tareas de corto y largo plazo de un proyecto de nación incluyente y consistente (más allá de las aspiraciones de un grupo político específico) que fueron subsumidos por las añejas prácticas clientelares y el discurso que atizaba la polarización social en medio del avance del crimen organizado. Es claro que el gobierno de Claudia Sheinbaum tendrá que enfrentar la compleja tarea de mantener un frágil equilibrio entre los cambios internos que sean impulsar dentro del Estado y la sociedad mexicana, con la capacidad de réplica (con su propia voz) ante los temas sensibles de orden político y económico de la agenda internacional que enfrentará su administración.

En suma, en el sexenio (2024-2030) las tensiones sino-estadounidenses se profundizarán ante la dualidad de contención/reclamo que posiciones dentro de la hegemonía mundial, las tendencias de re-localización se ampliarán, es indudable que la RPCh no sólo desplazará a Estados Unidos en áreas específicas en la innovación científica y tecnológica, sino que será ahora el mercado más grande del mundo. A lo anterior se suman, los temas de inseguridad regional y el incremento de la tensión por los focos rojos derivado a reclamaciones territoriales, la amenaza nuclear y las respuestas a los cercos geoeconómicos que pueden derivarse de la iniciativa del Indo Pacífico Libre y Abierto. A esas tendencias, se sumarán los incidentes y el surgimiento de temas de coyuntura que abonen a la volatilidad regional.

El gobierno deberá resolver cómo capitalizar más allá de las políticas de ensamblaje y manufactura de bienes intermedios que podrían derivar el “*nearshoring*”, si se limita a lo anterior de nuevo tendrá México una oportunidad perdida para aportar más a las cadenas de valor, mejorar la oferta local de proveeduría y el ofrecer a los inversionistas mayores opciones de recursos humanos especializados y de altas calificaciones técnicas.

En ese contexto, la revisión del T-MEC será clave para el futuro de las relaciones económicas internacionales del país. La postulación (evadida por el gobierno de Peña Nieto y de López Obrador) para ser sede por segunda ocasión del foro APEC, podrá ser una única oportunidad para recuperar su visibilidad y proyección en los temas regionales. En lo bilateral, la identificación de aliados claves dentro de los países del Asia Pacífico debe de ser prioritaria,

a través de una diversificación inteligente que coadyuve a la apertura de nuevas oportunidades de negocios y de nuevo construir estrategias internacionales claras de cómo y por qué México desea ser un actor visible y confiable.

CAPÍTULO 9

México hacia Medio Oriente¹

Marta Tawil

Introducción

El capítulo expone algunas de las principales acciones del gobierno encabezado por Andrés Manuel López Obrador hacia la región de Medio Oriente. El texto presenta una visión general de las relaciones entre México y los países árabes, seguida de recomendaciones específicas para mejorar esas relaciones, con atención a las particularidades de las tres subregiones interdependientes: el Norte de África, el Levante y el Golfo Árabe. La evolución del sistema económico y del político internacional son las principales variables que han condicionado las decisiones de México en esas áreas, pero el contexto nacional y los rasgos individuales del liderazgo explican la elección de los instrumentos de política exterior y las modalidades de su empleo.

Diagnóstico

A continuación, el texto presenta algunas de las principales decisiones que marcaron la política exterior de México hacia Medio Oriente y que definen la situación en la que se encuentran actualmente las relaciones con esa región en general.

¹ Parte de este texto se inspira en un documento elaborado por la propia autora como parte de una labor de consultoría a la Dirección para África y Medio Oriente de la Secretaría de Relaciones Exteriores, durante seis meses en 2023. Parte del reporte fue presentado por la secretaria Alicia Bárcena el 4 de abril en la Cancillería, en presencia de la autora, el Embajador Octavio Tripp y los representantes diplomáticos de los países árabes en México.

Diálogo político y multilateral

Cabe señalar primero que, en este sexenio, se hicieron varias visitas mutuas que abordaron distintos temas. Sobresalen las visitas del canciller mexicano a Egipto, Arabia Saudita, Qatar y Emiratos Árabes Unidos en 2022. El entonces secretario Marcelo Ebrard visitó Doha para inaugurar el Centro de diplomacia pública y atención consular especial México-Qatar 2022 en el marco de la Copa Mundial de la FIFA Qatar 2022. Por su parte, el Emir de Qatar, Jeque Tamim Bin Hamad Al Thani, visitó México en 2022, el ministro de Inversiones saudí realizó dos visitas (2022 y 2023), el ministro de Estado Encargado de Asuntos Económicos y Comerciales de los Emiratos Árabes Unidos en 2023.

Aunque México y los Estados miembros de la Liga no pertenecen a ninguna agrupación política internacional común, varios principios los acercan. Con todo, la mayoría de las interacciones de México con los países de Medio Oriente se siguieron desarrollando principalmente sobre una base bilateral. Además, si bien México y los países árabes fomentan la discusión de normas a nivel multilateral sobre diversos temas en los que participan cada vez más directamente, la falta de coordinación entre estos actores socava el avance de nuestras aspiraciones de reforma.

Palestina

En el área multilateral, sobresale el tema palestino-israelí. En el gobierno de López Obrador, en 2022, México hizo una contribución adicional a la agencia de la ONU encargada de los refugiados palestinos (UNWRA) de 200 mil dólares en equipo médico, a través de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID).² En este gobierno también se elevó el rango de la misión diplomática de Palestina de “Delegación Especial” a “Embajada del Estado de Palestina” (junio de 2023).³ Asimismo, el diálogo político de alto nivel con Palestina aumentó significativamente durante el sexenio. El canciller Al Malki visitó México en diciembre de 2018, en el marco de la toma de posesión del presidente Andrés Manuel López Obrador (la última visita de alto nivel de un funcionario mexicano a Ramallah había sido la del entonces subsecretario de Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, embajador Miguel Ruiz Cabañas, en marzo de 2018). El 7 de agosto de 2022,

² Secretaría de Relaciones Exteriores, Entrega de equipo médico a hospital en Palestina, 2022, disponible en <https://portales.sre.gob.mx/saladeprensa/lista-de-misiones/205-pal>.

³ Angel Santamaría, “Palestina reclasifica misión diplomática en México al nivel de embajada”, El Universal, 3 de junio de 2023. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/mundo/palestina-reclasifica-mision-diplomatica-en-mexico-al-nivel-de-embajada/> La Autoridad Nacional Palestina cuenta con una Delegación Especial en México desde 1995 y, a su vez, la Oficina de México ante la Autoridad Nacional Palestina fue establecida en 2005, cuando Mahmud Abbas fue electo presidente de la Autoridad Palestina. En noviembre de 2012 México reconoció a Palestina como Estado observador no miembro de la ONU (resolución 67/19 de la Asamblea General de las Naciones Unidas).

los ministros de Relaciones Exteriores de ambos países firmaron un Memorando de Entendimiento para el Establecimiento de un Mecanismo de Consulta sobre Asuntos de Interés Común y, en septiembre de 2023 la canciller mexicana, Alicia Bárcena, sostuvo una reunión con el canciller Ryad Al Malki en Nueva York.

A diferencia de la mayoría de los países latinoamericanos, México no reconoce *de iure* a Palestina como un Estado pleno. Esta posición oficial se ha justificado con base en la Doctrina Estrada, principio central de la política exterior mexicana que estipula que México no anuncia públicamente el reconocimiento diplomático de otros Estados o gobiernos. En los hechos, sin embargo, varias acciones de los gobiernos desde 2012 y, particularmente del actual, confirman el apoyo de México a la autodeterminación del pueblo palestino y un reconocimiento tácito a Palestina como Estado, como los ejemplos arriba mencionados demuestran. Más aún, las relaciones con Israel se vieron marcadas por algunas tensiones durante el gobierno de López Obrador. Uno de los más visibles fue la demanda de extradición por parte de México de Tomás Zerón, exdirector de la Agencia de Investigación Criminal por el Caso Ayotzinapa (la tortura y desaparición forzada de los 43 estudiantes el 26 de septiembre de 2014, en el pueblo de Iguala, en el estado de Guerrero, México). La solicitud de extradición fue denegada en varias ocasiones por las autoridades israelíes, al punto que el presidente hizo un llamado a la comunidad judía mexicana para ejercer presión sobre Tel Aviv.⁴

Sin embargo, estos percances no afectaron la relación bilateral México-Israel. De hecho, ésta ha ido viento en popa en diferentes áreas. Ambos países tienen un acuerdo de libre comercio desde 2000 y, la cooperación y las inversiones han ido creciendo, en particular en lo que respecta a la tecnología de riego y de seguridad de México; estos y otros intercambios han persistido bajo este gobierno. México es el segundo socio comercial de Israel en América Latina e Israel es el principal socio comercial e inversionista en México entre los países de Medio Oriente, en cientos de empresas que incluyen en las áreas de comercio, manufacturas, agricultura y servicios, con posicionamientos notables en los sectores de agrotecnología, farmacéutico y energías renovables. Más aún, desde aproximadamente 2009, las necesidades de México en tecnología de seguridad⁵—percibida como urgente los graves problemas de seguridad en el marco de la “guerra” contra el narcotráfico—también ha orientado el acercamiento con Israel. En el área de la cooperación militar y de inteligencia, con Israel se siguieron registrando avances en la

⁴ Rocío Jardínez, “Llama AMLO a comunidad judía”, en *W Radio México*, 14 de marzo de 2023. Disponible en: https://wradio.com.mx/radio/2023/03/14/nacional/1678816986_443281.html

⁵ Belén Fernández, “Death by «security»: Israel’s services in Latin America”, *Al Jazeera*, July 7 2018; Todd Miller y Gabriel Matthew Schivone, “Why Is an Israeli Defense Contractor Building a «Virtual Wall» in the Arizona Desert?”, *The Nation*, January 26 2015; Alan Grabinsky, “Peña Nieto says Mexico accepted Israel’s offer to help it and the U.S. develop Central America”, *Haaretz*, September 15 2017.

capacitación de policías y el uso efectivo de tecnologías. Israel también siguió presente en la seguridad fronteriza mexicano-estadounidense.

En una coyuntura de distensión en la relación México-Estados Unidos ocurrió la escalada de violencia y represión en Jerusalén oriental que finalmente desembocó, en mayo de 2021, en el estallido de la guerra a la Franja de Gaza. En voz del presidente AMLO, del canciller Ebrard y del representante de México ante la ONU, Juan Ramón de la Fuente, México fue sumamente crítico de la política estadounidense y la parálisis del Consejo de Seguridad de la ONU. En ese escenario de esfuerzos conjuntos para reparar una relación desgastada, la canciller Alicia Bárcena afirmó ante la Asamblea General de las Naciones Unidas que el mundo debía “reconocer el derecho del pueblo de Israel, pero no a expensas del pueblo palestino” (23 de septiembre de 2023).⁶

En resguardo de una supuesta equidistancia, tras el ataque terrorista de Hamás en Israel el 7 de octubre y la guerra genocida de Israel en Gaza a partir de entonces, el presidente mexicano reiteró que “México toma partido, ni por los palestinos ni por los israelíes”.⁷ De manera progresiva el gobierno de México fue ajustando su política de equidistancia en el plano retórico: en voz de sus funcionarios diplomáticos, comenzó a elevar el tono cuando varios países latinoamericanos, entre ellos Chile, Colombia, Bolivia y Brasil, se expresaban de manera más articulada ante la devastadora ofensiva de Israel. En ese marco, México decidió acudir, junto con Chile, a la Corte Internacional de Justicia en enero de 2024, en un intento de refrendar su compromiso internacional con el tema de los derechos humanos y el fortalecimiento del multilateralismo. En su condena de los ataques indiscriminados de Israel contra la población civil, el personal médico y humanitario y, contra la infraestructura esencial en Gaza, la representante de México ante las Naciones Unidas, Alicia Buenrostro señaló que “podrían constituir crímenes de guerra”. Durante una reunión especial de emergencia, añadió: “Tampoco está consagrado el derecho a la ocupación indefinida. Cualquier adquisición de territorio obtenida por la fuerza es nula y sin valor. Exigimos que la potencia ocupante cese su ocupación y todos los demás actos que afecten la integridad territorial del Estado de Palestina”.⁸ El 9 de mayo, el gobierno de México, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, condenó el ataque de Israel a la ciudad de Rafah y llamó al cese el fuego inmediato. Días atrás, el 25 de abril, México, en voz del representante ante la Organización de las Naciones Unidas, el embajador Héctor Vasconcelos, expresó el apoyo a que Palestina fuera miembro de pleno derecho de la ONU.

⁶ Zedryk Raziel, “México critica la ocupación de Israel en Palestina y propone la solución de dos Estados”, en *EL PAÍS*, 1 de noviembre de 2023, disponible en: <https://elpais.com/mexico/2023-11-01/mexico-critica-la-ocupacion-de-israel-en-palestina-y-propone-la-solucion-de-dos-estados.html>

⁷ *MILENIO*, “México no toma partido por Israel o Hamás: AMLO; pide a ONU ordenar cese al fuego”, Youtube, 19 de enero de 2024, <https://www.youtube.com/watch?v=POdFzw9Tj3I>.

⁸ Zedryk Raziel, *op. cit.*

Lo anterior confirma que durante este sexenio no hubo una reorientación de la política de México en el tema palestino, sino sólo ciertos ajustes retóricos. El tipo de arreglo parece vincularse con las características del liderazgo, el cual parece percibir como principal marco de acción su relación con Estados Unidos. En conversaciones con la autora, algunos funcionarios de la diplomacia mexicana dicen que la dependencia económica/comercial de México respecto de Estados Unidos reduce en gran medida el margen de maniobra del primero. Otros señalan el expediente migratorio: sostienen que las negociaciones con Estados Unidos en este ámbito han reunido a lobbies proisraelíes y grupos latinos en Washington.⁹ De hecho, cualquier aproximación a cómo los gobiernos interpretan el poder de Estados Unidos e Israel requiere considerar la influencia de actores no estatales, principalmente las diásporas, cuya incidencia suele depender de la acumulación de factores convergentes relacionados con temas prioritarios para Estados Unidos y de la agenda bilateral.

Al respecto, se pueden señalar diversos momentos que reflejarían cierto nivel de cooperación y diálogo transnacional regular entre grupos proisraelíes y diáspora judía mexicana y estadounidense. Bajo el gobierno de López Obrador, una delegación de líderes del Comité Judío Americano (AJC) se reunió con el presidente mexicano en marzo de 2019; en la reunión también participaron representantes de la comunidad mexicano-estadounidense y líderes de la comunidad judía mexicana. El encuentro culminó con una visita de tres días a la Ciudad de México organizada por el Comité Central de la Comunidad Judía Mexicana, un socio internacional del AJC desde 1999.¹⁰ El secretario Ebrard elogió al AJC por “ayudar a las poblaciones vulnerables en Estados Unidos [...]. Ha sido un aliado en los Estados Unidos en nuestro trabajo de protección de los derechos de los migrantes mexicanos”.¹¹ El encuentro tuvo lugar en el marco de la renegociación del tratado de libre comercio de América del Norte (NAFTA), la cual culminó en junio de 2020 cuando se aprobó la nueva versión del tratado, llamado T-MEC (tratado México-Estados Unidos-Canadá).

⁹ Rania Khalek y Adriana Maestas, “How the Israel lobby is courting US Latinos”, *The Electronic Intifada*, 27 de febrero de 2014. Disponible en: <https://electronicintifada.net/content/how-israel-lobby-courting-us-latinos/13207>; “America’s Hispanic Community and the Pro-Israel Movement” (video), American Israel Public Affairs Committee (AIPAC), 6 de abril de 2017, <https://www.facebook.com/AIPAC/videos/americas-hispanic-community-and-the-pro-israel-movement/10154500738998543/>; University of California San Diego, Reichman University, “Mexico and Israel: Lessons on our Respective Relationship with the U.S.”, disponible en https://usmex.ucsd.edu/_files/events/usmex_israel-and-mexico_report.pdf.

¹⁰ “López Obrador recibe a delegación de líderes judíos de Estados Unidos”, *Los Angeles Times*, 12 de marzo de 2019, disponible en <https://www.latimes.com/espanol/noticias-mas/articulo/2019-03-12/efe-3922940-15220316-20190313>

¹¹ Loc. cit. Estuvieron presentes el director ejecutivo del AJC, David Harris; Dina Siegel Vann, directora del Instituto Belfer de Asuntos Latinos y Latinoamericanos del AJC; el vicescanciller Julián Ventura; el arzobispo de la Ciudad de México, Carlos Aguiar; el embajador israelí, Jonathan Peled; el encargado de Negocios de la embajada estadounidense, John Creamer, y varios académicos y observadores políticos.

La política oficial durante el sexenio de López Obrador hacia el tema palestino-israelí siguió, pues, siendo la equidistancia; se le defendió como parte de una 'diplomacia positiva', la cual busca el diálogo abierto con todas las partes en aras del interés nacional. En la práctica es una política que favorece a Israel, dada la enorme asimetría de fuerzas.

Comercio e inversiones

Bajo el gobierno de López Obrador, Emiratos Árabes Unidos y Arabia Saudita se confirmaron como socios comerciales principales de México.¹² De hecho, en el sexenio 2018-2024 se suscribieron 26 acuerdos con países árabes, entre otros, con Arabia Saudita, Bahréin, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait y Qatar. En la región del Golfo, los Emiratos Árabes Unidos y Arabia Saudita se consolidaron como los principales socios comerciales de México (la Embajada de México en Abu Dabi cuenta con una sección encargada de la promoción comercial). El aumento en las exportaciones y las importaciones entre México y los países árabes ha sido modesto pero constante. La operación de empresas mexicanas en los países árabes abarca varios sectores, como construcción, electrodomésticos, petróleo, energía, minería, alimentos, agricultura, textiles, moda, artesanías, entretenimiento, conectividad y salud. Actualmente, las aerolíneas árabes que aterrizan en México son *Qatar Airways* y *Emirates*. En este sexenio *Qatar Airways Cargo* comenzó a operar su servicio de carga dos veces por semana a la Ciudad de México.

El 14 de abril de 2024 se llevó a cabo la presentación del Informe de política pública para el fortalecimiento de las relaciones de México con los países árabes, encabezado por la secretaria de Relaciones Exteriores, Alicia Bárcena y, el representante especial del secretario general de la Liga de Estados Árabes, Abdulkhalig bin Rafea. En su intervención, la canciller señaló que “nuestras culturas, traducidas en política exterior, han ido posicionando a México y a la Liga de Estados Árabes como voces respetadas en el sur global que, se benefician de intercambios dinámicos [...] tenemos muchas más oportunidades valiosas de cooperación, basadas en nuestras ubicaciones estratégicas en los procesos de relocalización en las cadenas mundiales de suministro y la complementariedad relativa de nuestras economías”.¹³ En esa ocasión, México suscribió un Acuerdo de Cooperación Técnica entre la

¹² Yemile Mariana Tuma, “Opportunity Emerges for Mexico and Arab Countries” en MEXICO Business, 18 de agosto de 2020. Disponible en: <https://mexicobusiness.news/trade-and-investment/news/opportunity-emerges-mexico-and-arab-countries>. Andy Sambidge, “Saudi and Mexico get back to business after World Cup exit”, en ARABIAN GULF BUSINESS INSIGHT, 1 de diciembre de 2022. Disponible en: <https://www.agbi.com/analysis/saudi-arabia-mexico-trade/>. Secretaría de Economía, Data México, disponible en <https://www.economia.gob.mx/datamexico/>.

¹³ Secretaría de Relaciones Exteriores-Agricultura, México fortalece relaciones de cooperación con la Liga de Estados Árabes, Comunicado conjunto Relaciones Exteriores-Agricultura, 16 de abril de 2024, disponible en <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-fortalece-relaciones-de-cooperacion-con-la-liga-de-estados-arabes?idiom=es>.

Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER) y el Ministerio de Agricultura del Estado de Palestina. El convenio permitirá ampliar la colaboración internacional en materia de producción agrícola en zonas áridas, desarrollo de tecnologías, salud animal y vegetal, reconversión agrícola y ganadera, restablecimiento de sistemas alimentarios y optimización de los canales de distribución y comercio. Igualmente se suscribió un acuerdo entre México y Jordania sobre cooperación y asistencia mutua en asuntos aduaneros.

No obstante la creciente interdependencia en el ámbito comercial, tres elementos principales destacan: 1) los intercambios se concentran con los países del Golfo y, con Marruecos en el Norte de África; 2) el aspecto comercial no se ha vinculado a una estrategia global de Estado que asocie intereses y objetivos políticos y culturales con los económicos; 3) las leyes y regulaciones comerciales existentes en México desincentivan a aprovechar las condiciones para acceder a las economías árabes y mejorar las exportaciones hacia Medio Oriente.

Diplomacia cultural

En este ámbito, las acciones e iniciativas de las representaciones diplomáticas mexicanas han sido cruciales. En el sexenio, la Secretaría de Cultura de México promovió la visita de un grupo de Maestros Artesanos, en el marco de la primera edición de la 'Semana Internacional de la Artesanía' (Riad, 6 al 12 de junio de 2023). También sobresale el concierto 'Maravillas de Arabia Saudita' (13 de junio de 2023) que la Secretaría de Cultura de Arabia Saudita organizó en el Auditorio Nacional de la Ciudad de México. En la región levantina, el Ministro de Cultura de Palestina, Atef Abu Saif, visitó México en septiembre de 2022, en el marco de Mondiacult 2022. En aquella ocasión, firmó con su homóloga mexicana, Alejandra Frausto, el Memorando de Entendimiento para la Cooperación Cultural.

En el Norte de África, destacan acciones como la donación al Instituto Cervantes en Argelia de libros de autores mexicanos editados por Fondo de Cultura Económica-México y, la presentación del escritor Alberto Ruy Sánchez en el marco de la 27ª Feria Internacional de la Edición y el Libro 2022, en Rabat, Marruecos. Asimismo, en mayo de ese año se entregó un premio a los ganadores del primer concurso de traducción al árabe de novelas mexicanas; fue organizado por la Embajada de México en El Cairo y el Centro Nacional de Traducción de Egipto. En 2019, la embajada de México en Egipto, en representación de la AMEXCID y, la Liga de los Estados Árabes anunciaron los ganadores de becas de corta duración en universidades de México y el mundo árabe. Por lo que al área del Golfo respecta, en 2022 el emirato de Sharjah fue el invitado de honor de la Feria Internacional del Libro de

Guadalajara. Por su parte, la colaboración entre el gobierno de México y el museo del Louvre en Abu Dabi existen desde octubre de 2022.

Propuestas

Se vislumbran escenarios plausibles entre el corto y mediano plazo para aprovechar las condiciones políticas, económicas y demográficas de México y los países de Medio Oriente.

Díálogo político y multilateralismo

- Las consultas deben celebrarse anualmente entre la Secretaría General de la Liga Árabe y el secretario de Relaciones Exteriores de México. La falta de regularidad socava significativamente el progreso satisfactorio de nuestras relaciones bilaterales.
- El embajador de México en El Cairo deberá estar acreditado ante la Secretaría General de la Liga de los Estados Árabes y la Liga de los Estados Árabes debería tener una oficina en la Ciudad de México. Asimismo, ambas partes deberían celebrar reuniones institucionales cada año en Nueva York y Ginebra uno o dos días antes de la Asamblea General anual de las Naciones Unidas.
- En el tema de la proliferación nuclear, México puede hacer llamados explícitos a repensar estrategias y formular propuestas creativas, tendientes a generar confianza y alcanzar soluciones de largo plazo.
- México tiene el deber de recordar que el tema palestino es un problema político y territorial. Es necesario defender, anteponer el derecho internacional y las resoluciones de la ONU y, continuar contribuyendo financieramente a los fondos de la UNWRA. Pero sobre todo el gobierno de México debe saber que por sí mismas ninguna de esas medidas es suficiente en tanto no se sancione a Israel y no se dismantelen las estructuras políticas, económicas y culturales que sustentan la política de ocupación. Los tomadores de decisiones en México pueden hacer cálculos sobre los costos para la economía nacional y los acuerdos migratorios con Estados Unidos que representaría para el gobierno mexicano adoptar una postura radical frente a Israel, similar a la de Colombia (cuyo presidente, Gustavo Petro, suspendió acuerdos militares y relaciones con Israel) y, concluir que serían demasiado altos e

innecesarios. La cuestión es que ni siquiera el gobierno de López Obrador se planteó la necesidad de mayor asertividad vocal, acompañada de algún acto concreto inequívoco en el plano de la cooperación variada que se tiene con Israel. La política de México de limitarse a condenar rutinariamente durante 75 años la violación del derecho internacional por parte de Israel cumple con una postura y una tradición, pero escasamente colabora; es a todas luces banal e ineficaz. La paz y la seguridad de Norteamérica también están en juego y, con ello el interés nacional.

Cultura y educación

- El dinamismo cultural mexicano y su presencia en los países árabes no se limita a iniciativas gubernamentales. Frecuentemente ocurre por voluntad de instituciones y agentes culturales privados, atraídos por el atractivo cultural de Medio Oriente y el prestigio de las manifestaciones culturales mexicanas. A la luz de esto, sería pertinente exigir la conveniencia de apoyar y canalizar estas iniciativas, al amparo de una estrategia público-privada, con el fin de potenciar sus alcances y efectos.
- También tendría que hacer más sistemática e institucional la cooperación museográfica, especialmente con Egipto, Jordania, Siria, Líbano e Irak.
- Asimismo, impulsar la traducción y la difusión literaria puede ser de los medios de cooperación más prolíficos entre México y los países árabes debido a los costos relativamente bajos que implica y a su impacto sociocultural en las audiencias de ambos lados.

Comercio e inversiones

- En la seguridad alimentaria existe un amplio potencial para la cooperación bilateral dado el déficit productivo de los países del Golfo y, el excedente mexicano en el campo.
- Mejorar la coordinación entre la Secretaría de Relaciones Exteriores y las instituciones encargadas de la promoción comercial, como la Secretaría de Economía y las secretarías de desarrollo económico de los estados mexicanos.
- Regularizar e institucionalizar las reuniones entre Cámaras de Comercio que, podrían celebrarse en línea una vez al año.

- Para rutas marítimas más directas (Sur-Sur), se sugiere una participación más consistente y ampliada de empresas mexicanas en el Pasaporte Logístico Global como otra forma de fortalecer los acuerdos comerciales de México para llegar a nuevos destinos en países del mundo árabe. La iniciativa del Programa Mundial de Logística fue lanzada por Emiratos Árabes Unidos en el Foro Mundial de Davos en 2020 y tiene como objetivo promover el comercio Sur-Sur utilizando Dubái, uno de los *hubs* más importantes del mundo, a cambio de ahorrar costes y tiempo. La Administración Portuaria de la Secretaría de Marina deberá discutir con todos los puertos de México las formas de promover la membresía y participación de las empresas de logística, puertos y aeropuertos en dicho Pasaporte.

Conclusión

Las relaciones con Medio Oriente arrojan dinámicas y contenidos muy diferentes, pero en general siguen por debajo de su potencial. El terreno es fértil para que el desarrollo de México se acerque de manera más consistente a un mercado de 350 millones de consumidores potenciales y, cuyo valor se estima en alrededor de 22 mil millones de dólares. Con Irán, una población de 85 millones de habitantes, la mitad de ellos menores de 30 años y con un alto nivel educativo, además de una ubicación estratégica en el Golfo Pérsico y vastas reservas de energía y otros recursos naturales, incluidas la energía eólica y solar.

CAPÍTULO 10

África

Hilda Varela Barraza

Introducción

En la mayoría de los países latinoamericanos, el desconocimiento de la historia y de las culturas africanas, aunado a prejuicios basados en el color de la piel y en la existencia de comunidades musulmanas en esos países, son, a grandes rasgos, la base de la indiferencia de la opinión pública por lo que sucede en el continente africano. En el caso de México a estos aspectos se suma la distancia geográfica, lo que se traduce —en el plano histórico, desde las primeras independencias africanas (años 1960)— no solo en la ausencia casi total de África en los medios masivos de información (lo que podría generar cierta empatía de la opinión pública mexicana con los pueblos y acontecimientos en África), sino sobre todo en la agenda de política exterior: África nunca ha sido un tema prioritario. Las relaciones con ese continente no están al margen de la problemática derivada de la dependencia de México *vis-à-vis* a Estados Unidos (EU), la cual constituye la principal condicionante de la política exterior mexicana en general. En el continente africano, México ha mantenido un perfil político bajo, sin involucrarse en sus conflictos, enfocado en los contactos con diplomáticos africanos en foros multilaterales, en especial en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y, con una frágil diplomacia parlamentaria que, oscila de un sexenio a otro y casi siempre como respuesta a iniciativas africanas. En gran parte, la diplomacia mexicana ha estado limitada a la búsqueda de apoyo de los Estados africanos cuando se necesitan aliados en foros multilaterales para iniciativas mexicanas.

A partir de estos antecedentes históricos y de un breve diagnóstico de la política exterior hacia África durante la administración de Andrés Manuel López Obrador (AMLO), el objetivo de este capítulo es destacar que, sin desconocer que África (en especial la región subsahariana) nunca ha sido relevante en la agenda de política exterior de México y del impacto que la cercanía

de Estados Unidos ejerce en dicha agenda. Para el periodo 2024-2030 es esencial que, mediante un análisis crítico, se revalúe la importancia de África para el gobierno mexicano, con la definición de objetivos, intereses y capacidades y con instrumentos que permitan, al final del sexenio, ser evaluados. En este punto, es esencial identificar nuevas áreas de oportunidades.

Diagnóstico

Conformado por 55 Estados,¹ con una población estimada superior a los 1,485 millones de habitantes (2023), África es el segundo continente más grande del mundo y se distingue por su gran diversidad histórica, sociopolítica, religiosa, económica, lingüística y geográfica. Como afirma la escritora nigeriana Chimamanda Ngozi Adichie, no existe una “sola historia” de África, por lo tanto, no hay una “realidad única” africana, lo que, aunado al desconocimiento de esas realidades, se traduce en las dificultades para definir la política exterior hacia África. El periodo 2018-2024 fue complejo a nivel mundial, con impacto en México y, sobre todo, en el continente africano. A grandes rasgos destacaron el ascenso del conservadurismo de las principales potencias, en especial de EU, lo que repercutió en el debilitamiento de la cooperación internacional —en especial en el marco de la pandemia de COVID-19—, el estallido de la guerra Ucrania-Rusia y, a finales del 2023, la crisis en Gaza. En EU, la administración Donald Trump (enero 2017-enero 2021), basada en el nacionalismo conservador *America First* y en relación con la migración no documentada procedente de ese continente, Trump afirmó que África “era un lugar de mierda” (*sic*) y, aunque su gobierno mantuvo relaciones estrechas con algunos Estados africanos, predominó el desinterés por el continente. La mayoría de los países africanos no se habían repuesto de los efectos negativos del COVID-19² y de la guerra Rusia-Ucrania, lo que ha repercutido en el encarecimiento y escasez del petróleo y, sobre todo, de granos básicos para la alimentación y los cultivos: más del 50 % de los países africanos dependen de las importaciones procedentes de esos países en guerra.

En el marco de la guerra Rusia-Ucrania, el continente africano adquirió relevancia internacional, con cambios en el equilibrio de fuerzas internacio-

¹ La República Árabe Saharaui Democrática, RASD, con el retiro de la potencia colonial, en 1976, Marruecos ocupó esa excolonia española. Declarada ilegal por la Corte Internacional de Justicia (CIJ) de la ONU, esa ocupación es objeto de debate en el foro de las Naciones Unidas. México Desde esa época, México lo reconoce como Estado.

² Desde inicios del siglo XXI surgieron experiencias inéditas en África: con crecientes demandas, por parte de movimientos sociales emergentes, en favor del respeto a los derechos humanos, la transparencia y la creciente popularidad de los principios democráticos y en contra de la permanencia prolongada en el poder de los jefes de Estado. En varios países había una mejoría notable en el Índice de Desarrollo Humano (IDH), con una tendencia ascendente. A pesar de que el continente registraba los índices de mortalidad infantil más altos del mundo, éstos estaban disminuyendo en casi todo el continente.

En las primeras décadas del siglo se habían logrado avances en la lucha en contra de enfermedades infecciosas, transmitidas por lo general por piquetes de insectos como la malaria (paludismo) y que es una de las principales causas de muerte de infantes. La crisis global, desencadenada por la Covid-19, golpeó gravemente a la mayoría de los países. Impactó la economía, la política y la vida social.

nales: con el deterioro de la influencia de Francia.³ La administración de Joe Biden organizó una cumbre africana, a la que fueron invitados prácticamente todos los Estados del continente. Asimismo, altos funcionarios de EU realizaron visitas a algunos países clave africanos, se pretende establecer una base militar en la Cote d'Ivoire y en 2024 Kenia fue declarado *major non-NATO ally*, lo que implica una relación estrecha en temas estratégicos y de seguridad y es probable que Kenia asuma funciones de policía regional. Desde el inicio del conflicto Rusia intensificó sus relaciones con varios gobiernos africanos, con visitas oficiales a países africanos y también convocó a una cumbre africana que ya tenía un antecedente. Ucrania que prácticamente no tenía vínculos oficiales con Estados africanos, establecerá en 2024 por lo menos cinco embajadas (algunas ya abiertas). En esa “competencia” por África también participan China y Turquía. ¿Qué es lo que ofrecen a los Estados africanos?: Ayuda económica e inversiones.

La política exterior de México siguió un rumbo distinto y a partir de los datos anteriores, podría suponerse un deterioro de la ya de por sí débil diplomacia en ese continente. Cuando López Obrador fue declarado presidente electo, realizó reuniones de consulta con grupos de embajadores acreditados en México, a partir de criterios regionales. En los documentos y noticias periódicas consultados, no se encontró información de una reunión entre los embajadores africanos residentes en México y AMLO. De acuerdo con documentos oficiales, la acción internacional de México en el sexenio 2018-2024 ha estado basada en: “el derecho internacional y en los valores de paz, entendimiento mutuo y prosperidad compartida. La presencia del país en el mundo se orientará a fortalecer el desarrollo y bienestar de las mexicanas y los mexicanos, y a apoyar el crecimiento económico interno”. En este sentido, la protección de mexicanos en el extranjero asumió un carácter prioritario, en especial en América del Norte. Hay muy pocos mexicanos residentes en países africanos, algunos solo están en el continente de manera temporal (por ejemplo, misioneros católicos, estudiantes) y en general las embajadas mexicanas, como en otros sexenios, proporcionaron una buena protección a los mexicanos. Destaca el buen desempeño del personal diplomático mexicano en países africanos, a pesar de contar con un presupuesto reducido y escaso personal.

En informes de labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores se subraya la “vocación multilateral” de México y el entonces subsecretario Julián Ventura, responsable de las relaciones de México con Europa, Asia Pacífico, África y Medio Oriente (más tarde ese cargo fue asumido por la embajadora Carmen Moreno Toscano), afirmó que se estaba desplegando “una diplomacia de largo alcance”. Esta tenía como objetivo promover “el diálogo

³Han surgido nuevos regímenes producto de golpes de Estado -un fenómeno que casi había desaparecido a inicios del siglo 21- en especial en la parte occidental de África y en ex colonias francesas, con el incremento de la presencia de Rusia.

político, la cooperación, el comercio y las inversiones” con esas regiones, incluida África, y que se había generado “un importante diálogo con los países de esas regiones”. En el caso de África, hay poca información y ese diálogo se concentró en unos cuantos países; en relaciones bilaterales no se registró ningún cambio relevante en comparación con sexenios anteriores: en África del norte, Egipto, Argelia y Marruecos y en la región subsahariana Sudáfrica (el principal socio estratégico de México en África), Kenia, Etiopía, Nigeria, Côte d'Ivoire y Ghana. Hay dos países con especial relevancia: Etiopía sede de la organización continental Unión Africana (UA) y Ghana que a partir del 1 de enero de 2021 (cuando entró en vigor) es la sede del secretariado del Tratado de Libre Comercio más ambicioso en la historia independiente del continente africano, con la creación del Área Continental Africana de Libre Comercio (AfCFTA). Hay varios consulados honorarios mexicanos en países africanos, pero son dirigidos por nacionales de ese país que, por lo general tienen intereses económicos en México.

En Etiopía el embajador Julián Ventura se entrevistó con el presidente de la Comisión de la Unión Africana y, siguiendo la estrategia de la diplomacia mexicana de buscar apoyo en África para iniciativas mexicanas en foros multilaterales, solicitó el respaldo de los Estados africanos miembros de esa organización regional para la candidatura de México como miembro no permanente del Consejo de Seguridad (CdeS) de la ONU para el periodo 2021-2022. En esa organización regional, la más importante de África, México tiene el estatus de observador permanente desde 2005. En el contexto de la COVID-19, a los temas tradicionales de promoción de la paz y la seguridad y para favorecer la interlocución con los países africanos, se sumó la urgencia de unir fuerzas para evitar la expansión de la COVID-19 y para lograr el acceso a las vacunas para todos los países, en especial en el contexto del esquema COVAX. Fue una coyuntura importante que permitió un incremento temporal de contactos con diplomáticos africanos en foros multilaterales. El Senado de la República profundizó la institucionalización de la “ausencia” de África en la agenda de política exterior de México, cuando reafirmó el interés en consolidar la diplomacia parlamentaria con África. Aunque suele celebrar todos los años el Día de África, decidió ampliar la Comisión de Relaciones Exteriores Asia-Pacífico para incluir a África, región en la cual la política exterior mexicana es notablemente más activa.

México cuenta con solo ocho embajadas en ese continente (Etiopía, Ghana, Kenia, Nigeria, Sudáfrica y, en el norte de África, Argelia, Egipto y Marruecos). Al finalizar la administración de AMLO, México tenía relaciones diplomáticas con todos los países de África. En abril de 2023, el entonces secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard, afirmó en abril de 2023 que se establecería una nueva embajada mexicana en África, pero no se encontró información al respecto. En la ONU la participación más relevante de México

vinculada con África en este sexenio se ubica en dos sectores: la participación en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) y como miembro no permanente en el CdeS de la ONU (periodo 2021-2022). Más del 50 % de los casos que son abordados en el CdeS se refieren a África, de ahí la importancia de cambiar la óptica con la que se mira a África desde México. En el CdeS, México participó en las discusiones de distintos conflictos que representan una amenaza para la paz y seguridad internacional, incluidos: Sudán del Sur, Libia, la República Democrática del Congo, el Sahel central, Somalia, República Centroafricana y Etiopía-Tigray. Además, en debates en torno al cambio climático en África, la proliferación de armas de destrucción masiva y sobre la paz y seguridad en África. En esos campos, fue relevante la experiencia diplomática mexicana.

Propuestas

No todas las prácticas diplomáticas de México hacia África, a nivel histórico, han sido negativas ni son exclusivas de México. En especial buscar apoyo entre Estados “amigos” y el no involucramiento en los conflictos locales. Sin ignorar el diverso panorama continental (con la fragilidad de algunos Estados, conflictos locales, zonas de alto riesgo por cambio climático y pretensiones hegemónicas de Estados extracontinentales), es fundamental proyectar a México como un amigo confiable y constante para que, cuando sea necesario solicitar el apoyo de Estados africanos para una iniciativa mexicana en foros multilaterales, esa solicitud no sea percibida como oportunismo. Vinculado con el punto anterior, es esencial elaborar una mirada crítica hacia el continente africano, lo que implica abandonar tanto los prejuicios racistas –que representan a los pueblos africanos como irremisiblemente “primitivos y violentos” y “estáticos”– como la falsa percepción de que todo lo que sucede en África es negativo. En este punto es importante el rol que juegan los medios masivos de información; por ejemplo, Ucrania, antes del inicio de la guerra con Rusia, era prácticamente desconocida en México, pero, a pesar de la distancia geográfica y de las diferencias étnico-culturales, la opinión pública mexicana ha sido sensibilizada con la situación en ese país por medio de la información (positiva) de los medios masivos. Algo similar sucede con el caso de Gaza.

Conformado por 55 Estados, no es posible mantener relaciones diplomáticas estrechas con todos. Es esencial definir con claridad, en primer término, cuál es el interés nacional de México en África y, en segundo término, cuáles son variables básicas para identificar a un Estado africano como posible aliado estratégico de México. Los actuales aliados estratégicos de México en África se distinguen, entre otras variables, por la estabilidad polí-

tica-económica de sus estructuras democráticas, su capacidad de negociación y de prestigio regional. Es recomendable consolidar las relaciones diplomáticas con esos Estados, pero también ampliar el número de aliados estratégicos para incrementar la capacidad de negociación internacional de México que, podrían ser cuatro o cinco más (lo que equivaldría aproximadamente el 23 % del total de Estados africanos), lo que no implica necesariamente la apertura de legaciones diplomáticas permanentes en esos países. Como parte de una nueva perspectiva diplomática hacia África, sería altamente recomendable que en la Secretaría de Relaciones Exteriores se considere mayor relevancia a África, en forma específica que, en la subsecretaría no se integren tantas regiones que, obscurecen la labor que México puede estar desarrollando en África.

En la definición de la política exterior de México hacia África se deben evitar dos extremos; intentar competir con otros países que, para ganar socios ofrecen ayuda condicionada a los Estados africanos y considerar al continente como un espacio ideal para beneficiarse de sus riquezas, al margen de la ética. Entre las nuevas áreas de oportunidades destaca la formación de la AfCFTA: un esquema ambicioso de integración económica continental que, implica la formación de mercados más grandes y con necesidades más complejas, lo que podría permitir la exportación de bienes de consumo mexicanos para una creciente clase media en numerosos países africanos.

Reflexiones finales

Hay puntos delicados, en especial el tema polémico con Marruecos que, con una diplomacia muy dinámica ha logrado que, a pesar de que hace años la Corte Internacional de Justicia (CIJ) reconoció el derecho de autodeterminación del pueblo saharauí. Primero la administración de Trump, después los gobiernos de Francia y España, entre otros Estados, aceptaron el estatus especial que Rabat le asigna al Sahara Occidental y que es contrario a la resolución de la CIJ. Este tema ubica a México en una posición delicada situación: mantiene muy buenas relaciones con Marruecos, pero oficialmente reconoce al Estado Saharauí. Marruecos podría intentar presionar a México para que suspenda ese reconocimiento, pero sería ir en contra de una decisión de la CIJ y México es respetuoso del derecho internacional y de la solución pacífica de conflictos. Por otro lado, un tema conflictivo es el flujo, sin precedentes, de migrantes africanos indocumentados que están llegando a México, con la intención de dirigirse a Estados Unidos, país que cada vez impone nuevas medidas para el ingreso de ese tipo de migración. Este tema no corresponde, en sentido estricto, a la política mexicana hacia África, pero no puede ser ignorado.

En esta misma línea de pensamiento, han surgido nuevas expresiones de conflictos transnacionales que, operan simultáneamente en varios países e incluso en toda una región, protagonizados por actores transnacionales: desde movimientos islámicos radicales hasta traficantes de armas, drogas, mercancías y seres humanos. Esos grupos tienden a avivar los conflictos intercomunitarios ya existentes. Por su complejidad, no es recomendable que México se involucre en alguna OMP en ese tipo de conflictos, en los cuales también podrían estar involucrados narcotraficantes mexicanos. Cuando se destaca la importancia de África –tanto a nivel mundial como en los documentos de política y comercio exterior de México– se toma como único criterio su potencial económico, referido a sus recursos naturales y sus mercados internos. Ese tipo de razonamiento ignora la riqueza histórica, cultural y política de sus habitantes. Esto no implica desconocer que África tiene un extraordinario potencial pesquero, agrícola y forestal, reservas minerales, petroleras y de gas natural, aunque una baja productividad agrícola debido, en parte a condiciones climáticas (carestía de agua, continuas sequías, plagas) y pobreza de suelos.

El gran potencial del continente debe repercutir en beneficio de sus habitantes. Es importante que México amplíe su presencia diplomática en África, en forma razonada y tomando en cuenta limitantes presupuestales. En especial en países que durante años fueron socios relevantes de México; Tanzania y, sobre todo, Senegal, en donde los primeros meses de 2024 se desarrolló un importante proceso político que, demostró la vitalidad de la sociedad civil y de la democracia, con la alternancia de la elite política en el poder. Tomando en cuenta la relevancia de la región sur, también sería recomendable de otra embajada que, podría ser en Angola que, ha mostrado gran interés en sus relaciones con México, aunque en este caso los altos costos dificultan su viabilidad. Por último, sería ideal contar con una embajada en la región central de África, sin embargo, no parece viable debido a la fragilidad de los Estados en esa región, acentuada por la existencia de conflictos transnacionales.

TERCERA PARTE

Los temas centrales de la política exterior

Inseguridad y crimen organizado transnacional en la era AMLO: Urge un cambio de timón hacia el 2025-2030. Algunas propuestas

Abelardo Rodríguez Sumano

Introducción

A México le urge despolitizar y desideologizar los riesgos y amenazas a la seguridad pública, nacional e internacional. En la tercera década del siglo XXI el país ha experimentado el repunte de la extorsión, el asalto al autotransporte de carga, la disputa territorial entre carteles por el control territorial y las rutas de drogas que cuestionan todos los días a la autoridad. Incluso la zozobra en la que se ha perfilado la delincuencia en el Pacífico (Lázaro Cárdenas y Manzanillo); en la frontera norte (Tijuana y Ciudad Juárez); en la frontera sur (Chiapas); en el centro occidente (Guanajuato y Zacatecas) así como en el Golfo (Tabasco, Veracruz y Tamaulipas) desarticulan la efectividad al estado de derecho y la coordinación de los tres niveles de gobierno que han también azotado a Estado de México y Morelos, arrojando el saldo más terrible en homicidios dolosos de los últimos tiempos. Asimismo, el país tiene que lidiar con el principal consumidor de estupeficientes y el principal mercado de armas del mundo: Estados Unidos. Un mercado que gravita entre América del Norte, Centro América, los Andes, la Amazonía y ahora Asia. A las amenazas transnacionales se les tiene que agregar la ruptura y fragmentación de la geopolítica global vía la carrera nuclear, el cambio climático, los riesgos de la Inteligencia Artificial en el uso de armas de asalto y las pan-demias.

El objetivo de este capítulo consiste en formular un diagnóstico breve del sexenio del presidente Andrés Manuel López Obrador en materia de seguridad y formular una serie de propuestas al gobierno de la próxima presidenta de México, Claudia Sheinbaum. Una mirada mesurada y ponderada

podría vislumbrar los beneficios de armar una estrategia plural e incluyente de la amplia diversidad y potencial del país para los próximos seis, veinte y cincuenta años. El argumento central de este texto es explicar que el gobierno federal equivocó la estrategia de Seguridad Pública. No logró dimensionar adecuadamente los riesgos, dejó que la principal amenaza a la inseguridad –el crimen organizado transnacional– se expandiera y diversificara y no fortaleció las vulnerabilidades en dimensiones similares al poder de fuego y corrupción de la delincuencia. Al momento de escribir este texto se han anunciado programas de bienestar social que reproducen el modelo de AMLO los cuales buscan replicar las iniciativas de la Ciudad de México al resto del país. En ese sentido, pensamos sería muy oportuno un cambio de timón en la estrategia de seguridad y de combate el crimen organizado transnacional y ampliar el listado de amenazas a la seguridad.

Diagnóstico

A pesar de que la política de seguridad y combate al crimen organizado transnacional del gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador intentó un cambio de paradigma de la “guerra” a “la paz” y de buscar concentrarse en “las causas de la inseguridad,” los saldos no son favorables al final del sexenio para el país por lo menos en cuatro rubros: a) Es el sexenio con el número más alto de homicidios dolosos de los últimos tiempos; b) La criminalidad se encumbró, fragmentó y diversificó; c) Para algunos sectores, la corrupción y la impunidad se incrementó con respecto de otros sexenios lo que disolvió la promesa de erradicar dichos flagelos, y d) Las carpetas de averiguaciones previas en la fiscalía general de la República se politizaron ampliamente, privando un escenario de discrecionalidad. Por otra parte, consideramos que, a pesar de las intenciones iniciales por mejorar las cosas, algunos de los factores que obstaculizan cualquier estrategia yace en los siguientes factores, aunque no son los únicos.

1.- En el ámbito civil, la izquierda mexicana ha carecido de especialistas en el conocimiento sobre la seguridad. La falta de pensadores y cuadros se refleja en la ausencia de conocimiento empírico y científico a la hora de concebir planes de acción y ejecutar estrategias. En contraste, en la administración pública federal ya sea en el servicio exterior, los aparatos de seguridad e inteligencia y las fuerzas armadas existen funcionarios con gran experiencia que deberían tender puentes con los políticos y el desarrollo de política pública en el marco de los tres niveles de gobierno y los tres poderes de la Unión.

2.- Ejemplos de la falta de sincronía entre la clase política y los profesionales de la seguridad y la diplomacia mexicana se encuentran, en por lo menos, los siguientes documentos: el Proyecto Alternativo de Nación (2018-2024), el Plan Nacional de Paz y Seguridad (2018-2024), la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (2019-2024) y el Plan Nacional de Desarrollo (2019- 2024). El grueso de los documentos no cuenta con un bosquejo claro sobre lo que entiende por seguridad –el rol de las amenazas– y lo que se tiene que asegurar. A nivel mundial tanto entre los tomadores de decisiones como en el ámbito académico esta es la clave de toda política pública y esa metodología no está siquiera explícitamente señalada en los documentos clave sobre la materia.

3.- Por otra parte, el diagnóstico que presenta la Estrategia Nacional de Seguridad Pública del 2019 es insuficiente y ha resultado contraproducente. El crimen organizado transnacional no es el resultado exclusivo de la ausencia de empleo, la falta de valores, la descomposición institucional o el deterioro del tejido social. Indudablemente son incentivos que acompañan a la criminalidad, sin embargo, sus influencias cuentan con una política económica mucho más sofisticada y potente.

A nivel global, el dinero ilícito por el mercado de drogas y el delito es uno de los negocios más lucrativos del mundo con un estimado entre los 200 y los 500 mil millones de dólares anuales. A nivel continental oscila entre 80 y 90 mil millones de dólares; y tan sólo en el sistema financiero estadounidense asciende a los 100 mil millones de dólares al año. Otro ejemplo, de su dimensión transnacional entre Estados Unidos, México y Colombia es de cerca de los 121, 600 millones de dólares anuales. A lo anterior se debe sumar el “dilema de fuego”. Estados Unidos es el mayor productor de armas del mundo. Uno de los polos de mayor vulnerabilidad oscila alrededor de los 3 mil kilómetros de frontera compartida con México. En este sentido, es importante reconocer que para las armerías es un negocio precipitador de violencia que lo mismo vende a los cárteles que al gobierno mexicano que los combate. El dilema es que en ese país casi cualquier persona puede comprar armas incluso por internet. Tal y como ocurrió con el asesino serial en el Paso, Texas, Patrick Crusius, el 19 de agosto de 2019; en el “culiacanazo” en ese mismo año, es armamento que se ha reconocido de mayor calibre que el que tienen las fuerzas federales mexicanas.

Por otra parte, ingresan cerca de 2 mil armas ilegales al día (*Partnership for the Americas Commission*) y en un año son más de 700 mil armas circulando de manera ilegal. Lo anterior pone sobre la mesa lo siguiente: las armerías estadounidenses son corresponsables de armar a los carteles mexicanos. El problema es mayor ya que existen cerca de 77, 813 puntos de venta de armas ligeras en Estados Unidos de manera legal. Es una verdadera epi-

demia de violencia, criminalidad y corrupción que alimenta entre otros a la delincuencia organizada transnacional y en algunos casos paramilitar. Ciertamente que el combate y erradicación no es tarea exclusiva de un sexenio o de un gobierno porque es un negocio de proporciones globales y el epicentro de ello se encuentra en Estados Unidos. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) en 2019 le apostó a que dismantelar el Consenso de Washington y reemplazarlo por una política de bienestar y desarrollo económico y social se podría dismantlar la arquitectura financiera de un régimen con más de un siglo: el prohibicionismo, pero no es así en la realidad.

4.- Por otra parte, la apreciación del riesgo y la amenaza en el PND (2019-2024) como se ha comentado, es parcial. Por ejemplo, “el actual gobierno decidió cambiar las medidas de guerra por una política de paz y seguridad integral que ataque las raíces mismas del control delictivo y de la pérdida de seguridad y que tenga como objetivo inmediato la reducción de los índices delictivos.” Una de las medidas a ese postulado es un amplio despliegue de programas sociales dedicados a ganarle terreno en su cancha a la criminalidad. A través de Jóvenes Construyendo el Futuro, Instituto Nacional de Salud para el Bienestar, Universidades para el Bienestar, Pensión Universal para Personas Adultas Mayores, Becas “Benito Juárez”, Crédito Ganadero a la Palabra, Producción para el Bienestar, Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos, programas de Comunidades Sustentables “Sembrando vida”, de Infraestructura Carretera, Zona Libre de la Frontera Norte, Tren Maya, Corredor Multimodal Interoceánico y Aeropuerto “Felipe Ángeles” en Santa Lucía. Esta estrategia ha redituado votos, pero no ha afectado a la delincuencia organizada.

Ahora bien, en el mismo documento se asegura que el prohibicionismo es la fuente de la criminalización cosa que en parte es cierto, además de que nubla la reinserción y la rehabilitación. De esa manera, se buscó superar las adicciones y el consumo como un problema elemental de salud pública; al respecto se abandonó la “guerra contra las drogas”. Para el gobierno federal “es absurdo querer pacificar por medios violentos”. Una política que apostó por el desarme y la entrega de los infractores, pero no consideró el nivel de porosidad de la criminalidad y, desde luego, su poder de fuego.

5.- Las cosas se complican aún más con las Redes Políticas Delincuenciales (RPD) que se encuentran en los tres poderes de la unión y los tres niveles de gobierno; de acuerdo con Tomás Martínez, uno de sus brazos es la Delincuencia Organizada que poseen una estructura permanente en las actividades delictivas y estos son los carteles de la droga. A partir del año 2000 se identifican el Cártel del Golfo, los Carrillo Fuentes, la Federación y los Arellano Félix, los Beltrán Leyva, Los Caballeros Templarios, Pacífico (Sinaloa), la

Familia Michoacana y Cártel Jalisco Nueva Generación. Su empoderamiento y rivalidad territorial es por el control de las rutas que provienen de centro y Sudamérica. No obstante, no solo es el trasiego sino la comercialización por el consumo interno que en 2008 alcanzaban las 600 bandas dedicadas al narcomenudeo. Además, la expansión de su crecimiento se engarza al mercado norteamericano, Centroamérica y Sudamérica simultáneamente en la transportación, comercialización de marihuana, cocaína, anfetaminas y ahora del fentanilo. El caldo de cultivo es la corrupción y la impunidad, incluso su profesionalización en la inteligencia criminal capaz de desmontar investigaciones en el lavado de dinero y anticipación a los operativos militares o judiciales en su contra.

6.- La delincuencia organizada paramilitar complica las cosas con el punto anterior. De acuerdo con Carlos Flores, es una red jerárquica, vinculada a diversas actividades criminales, “capaz de utilizar la corrupción e integrar sus ganancias ilícitas en la economía formal y de emplear la violencia de manera significativa”. Con niveles de profesionalización derivados de un entrenamiento subsidiario de corte militar directo o indirecto. Una expresión de lo anterior son los Zetas, escindidas del Cártel del Golfo —una estructura territorial en varias partes del país no solo en el trasiego de drogas, tráfico de personas, extorsiones, el extractivismo y desde luego en la venta al menudeo de droga—. En el avance de la estructura delictiva ha derribado helicópteros y asesinado activos de las Fuerzas Armadas. En la actualidad cuentan con drones en zonas de conflicto y desarrollan operaciones táctico-estratégicas en contra de las Fuerzas Armadas, el último bastión de la seguridad y la defensa del país.

Por último, el gobierno de Andrés Manuel López Obrador dismanteló varias estructuras e instituciones del pasado. Tales como el Estado Mayor Presidencial, el avión presidencial, la Policía Federal, el Centro de Investigación y Seguridad Nacional. Los criterios que imperaron en esas decisiones fue su relación con el uso de la fuerza represiva, la corrupción o el dispendio. Y creó otras como la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y el Centro Nacional de Inteligencia. Aunque en las titularidades de la nueva dependencia haya imperado la improvisación, la falta de experiencia y profesionalización en el mando. Al final, el presidente de la República ha reconocido públicamente que no hubiera podido lograr todo su programa de obras en su sexenio sin el respaldo de las Fuerzas Armadas y en particular sin la Secretaría de la Defensa Nacional. En todo caso, el brazo operativo y subsidiario de su gobierno ha sido la creación de la Guardia Nacional que pasará a la Secretaría de la Defensa Nacional; un análisis que se deberá continuar en otro espacio.

Propuestas

Para la conducción de la República en los próximos seis años se requiere ir más allá de la ideología y la lealtad a la Institución Presidencial y a su partido político. Urge reestablecer el estado de derecho y combatir la corrupción y la impunidad. En este sentido se requiere una doctrina integral de seguridad nacional que una los riesgos y amenazas locales, nacionales, regionales y globales. Que jerarquice los temas; bosqueje la cartografía; identifique las amenazas internas y externas; amplifique el listado de peligros; priorice los riesgos. Solamente un equipo plural de profesionales en doctrina y conocimiento en diplomacia, fuerzas armadas, comunidad científica y los especialistas en la seguridad provenientes de universidades públicas y privadas con una visión de Estado y a favor de México podrían coadyuvar a repensar el último siglo y particularmente los últimos seis años para evitar repetir los errores que se cometieron en la presente administración y se repliquen y exacerbén en el período 2024-2030. Al respecto se propone:

Reorganizar los sistemas

- Seguridad Nacional; seguridad pública y ciudadana; defensa interna y externa; inteligencia estratégica y criminal y política exterior.

Ampliar el listado de riesgos y amenazas a la seguridad

- Corrupción e impunidad; crimen organizado transnacional; pobreza; huachicol; cambio climático; carrera nuclear; terrorismo; pandemias.

Propuesta de un Consejo de Seguridad Nacional

A la Institución Presidencial y a la República les hace falta un Consejo de Seguridad Nacional que vincule a la política exterior, la seguridad pública y la defensa en el marco de los tres poderes de la unión y los tres niveles de gobierno. Entre sus funciones estaría la elaboración de la estrategia y coordinación de todos los aparatos de seguridad nacional del Estado mexicano. De esta manera, la Consejería Presidencial debería conciliar los esfuerzos internos y externos regionales y globales y ser ocupado por un/a civil y conformada por un grupo de expertos diplomáticos y militares en seguridad nacional y pública, justicia, inteligencia, política y defensa exterior. El consejo requiere conciliar a la seguridad nacional y pública poniendo en el centro la

seguridad humana. Desarrollar los diagnósticos y estrategias más apegadas al ascenso de la delincuencia y otras amenazas transnacionales y globales.

Reflexión final

Es imperativo un cambio de estrategia en el campo de la seguridad que vaya a las fuentes ilícitas del dinero, el mercado de armas, el estado de derecho y la impunidad. Una mirada integral que concilie el factor doméstico e internacional, cierre filas a favor del Estado y la sociedad y el rol e importancia de México en el mundo.

Capítulo 12

Migraciones internacionales

Adriana Sletza Ortega Ramírez
Leticia Calderón Chelius

Introducción

Durante el sexenio 2018-2024, la condición migratoria mexicana experimentó uno de los cambios más notables en las últimas décadas. México es un país con distintas dinámicas de migración interna e internacional que son relevantes: emigración internacional, retorno de migrantes mexicanos, migraciones en tránsito, inmigración, refugio, asilo y desplazamiento interno por violencia. Aunque la política migratoria y la política exterior tienen ámbitos diferentes de implementación, en el sexenio 2018-2024, la política migratoria mexicana fue sobre todo reactiva, quedó sujeta a los condicionamientos externos así como a los vaivenes electorales de Estados Unidos. Por lo que México quedó en contradicción evidente con la protección a derechos de migrantes y refugiados que ha promovido históricamente en los foros multilaterales y para sus connacionales en el exterior. El objetivo de este capítulo es ofrecer un diagnóstico que incluye lo más relevante del periodo 2018-2024 en materia migratoria y política exterior, así como proponer recomendaciones generales.

Diagnóstico

Más allá de su histórica condición de país de alta emigración y de tránsito continuo desde el siglo pasado, el país incorporó en los últimos años a un número importante de personas extranjeras que en su paso por México o en su decisión de buscar una estancia en el país, han modificado no sólo la retórica respecto a la condición de país de alta emigración. En la práctica

enfrenta una necesidad urgente de generar un nuevo entramado jurídico, político y social para dar respuesta a una dinámica en dos niveles, uno, respecto a los mexicanos que radican en el extranjero; otro, hacia la comunidad de personas nacidas en el extranjero y radicadas en México.

Es importante distinguir ambas perspectivas de los migrantes en su tránsito por el país quienes enfrentan diferentes situaciones de alta violencia, sobre todo por su precariedad económica. Esto en paralelo a quienes se incorporan al país en condición de habitantes transitorios o permanentes (con refugio y protección complementaria) y que sin representar un impacto mayor a la propia demografía nacional (ENADID, 2024), demandan integración laboral y comunitaria en distintas regiones del país. En el Plan Nacional de Desarrollo de la administración 2018-2024 se planteó reducir la migración forzada (mexicana e internacional). En este periodo, sin embargo, México experimentó cambios importantes en sus dinámicas migratorias, en gran medida como resultado de un mayor incremento de las restricciones en la política migratoria de Estados Unidos durante la administración de Donald Trump (2016-2020). La Unión Americana desde 1945 se ha consolidado como el principal polo de atracción del mundo para migrantes y refugiados, pero a partir de un crecimiento de los sentimientos antinmigrantes ha mantenido una trayectoria de endurecimiento de su política migratoria por lo que presionó al gobierno de México para que un mayor número de migrantes y solicitantes de refugio permanezcan en territorio mexicano.

El inicio del sexenio 2018-2024 en materia migratoria estuvo marcado por las caravanas migrantes desde octubre de 2018, la aprobación multilateral del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular en paralelo al Pacto Mundial de Refugiados y la solicitud de México a la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) para diseñar el Programa de Desarrollo Integral El Salvador-Guatemala-Honduras-México. Sin embargo, la reacción de la administración Trump ante las caravanas y un número alto de detenciones en la frontera con México, les permitió presionar al gobierno mexicano para aceptar un mayor y creciente número de solicitantes de asilo. Dicha presión alcanzó su punto máximo en el verano de 2019 con la amenaza de imponer aranceles a las importaciones mexicanas si la migración no era contenida por México por lo que el gobierno federal decidió incorporar a la nueva Guardia Nacional en operativos migratorios. La pandemia de COVID-19 fue otro punto de inflexión a este cambio en la dinámica migratoria en México porque, aunque este suceso mundial detuvo la movilidad masiva migratoria durante el 2020 también generó una mayor concentración de personas en las fronteras mexicanas en espera de poder migrar hacia Estados Unidos. Con el fin paulatino de las restricciones de movilidad por la pandemia el flujo migratorio se aceleró y aumentó el número de personas en movilidad migratoria.

Hacia el final del sexenio en junio de 2024, la administración de Joseph Biden anunció de manera unilateral que el número de solicitantes de asilo en Estados Unidos se estaba rebasando por lo que, a partir de entonces, quienes desean solicitar asilo en ese país deberán esperar en territorio mexicano. En los hechos, estas y otras decisiones que responden a contextos electorales en Estados Unidos han definido el cambio en la dinámica migratoria y del refugio en México. Por otro lado, López Obrador decidió hacer un cambio en el liderazgo de la política migratoria a través de un decreto que creó la Comisión Intersecretarial de Atención Integral en materia migratoria a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). Este decreto está en contradicción con la Ley de Migración que establece que la política migratoria es formulada y dirigida por la Secretaría de Gobernación y su órgano operativo es el Instituto Nacional de Migración (INM). El resultado de esta decisión fue que la política migratoria mexicana quedó supeditada a la política exterior, específicamente a acuerdos migratorios informales con Estados Unidos a través de Memorándums de Entendimiento y Declaraciones Conjuntas. Se ha centrado en la contención de la migración irregular en tránsito a cargo del INM bajo las prioridades estadounidenses y en este contexto se han rebasado las capacidades institucionales y presupuestales como la de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) ante un aumento exponencial de solicitudes de refugio anuales que pasaron de 17 mil en 2018 a 140 mil durante 2023.

Como parte de la contención migratoria y en alineamiento con la política migratoria estadounidense, en este periodo México impuso visas a nacionales de diferentes países de la región de América Latina y el Caribe (Antigua y Barbuda, Brasil, Ecuador, Haití, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, Venezuela y Perú). Igualmente, se han registrado denuncias de malos tratos y abusos en los aeropuertos por parte del INM a personas con base en su origen nacional. El momento más visible de la violencia del INM fue el incendio en la estación migratoria de Ciudad Juárez en marzo de 2023 donde murieron 40 migrantes. Aunque hubo recomendaciones por parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos por violaciones graves y un proceso judicial, el comisionado del INM, Francisco Garduño se mantuvo en el cargo durante las investigaciones en su contra y hasta concluir el sexenio. Por otra parte, la prioridad de contención migratoria se trasladó a la cooperación internacional hacia Guatemala, El Salvador, Honduras y Cuba a través de los programas de Jóvenes Construyendo el Futuro y Sembrando Vida debido a que no se concretó el financiamiento para las inversiones que contemplaba el plan propuesto por la CEPAL.

No obstante, hacia finales del sexenio se dieron avances importantes para la diáspora mexicana. Se permitió una modernización en términos jurídico-administrativos al reconocer la condición de dobles nacionales de

hijos de mexicanos nacidos en el extranjero desde 1997, pero a partir del año 2022 esta condición se extendió también a los hijos de mexicanos que a su vez nacieron en el extranjero (tercera generación). En enero de 2024 se eliminó en la ley el requisito de que las actas de nacimiento emitidas en el extranjero deban de contar con apostilla. Lo cual facilitará la acreditación de la nacionalidad de miles de hijos/hijas de mexicanos nacidos en el extranjero y ahora también de una tercera generación. Para la elección presidencial de 2024 por primera vez se permitió el voto presencial en 23 consulados mexicanos (en Estados Unidos y Europa), sumado esto a otras modalidades que ya se habían implementado como el voto vía postal y el electrónico. Pese a la mayor visibilidad de la participación electoral desde el exterior hay una serie de procedimientos que siguen complicando su inclusión plena en la vida electoral mexicana. No obstante, en las elecciones de 2024 hubo un aumento de 76 % de votos emitidos respecto a la elección de 2018 que llegaron a los 197 mil votos efectivos. También, hacia el final del sexenio en mayo de 2024, la Comisión Intersecretarial a cargo de la SRE presentó lo que denominó el Modelo Mexicano de Movilidad Humana que pretende generar las bases de una visión sobre las migraciones en sus diferentes facetas tal como ocurre desde hace varias décadas.

Propuestas

- 1) Es importante evitar referirse a las dinámicas migratorias como “problema” o “crisis” porque implica connotaciones negativas, de intervención urgente o con medidas extraordinarias. Aunque pueden ayudar a paliar ciertas situaciones, evitan un diseño y planeación de política pública en materia migratoria y pueden fomentar discursos discriminatorios y racistas.
- 2) La política migratoria y la política exterior en la materia deben tener como eje los derechos humanos de personas migrantes y refugiadas (individuales, sociales y políticos). Esto evita la incongruencia entre los derechos que defendemos para connacionales en el exterior y lo que ofrecemos a personas extranjeras en México.
- 3) Promover canales de regularización migratoria porque condenar a las personas a estatus migratorios precarios o la irregularidad limita su desarrollo, les margina estructuralmente y los orilla a ser potenciales víctimas de quienes puedan lucrar con sus necesidades.

En materia de política exterior:

- 1)** México no puede aceptar ser un tercer país seguro de Estados Unidos, ni colaborar en la externalización de su política migratoria restrictiva y selectiva. Además, debe promover la regularización migratoria de connacionales mexicanos en ese país que son indocumentados.
- 2)** La cooperación internacional con Centroamérica no puede tener como objetivo la contención migratoria porque no logrará ese resultado. La relación entre desarrollo y migración no es de carácter lineal, por el contrario, más proyectos de desarrollo y transferencias monetarias pueden implicar incremento en las migraciones. Lo cual no es negativo; al contrario, las migraciones contribuyen a enriquecer a las sociedades y tienen resultados positivos.
- 3)** México debe promover esquemas de gobernanza migratoria regional y multilateral, incentivar que las migraciones se realicen por canales regulares y que a la par se persiga, denuncie y judicialice el tráfico y la trata de personas.
- 4)** Hay una amplia demanda para que se extiendan algunos de los programas sociales que se han desarrollado en el país, integrando eventualmente a los connacionales a los programas de pensión universal para personas de la tercera edad, lo mismo para quienes presentan alguna discapacidad.
- 5)** El gobierno mexicano también está considerando apoyos a connacionales en el exterior para su integración plena en el país donde radican para fortalecer sus posibilidades como ciudadanos de dicho país. Por ejemplo, facilitando la obtención de documentos oficiales mexicanos que se requieran como actas de nacimiento, documentos de identidad y escolares. Un programa importante para la comunidad mexicana es apoyar la inclusión en la educación universitaria tanto en la extensión de programas de instituciones mexicanas, como ofreciendo facilidades para continuar estudios universitarios en instituciones del extranjero (principalmente Estados Unidos). Promover que las comunidades mexicanas en el exterior aumenten sus años escolares y cuenten con educación universitaria redundaría en mejorar sus posibilidades de desarrollo.

- 6) Otros proyectos que van en curso, pero deben consolidarse tienen que ver con la inclusión financiera que reconozca de manera concreta la diversidad de formas que presenta la migración. Con la conclusión del Programa 3x1 que buscaba canalizar remesas a proyectos productivos y comunitarios en 2020, se aceleró un proyecto para extender instrumentos financieros que permitan el envío de remesas de manera directa de las personas migrantes a sus familiares evitando la triangulación. Sobre todo, bajando de manera significativa los costos, lo cual quedó inscrito en el programa a cargo de Financiera para el Bienestar (FINABIEN), dependiente de la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes. Además, también es posible promover nuevos esquemas de coinversión de remesas colectivas que sustituyan al Programa 3x1.
- 7) Un compromiso que aún queda por solventarse es el cambio de los Consulados a verdaderas oficinas de defensoría de la comunidad mexicana en el extranjero que cumplan con los trámites de documentación oficial, apoyo jurídico en diversos casos de auxilio legal a ciudadanos mexicanos que radican en el extranjero (defensoría y auxilio en procedimientos). Asimismo, contacto permanente del gobierno mexicano con las comunidades a través de información, actividades y programas que las personas demandan de manera cotidiana.

En materia de política migratoria doméstica:

- 1) El gobierno mexicano debe definir el liderazgo de la política migratoria en el territorio. Formalmente, bajo la Ley de Migración corresponde a la Secretaría de Gobernación. Una vez definido el liderazgo, se puede implementar un modelo de política migratoria mexicana que pueda ser evaluado y preferentemente incluya a los distintos órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) fundamentalmente para promover la integración de personas migrantes y refugiadas.
- 2) El país tiene una normatividad jurídica respecto a los derechos humanos de migrantes que atenta contra los derechos básicos como el derecho a la no discriminación, la xenofobia y el racismo. Debe revisarse y actualizarse el entramado jurídico en esta materia, incluyendo a los naturalizados aún en desventaja pese a ser ciudadanos mexicanos.

- 3) Reconocer el importante papel que desempeña la sociedad civil y los albergues que atienden a poblaciones migrantes y en movilidad. Un mayor intercambio, cooperación y acuerdos formales entre autoridades gubernamentales y organizaciones de defensa de derechos humanos es indispensable.
- 4) México debe sumarse de manera efectiva a los acuerdos que se firmen en el marco de la declaración de Cartagena+40 que durante 2024 transita en medio de consultas regionales de la titularidad del gobierno colombiano y brasileño para dar la estafeta de coordinación al gobierno de Chile, lo que se oficializará en diciembre de 2024. En concordancia, México debe fortalecer su sistema de refugio y aplicar su normatividad progresista en la materia.
- 5) El gobierno mexicano requiere medidas concretas para las personas mexicanas que han sido desplazadas por la violencia de sus comunidades y que se trasladan a la frontera norte con el propósito de solicitar asilo en Estados Unidos. En México debe aprobarse la ley sobre el Desplazamiento Forzado Interno para generar un marco de acción jurídica de atención a esta realidad y atender las causas que incluso los lleva a solicitar asilo sobre todo en Estados Unidos, país que ofrece bajos porcentajes de aceptación de casos mexicanos.

Conclusiones y reflexiones finales

La política migratoria y la política exterior pueden estar interrelacionadas y deben estarlo. Sin embargo, la primera se implementa de manera territorial y, la segunda de manera externa y mucho más amplia considerando los intereses nacionales, el Derecho Internacional y los mecanismos bilaterales, regionales y multilaterales que también pueden ser concurrentes para los asuntos migratorios tales como la desigualdad estructural, el combate al hambre, la pobreza, la construcción del desarrollo sostenible y de comunidades de paz. México puede construir una política migratoria que atienda sus propias dinámicas demográficas y a los distintos perfiles migratorios, debe ser un país de inclusión y derechos para las personas migrantes y refugiadas, en conjunto con la sociedad mexicana. Las dinámicas de exclusión y desigualdad tienen efectos corrosivos, por lo que la regularización migratoria y el acceso a documentación es clave. Para la diáspora mexicana se requiere plantear una agenda amplia de participación transnacional que sea relevante en distintos ámbitos: cultural, social, económico y político. El Estado me-

xicano debe considerar en su amplia magnitud lo que implica esta población en Estados Unidos: 12.2 millones mexicanos que son de primera generación, 13.6 millones de segunda generación y 13.8 millones de tercera generación. Además de 332 mil personas mexicanas viviendo en otros países.

Capítulo 13

Derechos humanos: presión desde afuera y negación durante el sexenio de Andrés Manuel López Obrador

Alejandro Anaya Muñoz
Montserrat Garibay Villalba

Introducción

El devenir de la política exterior de México en materia de derechos humanos durante las últimas tres décadas se ha caracterizado por una intensa interacción de los sucesivos gobiernos del país con el régimen internacional de derechos humanos. Con la llegada de Vicente Fox a la presidencia, en diciembre del 2000, la política exterior de México se transformó de una firmemente anclada en los principios de soberanía y no intervención a otra caracterizada por una franca apertura al escrutinio internacional. Los gobiernos de Vicente Fox (2000 a 2006) y Felipe Calderón (2006 a 2012) no necesariamente recibieron con entusiasmo las nutridas críticas y recomendaciones provenientes “desde afuera” (en temas como el asesinato y la desaparición de mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua, la tortura o la jurisdicción militar), pero sí con un tono discursivo de reconocimiento de los retos que el país enfrentaba en la materia y de la pertinencia del acompañamiento internacional en los esfuerzos internos por propiciar un ejercicio del poder público basado en el respeto a los derechos humanos. De esta manera, desde el 2000, numerosos actores internacionales (órganos del régimen internacional de derechos humanos, organizaciones no gubernamentales y gobiernos de otros países) han tenido una activa y protagónica participación en el desarrollo de la política interna mexicana alrededor de los derechos humanos. Constantemente externando fuerte y claro su preocupación por el incremento de las violencias en distintos ámbitos sociales y en

diversas regiones geográficas del país, realizando decenas de visitas *in loco*, elaborando informes críticos y formulando miles de recomendaciones.

Con la llegada de Enrique Peña Nieto a la presidencia se observó un cambio en la interacción del gobierno de México con sus críticos internacionales: cierta añoranza por la época de la hegemonía priísta, en la que los actores internacionales no tenían la puerta abierta. Ciertamente, la política de apertura al escrutinio internacional no fue cancelada: las visitas, los informes y las recomendaciones continuaron dándose a un ritmo y volumen similar al de las administraciones anteriores. Sin embargo, la irritación que las críticas “desde afuera” causaban al gobierno y su abierto rechazo a las mismas fue evidente, particularmente en materia de tortura y desaparición forzada de personas. Andrés Manuel López Obrador (AMLO) tomó posesión a finales de 2018 en este marco de intensa presión “desde afuera” (también “desde adentro”, aunque este no es el enfoque de este capítulo) y al principio del sexenio nos preguntamos cuál sería la política exterior en materia de derechos humanos del nuevo gobierno: si recibiría las observaciones y recomendaciones internacionales de manera autocrítica y tendría una relación de respeto y reconocimiento de la contribución de los actores externos o si continuaría con la tendencia negacionista y de nostalgia soberanista de su antecesor. El objetivo de este capítulo es identificar las características centrales de la política exterior en materia de derechos humanos del gobierno de AMLO y, desde ahí, formular algunas propuestas al gobierno de Claudia Sheinbaum (2024 a 2030).

Diagnóstico

Al igual que en los sexenios previos, durante el de AMLO, México mantuvo una presencia activa en los principales foros internacionales de derechos humanos; particularmente en el Consejo de Derechos Humanos (CDH) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), uno de los principales eslabones del régimen internacional de derechos humanos. México fue miembro del CDH por dos períodos consecutivos (de 2019 a 2021 y de 2021 a 2023). En estos seis años, la delegación mexicana propuso cincuenta y tres resoluciones y copatrocinó ciento doce; la mayor parte de ellas relativas a los derechos de las mujeres y la equidad de género, los derechos de las personas con discapacidad, pueblos indígenas, personas migrantes, niñez, la cuestión del terrorismo y la privacidad digital. De esta manera, México fue un miembro muy activo dentro de este importante órgano internacional.

Una de las principales herramientas con que cuenta el CDH para monitorear las violaciones a los derechos humanos en el mundo es el Examen

Periódico Universal (EPU), el cual consiste en un ejercicio de monitoreo crítico de la situación al interior de cada país, elaborado entre pares: es decir, entre los propios Estados miembro de la ONU. El resultado de este ejercicio es un informe de país, en el cual se resaltan los problemas de violación más preocupantes y se incluyen una serie amplia de recomendaciones elaboradas por el resto de los Estados. Durante el sexenio de AMLO, la situación de derechos humanos en México fue evaluada en el marco del EPU en 2019 y 2023. En el primer ciclo, recibió 264 recomendaciones y en el segundo 318. La mayoría de estas se centraron en instar al Estado Mexicano a proteger los derechos de comunidades indígenas, afrodescendientes, la comunidad LGBT+, personas migrantes, refugiadas, infancias y periodistas. El CDH también insistió en la necesidad de mejorar los mecanismos institucionales para la defensa de los derechos y la protección de las mujeres y la rendición de cuentas en los casos de feminicidios, así como en el fortalecimiento de la educación, la rendición de cuentas de los oficiales de seguridad, el respeto a los derechos humanos en el marco de la lucha en contra del crimen organizado y la protección y la rendición de cuentas en materia de desaparición forzada de personas.

Por otro lado, a pesar de la pandemia, durante el sexenio de AMLO se realizaron veinte visitas *in loco* por parte de distintas relatorías especiales y otras instancias internacionales y se llevaron a cabo cinco procesos de revisión de informes periódicos por parte de los órganos de tratados de la ONU. En total, los órganos y procedimientos del régimen internacional de derechos humanos publicaron quince informes de monitoreo en el sexenio, en los cuales se plasmaron un total de 571 recomendaciones al país. Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de Estados Americanos (OEA), recibió 2,376 peticiones individuales, o quejas sobre la presunta violación de derechos humanos en México. Desde una perspectiva comparada: 23.18 % del total de peticiones individuales recibidas en ese periodo por la CIDH fueron sobre casos que ocurrieron en territorio mexicano. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos adoptó cuatro sentencias en casos contenciosos en el periodo.

La CIDH también monitorea la situación de los derechos humanos en los Estados miembro de la OEA a través del mecanismo de audiencias temáticas, las cuales se llevan a cabo en el marco de las sesiones regulares de la Comisión. En estas, se busca recibir información y dar seguimiento a temas o situaciones de violación de derechos humanos en países específicos o en la región en su conjunto. Normalmente, las audiencias son solicitadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), nacionales o regionales, pero también pueden ser requeridas por algún estado miembro. En estas audiencias, participan las OSC peticionarias y representantes del Estado,

quienes presentan ante la Comisión información y argumentos, desarrollándose así una especie de debate sobre las visiones (generalmente opuestas) relativas al tema o la situación objeto de la audiencia. Entre 2019 y 2023, se celebraron treinta y tres audiencias temáticas sobre México, lo cual sugiere que la agenda mexicana se mantuvo muy presente en los temas de interés de la CIDH a lo largo de todo el sexenio.

Todo esto señala que, al igual que en los sexenios anteriores, el monitoreo crítico sobre la situación de violación a los derechos humanos por parte de los órganos del régimen internacional de derechos humanos se dio de manera intensa durante la administración de AMLO. ¿Cómo fue la reacción o respuesta del gobierno de AMLO ante este intenso escrutinio “desde afuera”? Cuando el Comité contra de las Desapariciones Forzadas de la ONU visitó México en noviembre del 2021, el entonces subsecretario de derechos humanos de la Secretaría de Gobernación, Alejandro Encinas, reconoció públicamente la crisis de desapariciones que enfrentaba el país y agradeció la visita del Comité y las recomendaciones que hiciera al respecto. No obstante, en el 2022, cuando se publicó el informe de la visita, la narrativa gubernamental se transformó. El propio presidente desvalorizó el trabajo y las conclusiones del Comité, acusándolo de no actuar con profesionalismo, de ser tendencioso, conservador y de inventar la realidad. Este tipo de reacción ante la crítica internacional se convirtió en la característica principal de la narrativa gubernamental en la segunda parte del sexenio, la cual siguió una lógica de “negación”.

La “negación” se utiliza como estrategia discursiva ante la falta de capacidad o de voluntad de un gobierno para atender algún problema público sobre el cual es abiertamente criticado. Según el sociólogo sudafricano Stanley Cohen, quien desarrolló este concepto, existen tres tipos de negación: literal, interpretativa e implicatoria. El primer tipo es el más básico: se niegan los hechos y se cuestiona la objetividad y la confiabilidad de los críticos internacionales, sugiriéndose que tienen intereses contrarios al gobierno y una agenda oculta. El segundo tipo se utiliza cuando los hechos no se pueden negar y se intenta entonces redefinir el significado de la acción violatoria de los derechos humanos, enmarcándola o presentándola como algo distinto; es decir, algo que no es una violación a los derechos humanos. En el tercer tipo de negación, se busca justificar las violaciones, apelando a valores superiores, a la necesidad o a la revictimización.

El propio AMLO construyó una contranarrativa frente a la que presentaron los informes de los órganos de derechos humanos de la ONU, la OEA y demás actores internacionales, como el Departamento de Estado del gobierno de Estados Unidos o el Parlamento Europeo. El discurso del presidente se centró en asegurar que en México ya no se cometen violaciones a los derechos humanos que, eso era cosa del pasado, de los gobiernos

neoliberales, cuestionando la confiabilidad de los críticos internacionales, acusándolos de mentir y de ser cómplices de los conservadores. A menudo, el presidente acusó a los órganos internacionales de derechos humanos de no haber criticado a sus predecesores. Sin embargo, como se ha documentado ampliamente por la literatura académica y el trabajo de investigación de OSC, el escrutinio crítico internacional sobre la situación de derechos humanos en México ha sido intenso, particularmente a partir de finales de la década de 1990.

Durante el sexenio de AMLO, el gobierno de México manejó los tres tipos de negación, partiendo de la literal, al insistir que en México ya no se violan los derechos humanos; pero recurriendo también a la interpretativa al señalar, por ejemplo, que, los crímenes en contra de los periodistas no son crímenes de Estado sino delitos comunes perpetrados por la delincuencia organizada. Así como la implicatoria, al calificar a sus críticos como hipócritas, conservadores e injerencistas, buscando establecer una diferencia moral entre él y su gobierno, por un lado y, sus críticos, por el otro. Por ejemplo, cuando se publicó el informe de Personas Desplazadas Internamente, elaborado por la Relatora Especial para los derechos humanos de las personas desplazadas internas del CDH de la ONU, Cecilia Jiménez-Damary, el presidente calificó a la ONU como un organismo conservador que solo buscaba confrontar a su gobierno. La jefa del servicio de información de la ONU en Ginebra, Alessandra Vellucci, le respondió con una invitación a las Naciones Unidas para que el mandatario expresara sus críticas y sugerencias. Sin embargo, el presidente rechazó la invitación, recalcando que la ONU era un aparato burocrático que solo fungía como un florero.

Propuestas

Recapitulando, el gobierno de AMLO mantuvo una actitud propositiva en foros como el CDH de la ONU, en el que contribuyó al desarrollo de la agenda internacional de derechos humanos. Continuó aceptando visitas de órganos internacionales y participando en audiencias temáticas de la CIDH, entre otras cosas. Sin embargo, de manera contradictoria, mostró un celo soberanista exacerbado ante las críticas de los órganos internacionales ante las violaciones a los derechos humanos en México. La estrategia de negación extrema que implementó debilitó su credibilidad internacional y minó la reputación del Estado Mexicano, como uno que estaba intentando afrontar sus retos en materia de derechos humanos. Las identidades en la esfera internacional se proyectan mediante una combinación entre discurso y acción. En el ámbito de los derechos humanos, la participación en órganos

internacionales, junto con las reacciones discursivas ante la crítica de los órganos del régimen internacional construyen identidad. En este sentido, ¿Qué tipo de identidad estatal buscará construir el gobierno de Claudia Sheinbaum? Si la intención es proyectar un Estado que reconoce el valor y la legitimidad del régimen internacional de derechos humanos (de sus normas y sus órganos), así como presentar a México ante el mundo como una democracia en consolidación que reconoce sus problemas y busca enfrentarlos con seriedad. Entonces la nueva administración debe seguir ocupando posiciones de protagonismo en el diseño de la agenda internacional de derechos humanos, a través de una participación propositiva en los principales foros en la materia, impulsando iniciativas para el desarrollo de la normatividad internacional y el fortalecimiento de los órganos del régimen internacional, tanto en el marco de la ONU, como en el de la OEA. De manera paralela, debe mantener la política de apertura al escrutinio internacional, pero abandonando el negacionismo adoptado por sus dos predecesores. Las recomendaciones de los órganos internacionales de derechos humanos deben entenderse como una contribución al diagnóstico y al diseño de los marcos legales, institucionales y de políticas públicas necesarios para enfrentar las crisis de violaciones a los derechos humanos que sufre el país.

Reflexiones finales

La estrategia de negación ante la crítica y las recomendaciones de los órganos del régimen internacional de derechos humanos ha sido el sello de distinción de la política exterior en materia de derechos humanos del gobierno de AMLO. Este negacionismo es una clara manifestación del resurgimiento de una política exterior en materia de derechos humanos de sello priísta que se aferra al principio de soberanía y no intervención. La estrategia de negación no solamente dañó la imagen del propio presidente, sino que alteró la identidad del Estado Mexicano. Sin duda, la presión internacional alrededor de la crisis de derechos humanos continuará con intensidad durante el nuevo sexenio, alimentada por la realidad y también por la estrategia de negación del gobierno de AMLO. ¿Qué tipo de interacción tendrá el gobierno de Claudia Sheinbaum con sus críticos internacionales?, ¿Qué identidad estatal en materia de derechos humanos buscará desplegar, mediante sus acciones y sus narrativas?, sólo el tiempo dirá. El nuevo gobierno debe hacer este tipo de preguntas y llegar a la conclusión de que mantener una relación constructiva con los órganos del régimen internacional de derechos humanos favorece su propio interés y el del país y la

sociedad en su conjunto. También que busque proyectar la identidad de un Estado que acepta sus retos en materia de derechos humanos y que reconoce y valora la contribución que pueden hacer los órganos del régimen internacional de derechos humanos para entenderlos, atenderlos y superarlos.

Capítulo 14

Comercio exterior de México

Kendall López

Introducción

El capítulo tiene como objetivo analizar la influencia de la situación interna de México, a partir de las variables como: el Producto Interno Bruto (PIB) en millones de dólares, el lugar que ocupa el país en el mundo según el PIB, exportaciones en millones de dólares, lugar que ocupa en el mundo por exportaciones, deuda externa y lugar que ocupa en el mundo por Inversión Extranjera Directa (IED). También se consideran los acontecimientos internacionales como: la Guerra Comercial entre EE.UU. y China, la pandemia COVID-19, el proceso de negociación del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) y el conflicto geopolítico entre Rusia y Ucrania; en la política comercial de México, durante el sexenio de Andrés Manuel López Obrador (AMLO). Particularmente, se explica la incidencia de dicha situación interna e internacional en el diseño de la política comercial: los objetivos, intereses y acciones de esta administración. El argumento de este capítulo consiste en que las estrategias de política comercial de la administración de López Obrador, tales como: la promoción de exportaciones, la internacionalización de las empresas y la atracción de IED quedaron supe-
ditadas a la gobernanza global y el multilateralismo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La cual, ahora tiene influencia en las acciones y estrategias de política comercial del país, tras la disolución de ProMéxico.

Existe un amplio número de interpretaciones teóricas sobre qué es la política comercial. Sin embargo, es posible plantear una definición sencilla en que la mayoría de autores estarían de acuerdo. La política comercial es el conjunto de instrumentos y estrategias al alcance del Estado, para mantener, alterar o modificar sustantivamente las relaciones comerciales de un país con el resto del mundo; además comprende la política arancelaria. También, la política comercial como parte de la política económica de un país, integra el

conjunto de medidas que adopta el gobierno para influir en la economía. La política comercial comprende instrumentos como: impuestos, gastos, oferta monetaria, tasa de interés, barreras arancelarias y no arancelarias; incluyendo legislaciones y normativas. Además, dicha política tiene como objetivos principales: 1) Reducir los costos domésticos de producción, 2) Aportar al desarrollo, 3) Modernizar el aparato productivo, 4) Convertir al país en un lugar atractivo para producir 5) Diversificar la oferta y 6) Ampliar los mercados de destino de los productos de exportación. Para el logro de estos objetivos se establecen las estrategias de política comercial que, en su generalidad, comparten la mayoría de los países que adoptaron modelos de apertura comercial. Estas estrategias incluyen: 1) Establecimiento de tratados de libre comercio, 2) Promoción de Exportaciones, 3) Multilateralismo y 4) Atracción de Inversiones.

Este capítulo se estructura en tres apartados. El primero, un diagnóstico que contempla las situación interna e internacional de México, un segundo apartado que plantea una propuesta concreta para el sexenio 2024-2030 y en conclusión una sección de reflexiones finales.

Diagnóstico de la política comercial del sexenio de AMLO

Al inicio de la administración de López Obrador, México tenía una red de catorce tratados de libre comercio con cincuenta países (TLCs), treinta Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (APPRI) con treinta y un países o regiones administrativas y nueve acuerdos de alcance limitado (Acuerdos de Complementación Económica y Acuerdos de Alcance Parcial) en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). En este periodo se suma el TLC entre la Alianza del Pacífico y Singapur (2022) lo que le permite complementar su integración comercial con países de la región Asia-Pacífico y constituye un instrumento adicional en la consolidación de cadenas de suministro y producción. Además, la administración de AMLO retoma las negociaciones comerciales con su participación en el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífica (TIPAT), que representa el 14% de la IED para México; la modernización del Acuerdo Global México-UE (TLCUEM) y fortalece las negociaciones con algunos países en América Latina y Medio Oriente.

El 21 de mayo de 2018 se celebró la décimo tercera reunión del Comité Conjunto México-UE en materia comercial. En ella se analizaron los beneficios del Acuerdo Global y se abordaron los reportes de los comités de seguimiento en materia de obstáculos técnicos al comercio, medidas sanitarias y fitosa-

nitarias, compras de gobierno, propiedad intelectual y bebidas alcohólicas. Además, México avanzó en la conformación de las compras de gobierno a nivel de entidad federativa, a fin de cumplir el compromiso en esta materia e integrarlo a la parte comercial del TLCUEM.

El gobierno mexicano en el sector automotriz promovió un marco normativo, a fin de integrar la oferta en el mercado interno de vehículos automotores ligeros a nuevos a precios e impulsó la producción y la inversión de las empresas fabricantes establecidas en el país. El comercio automotriz con Argentina y Brasil, con base en el acuerdo automotriz entre México y el MERCOSUR (Acuerdo de Complementación Económica No. 55), se actualizó el 19 de marzo de 2019 con la suscripción del Sexto Protocolo Adicional al Apéndice con Argentina, con lo cual se mantienen los flujos de comercio con beneficios arancelarios para la exportación de vehículos ligeros mexicanos a esos países. En esa misma fecha se confirmó la entrada en vigor del libre comercio para vehículos ligeros sin restricciones cuantitativas entre México y Brasil. Con esta acción, México fortaleció la relación comercial con Argentina y Brasil, la primera y tercera economías de América Latina, siendo consecuente con el objetivo de política exterior que se planteó en el Plan Nacional de Desarrollo de “impulsar con énfasis los intercambios económicos, culturales, científicos y tecnológicos que abonen a la causa de la integración latinoamericana”.

Además, el gobierno de México en alineación con los compromisos adquiridos de la administración pasada, mantuvo su participación en organismos y foros multilaterales y regionales como la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés), la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la ALADI. En 2017, México era el décimo tercer actor en el comercio internacional y sus exportaciones e importaciones representaron 2.41 % y 2.31 %, respectivamente, del total mundial. Para el final del gobierno de López Obrador, se mantiene en la misma posición, ocupando el lugar trece en el mundo por exportaciones de 578. 19 mdd (millones de dólares) y ocupa la posición catorce en el mundo por PIB. Sin embargo, la administración de AMLO aún mantiene el reto del porcentaje de deuda externa, la cual corresponde al 45.8 % del PIB para el año 2022.

En el cuarto trimestre de 2019 y el primer trimestre de 2020 se registró una contracción anual en términos reales del PIB de 0.7 % y 1.3 %, respectivamente. El nivel de actividad económica se determinó por caídas en los sectores de la construcción, las manufacturas, el comercio al por mayor y los servicios financieros. No obstante, hubo sectores que contribuyeron positivamente al PIB como el agropecuario, la minería, la industria eléctrica, las telecomunicaciones, los servicios inmobiliarios y el comercio al menudeo. De acuerdo al cuarto informe de gobierno, en el primer trimestre de 2023 el PIB

registró un crecimiento de 1 % respecto al cuarto trimestre de 2022, con cifras ajustadas por estacionalidad. Con lo anterior, la actividad económica acumuló seis trimestres de crecimientos continuos. Este desempeño obedeció a los incrementos de las actividades secundarias y terciarias del orden de 0.6 % y 1.5 %, respectivamente, lo cual compensó la caída de 2.8 % de las actividades primarias. El PIB del segundo trimestre de 2023 presentó un crecimiento de 0.9 % trimestral, con datos ajustados por estacionalidad, con lo que se registraron siete trimestres de crecimiento continuo. Las actividades primarias presentaron un aumento trimestral de 0.8 %, mientras que las actividades secundarias mostraron un alza de 0.8 % y las actividades terciarias un aumento de 1 % respecto al trimestre previo.

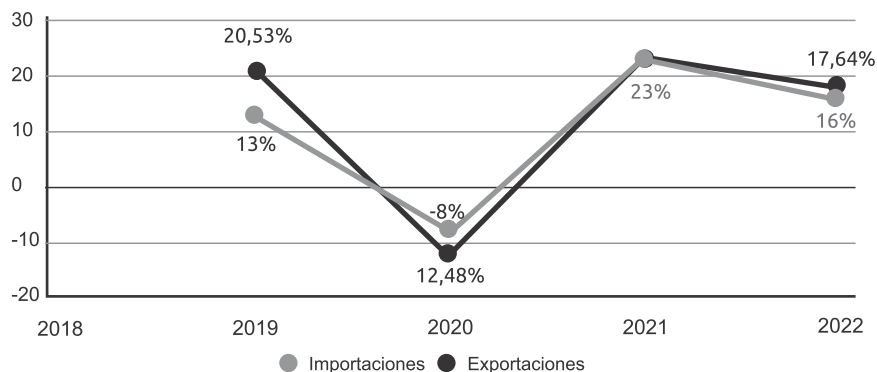
El perfil del comercio exterior de México mantuvo su elevada concentración en el mercado de Estados Unidos, en tanto que mostró una diversificación en mercados como Brasil, Alemania y Japón. En el 2018, EE.UU. fue el principal destino de las exportaciones mexicanas con 354,293 mdd, seguido de Canadá con 14,061 mdd, China con 7,281 mdd, Alemania con 7,048 mdd y finalmente en quinto lugar España con 4,652 mdd. Desde 2018 hasta 2023, los “Automóviles y otros vehículos automóviles diseñados principalmente para el transporte de personas” han constituido el principal producto de exportación. De acuerdo con la Secretaría de Economía, Estados Unidos representó el 99.8 % de las ventas internacionales mientras que China representó el 81.2 % de las compras internacionales de México en el 2023.

Cuadro1. Total de exportaciones mexicanas de 2018 a 2023

Principal destino de exportación	Valor total de las exportaciones en USD	Año
Estados Unidos de América	\$450,684.5	2018
Estados Unidos de América	\$460,603.8	2019
Estados Unidos de América	\$383,589.8	2020
Estados Unidos de América	\$494,949.2	2021
Estados Unidos de América	\$577,733.3	2022
Estados Unidos de América	\$643,188.2	2023
Estados Unidos de América	\$250,516.4	2024 (Periodo de enero - mayo)

Fuente: Elaboración propia con datos de Data México.

Figura 1. Comportamiento anual de las importaciones y exportaciones en la región a partir del T-MEC (2018 a 2022)



Fuente: Elaboración propia con datos de World Trade Map.

Las importaciones muestran un aumento del 13% en 2019, durante la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 2018, seguido por una disminución abrupta llegando al -8% en 2020 esto podría deberse a la pandemia. Sin embargo, se observa un repunte notable en 2021 con un aumento del 23%, indicando una rápida recuperación. En 2022, aunque menor, las importaciones aún muestran un porcentaje del 16%. Por otro lado, las exportaciones reflejan un patrón similar: un crecimiento al 20,53% en 2019, seguido por una caída significativa apuntando en un -12,48% en 2020 debido al impacto de la pandemia. Similar a las importaciones, se registra un fuerte repunte en 2021 con un aumento al 23,35%. En 2022, las exportaciones continúan su tendencia positiva, con un porcentaje de 17,64%, aunque ligeramente menor que el año anterior.

México también mantuvo el comercio exterior, junto con la atracción de IED, como principales estrategias de política comercial para impulsar el crecimiento económico. En 2018, la IED provino de Estados Unidos (38.8%); España (13.1%); Canadá (10.1%); Alemania (8.2%) y Japón (6.7%). Mientras que, para el año 2023 la IED provino de Estados Unidos (41.1%), España (11.3%), Alemania (8.5%), Argentina (7.5%), Japón (7.3%) y Canadá (6.7%). En el año 2019, de acuerdo a sus componentes los flujos de IED se originaron por 8,476.4 mdd (83.4%) por concepto de reinversión de utilidades; 2,280.3 mdd (22.4%) a través de nuevas inversiones; y -594.7 millones de dólares (-5.8 %) por cuentas entre compañías. Desde 2018 hasta el 2023, el sector manufacturero ha liderado como principal fuente de IED para México.

En cuanto a la IED, durante el gobierno de López Obrador, México se mantuvo entre los principales destinos receptores de capital extranjero. En 2023, México se colocó como la onceava economía receptora de IED a nivel mundial, la cuarta a nivel continente, la sexta de los países miembros de la

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la segunda a nivel América Latina.

La administración de López Obrador se caracterizó por la presencia de importantes acontecimientos en el escenario internacional que también influyeron en el diseño de la política comercial, particularmente; en los objetivos, intereses y acciones. La renegociación del TLCAN (ahora T-MEC) generó expectativas antes y durante el proceso de negociación. La guerra comercial entre China y Estados Unidos provocó una fuerte incertidumbre en los mercados internacionales, tanto por la cobertura de productos como por la duración y tuvo una influencia en las reglas negociadas durante el T-MEC. En marzo de 2018, Estados Unidos impuso aranceles de la Sección 232 del 25% a las importaciones de acero y del 10% a las importaciones de aluminio de China y otros países, eximiendo temporalmente a México. Sin embargo, en cuanto a las sanciones y represalias sobre dichos productos, en el 2019, el gobierno norteamericano cedió y concordó en dejar sin efecto los aranceles a las importaciones de acero y aluminio con procedencia mexicana que, regía desde el 1º de junio de 2018. En ese mismo año, en reciprocidad por la medida, la Secretaría de Economía publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el decreto donde elimina las represalias impuestas desde el 5 de junio de 2018 a ciertos productos estadounidenses.

Otro de los acontecimientos que influyó en las estrategias y acciones en materia comercial durante la administración de AMLO fue la pandemia del COVID-19, una de las crisis sanitarias más severas de los últimos tiempos que llevó a una caída significativa de la economía global y, por tanto, del comercio mundial, con importantes afectaciones al país. Lo que generó que el gobierno mexicano tomará acciones en materia de facilitación del comercio como la simplificación de trámites de comercio exterior. El conflicto geopolítico entre Rusia y Ucrania, ha derivado en un incremento de los precios de los alimentos, los combustibles y los fertilizantes, así como en una mayor incertidumbre económica y en una menor expectativa de crecimiento mundial. Sin embargo, la Mezcla Mexicana de Exportación registró en el 2022 un incremento de 62.4% en su precio de comercialización, principalmente como consecuencia del aumento en la demanda internacional de petróleo crudo derivada del conflicto Rusia-Ucrania. Finalmente, los cierres de China por la política de cero COVID-19 generaron distorsiones en las cadenas de suministros y las quiebras de algunos bancos regionales de Europa y Estados Unidos de América.

Propuestas: “En búsqueda de un nuevo modelo de ProMéxico”

La disolución de ProMéxico mediante el decreto publicado en el DOF el 3 de mayo de 2019 constituye una de las primeras medidas y más drásticas de la administración de López Obrador. Dicha acción influye de manera significativa en el comercio exterior del país, debido a que las estrategias de promoción de comercio exterior y atracción de inversión extranjera directa son ahora diseñadas y conducidas por la Secretaría de Economía, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). Es decir, se creó una unidad estratégica llamada “Oficina de Impulso Económico Global de la SRE”, entre ambas secretarías para instrumentar la política comercial de México. Adicionalmente, la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo lanzan el “Proyecto de Impulso Económico Global” que tiene como objetivo coadyuvar a las actividades de promoción económica y atracción de inversiones del país.

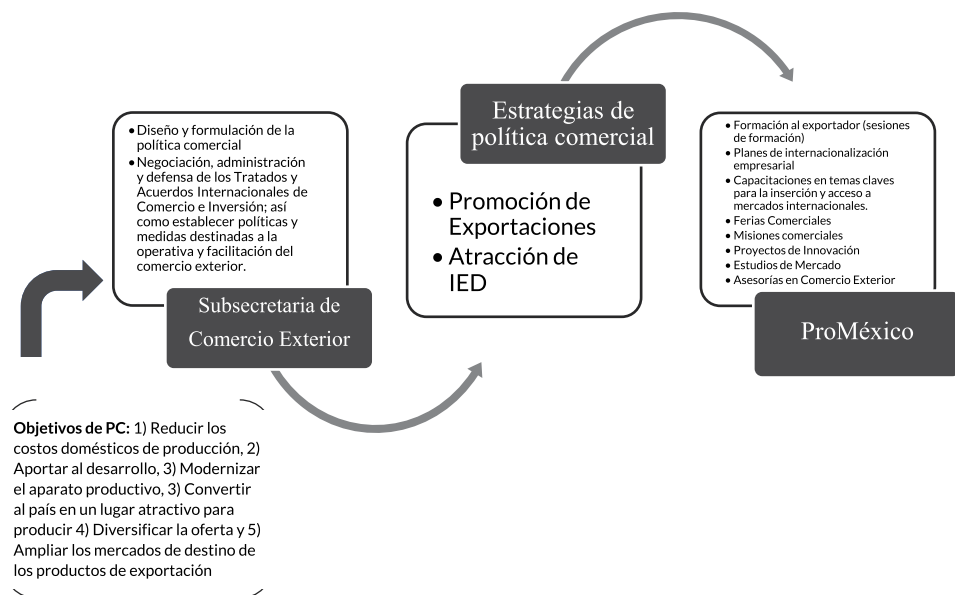
De acuerdo con la SRE, dicho proyecto surge a partir de la creación de la Dirección General de Impulso Económico Global (DGIEG), dentro de la Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos. La DGIEG será la encargada de diseñar y coordinar la ejecución de misiones de promoción económica y comercial en el exterior, así como de promover este tipo de encuentros en México. Tales acciones tendrán la finalidad de impulsar la exportación de productos mexicanos y atraer IED y estarán enfocadas a sectores estratégicos: movilidad, aeroespacial, agroindustrial, ciencias de la vida, industrias digitales e infraestructura. No obstante, la cuestión es: ¿A quién le rinde cuentas dicha unidad estratégica? ¿A la Secretaría de Economía, a la SRE, a la Subsecretaría de Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, a la Subsecretaría de Comercio Exterior o a Naciones Unidas? ¿Cuentan las cancillerías y representaciones consulares con la infraestructura, personal humano capacitado en materia de comercio exterior, así como con el *know how* para estimular las inversiones extranjeras? Y finalmente, ¿se benefician de manera significativa las PYMES exportadoras con esta nueva segregación de funciones en diferentes entes, en lugar de recurrir a una entidad productiva y eficiente?

Actualmente, las embajadas y consulados se encargan de las acciones de internacionalización de empresas mexicanas, así como de las actividades de atracción de inversiones y promoción de exportaciones. Mientras que el Consejo Empresarial Mexicano de Comercio Exterior, Inversiones y Tecnología (COMCE) se encarga de los seminarios para el sector exportador mexicano y la difusión de oportunidades de negocios en los mercados donde México tiene acuerdos comerciales.

De modo que, la propuesta concreta en materia de política comercial para el sexenio 2024-2030 consiste en derogar el decreto emitido 3 de mayo

de 2019 donde se disuelve el fideicomiso ProMéxico y crear un decreto que no sólo retome sino fortalezca esta entidad en cuanto al liderazgo y dirección, medición y resultados, recursos y procesos, así como la calidad de servicios y productos. Este nuevo modelo de promotora de comercio debe tener la misión de promover y facilitar el comercio exterior y las inversiones, haciendo especial en la estrategia de promoción de exportaciones de las PyMES mexicanas. Además, esta nueva versión de ProMéxico debe constituirse como la “mano derecha” de la Secretaría de Economía en materia de Comercio Exterior, es decir convertirse en el ente operativo de las acciones de promoción de exportaciones e inversiones que resultan de los objetivos de la política comercial mexicana, de la cual se encarga de diseñar la Subsecretaría de Comercio Exterior.

Figura 2. Esquema de operación de la política comercial



Fuente: Elaboración propia.

Existen modelos exitosos de promotoras de comercio exterior en el mundo que México puede adoptar. Tal es el caso de la Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER), la cual ha ocupado el primer lugar en el ranking de promotoras de comercio del mundo desde el año 2014 hasta el 2020, según el International Trade Centre (ITC), agencia adscrita a la OMC y la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Costa Rica obtuvo las mejores calificaciones en el “liderazgo y dirección, medición y resultados, recursos y procesos, así como la calidad de servicios y productos” con los

que cuenta. Además, la agencia fue ganadora en la categoría “Mejor iniciativa para el comercio inclusivo y sostenible” por el programa de Crecimiento Verde. Los premios *World Trade Promotion Organization* (WTPO) reconocen las iniciativas de desarrollo de exportaciones en el mundo en tres categorías: “Mejor uso de alianzas”, “Mejor uso de tecnologías de información” y “Mejor iniciativa para el comercio inclusivo y sostenible”.

Del mismo modo, PROCOMER se caracteriza por su amplio portafolio de servicios para los exportadores, así como la implementación de iniciativas que van desde el área logística, apoyo al financiamiento para la exportación y comercio electrónico, hasta programas de crecimiento verde, proyectos de innovación abierta, procesamiento automático de documentación de exportación, entre otros. El estudio hecho a PROCOMER destacó la colaboración público-privada, la orientación a los resultados, la capacidad gerencial, el talento humano de su *staff*, el uso de tecnologías, la marca país “Esencial Costa Rica” y su independencia presupuestaria. Todo lo anterior, le ha permitido posicionarse entre las primeras agencias a nivel mundial, por encima de potencias como Finlandia, Reino Unido, Colombia, Chile, Australia o Malasia.

Así, este nuevo modelo de ProMéxico debe contar con una junta directiva que contemple al secretario de economía, al encargado de la Subsecretaría de Comercio Exterior, al director general de ProMéxico, así como con representación de otros entes privados como COMCE. Paralelamente, debe contar con una estructura organizacional compuesta de un equipo especializado en áreas estratégicas de comercio exterior y atracción de inversiones.

Reflexiones finales

Si bien existen esfuerzos de diversificación de mercados que se materializan en la red de catorce tratados de libre comercio con cincuenta países, treinta Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones, con treinta y un países o regiones administrativas y nueve acuerdos de alcance limitado (Acuerdos de Complementación Económica y Acuerdos de Alcance Parcial) en el marco de la ALADI. Así como del acuerdo automotriz entre México y el MERCOSUR (Acuerdo de Complementación Económica No. 55) que promovió el comercio automotriz con Argentina y Brasil, mediante beneficios arancelarios para la exportación de vehículos ligeros mexicanos a esos países. La dependencia del mercado estadounidense para el crecimiento de la economía mexicana representa aún el reto principal para la política comercial de México. Este desafío ha determinado las acciones en materia de

comercio exterior a lo largo de todo el periodo de la administración de AMLO. Desde 2018 hasta el 2023, Estados Unidos es el principal socio comercial de México, el principal destino de las exportaciones y de quien provienen el mayor flujo de IED. En el 2023 Estados Unidos representó el 99.8 % de las ventas internacionales.

Del mismo modo, pese a que México sigue ocupando el lugar trece en el mundo por exportaciones y se mantuvo entre los principales destinos receptores de capital extranjero, en 2023, se colocó como la onceava economía receptora de IED a nivel mundial. Estos volúmenes de exportaciones obedecen en su mayoría al comportamiento de las exportaciones de las ensambladoras como Audi, Ford Motor, KIA, Toyota BMW, Honda, General Motors, Mercedes Benz, Nissan, Volkswagen y Chrysler como la única ensambladora que presentó disminuciones durante la Pandemia COVID-19. Así, desde 2018 hasta el 2023 el sector manufacturero ha liderado como principal fuente de IED para México, mostrando una tendencia de inversiones de plataforma hacia el mercado de Estados Unidos.

En conclusión, se observa una dicotomía en términos de una productividad que abone al desarrollo económico del país. Es decir, por un lado, el sector manufacturero, especialmente la industria automotriz representa aumentos de productividad que se reflejan en las exportaciones y la inversión extranjera directa. Pero también, indica que hay otros sectores de la economía que no muestran los mismos niveles de productividad que abonen de la misma manera a la economía mexicana. Tal es el caso, de las PyMES, en particular las PyMES exportadoras que, pese a los esfuerzos del gobierno de México de introducirlas en las cadenas globales de valor (CGV). De acuerdo con el INEGI el 95.4 % de las empresas no participa en cadenas globales de valor y, un 34.8 % de éstas señala que se debe a que no tienen información de cómo hacerlo. Resalta que un 19.1 % considera que no es necesario y a un 15.5 % no les interesa participar en dichas cadenas. Así, quizás la intención de restar poder a la Secretaría de Economía y transferirlo a la Secretaría de Relaciones Exteriores, creando una especie de “súper secretaría”, no sea la respuesta más acertada para enfrentar los retos del complejo ecosistema de las PyMES exportadoras mexicanas.

Capítulo 15

Nearshoring

Luz María de la Mora Sánchez

Introducción

La pandemia del COVID-19, la guerra comercial entre China y Estados Unidos y la necesidad de acortar las cadenas de suministro han detonado una tendencia hacia la relocalización de cadenas globales de valor, conocida popularmente como *nearshoring*. Esta tendencia colocó a México como un sitio al que sus socios comerciales y, en particular Estados Unidos, han volteado a ver como un sitio para relocalizar cadenas productivas y así asegurar cadenas de suministro resilientes y confiables en América del Norte. Sin proponérselo, México se posicionó como un socio clave para la relocalización de cadenas de suministro lo que fue posible gracias a una política comercial que, a través de tres décadas, construyó una red de 14 tratados de libre comercio (TLC) con 52 países, incluyendo el Tratado entre México, Estados Unidos, Canadá (T-MEC).

El gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador resultó beneficiado de esta tendencia hacia el *nearshoring* que ha impulsado el comercio exterior de México y lo ha mantenido como un destino atractivo a la inversión extranjera directa (IED). La Organización Mundial del Comercio (OMC) coloca a México como el noveno importador y exportador a nivel mundial, el primero en América Latina y el principal socio comercial de Estados Unidos. En términos de inversión extranjera, México se mantuvo como el segundo destino de IED en América Latina y el 12º a nivel global según datos de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés). Estos indicadores contrastan con la manera limitada y desarticulada en la que se desarrolló e implementó la política comercial, de inversión y de *nearshoring*. México, al igual que otros países en el mundo, también adoptó algunas medidas nacionalistas y proteccionistas para proteger a ciertos sectores productivos nacionales, en abierta contradicción con compromisos asumidos en los acuerdos comerciales de México, pero, sobre todo, erosio-

nando las posibilidades de maximizar las oportunidades transformadoras del *nearshoring* para el país en su conjunto.

Diagnóstico

La ola de la relocalización de cadenas de suministro que puso a México en el mapa del *nearshoring* puede explicarse, sobre todo, por factores externos, pero también por la construcción de una política comercial liberal a partir de los años ochenta y que en el gobierno del presidente López Obrador mostró cierta continuidad.

Con respecto al primer punto relativo a factores externos, la pandemia hizo evidente las vulnerabilidades de las cadenas de suministro y la excesiva dependencia de China para acceder a insumos básicos como los semiconductores para una diversidad de sectores, entre ellos, el automotor. Al final de 2020, el comercio exterior de México disminuyó -12.5% en tanto que la inversión extranjera directa (IED) se contrajo más de 9% para quedar en 29 mil millones de dólares. La dependencia de un solo proveedor llevó a una reducción de 20 % la producción de autos en México derivado de la falta de insumos provenientes de Asia. Esta dependencia llevó a que las empresas plantearan diversificar su proveeduría a través de una estrategia de “China + 1” donde México se identificó como ese proveedor adicional.

Asimismo, la guerra comercial que inició el presidente de Estados Unidos, Donald Trump, en contra de China a partir de julio de 2018 llevó a la imposición de aranceles de más de 25% a alrededor de 60% de las importaciones que Estados Unidos realiza de China. Ello encareció de manera significativa las importaciones chinas y reforzó la estrategia de buscar diversificar la proveeduría de China hacia terceros países entre los que se encontró México. En este sentido, México se posicionó como un país con ventajas para convertirse en socio y aliado de Estados Unidos en esta relocalización debido a su integración productiva con las cadenas productivas de América del Norte. Según datos de la Oficina del Censo de Estados Unidos para 2023 las exportaciones de México a Estados Unidos sumaron más de 475 mil millones de dólares, un crecimiento de más de 38% comparado con 343 mil millones de dólares al final de 2018. Por su parte, las importaciones que México realizó de Estados Unidos en 2023 superaron 323 mil millones de dólares, un aumento superior a 21% con respecto a 2018 cuando fueron casi 266 mil millones de dólares. En 2023, México pasó a ser el principal socio comercial de Estados Unidos mientras que China pasó al tercer lugar. Entre 2018 y 2023 México incrementó su participación en el comercio de ese país de 14.5% a 15.8%. En 2018 México representó 13.6 % de las importaciones de EE.UU.

mientras que, para el primer trimestre de 2024, México se ubicó como primer proveedor de EE.UU. con 15.9% y su segundo destino de exportaciones con 15.8%.

Respecto al segundo punto relativo a la política comercial que siguió el gobierno del presidente López Obrador, en esencia, ésta mantuvo continuidad y se enfocó, sobre todo, en fortalecer la relación con América del Norte y la integración productiva de México con Estados Unidos y Canadá. Ello explica que su gobierno retomó la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que llevó a cabo el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto y realizó los ajustes que solicitaron los congresistas del Partido Demócrata cuya victoria en las elecciones de noviembre de 2018 les permitió imponer nuevas condiciones para asegurar la aprobación del nuevo tratado. Según la encuesta de Banco de México de 2022 sobre la “Opinión Empresarial sobre la Relocalización de las Empresas hacia México” el T-MEC fue una de las principales razones que hicieron de México un sitio atractivo al *nearshoring*.

Aunque México está siendo considerado por inversionistas europeos, sobre todo como resultado de la invasión de Rusia a Ucrania en febrero de 2022, la relación comercial y de inversión de México con el mundo fue muy poco ambiciosa y su presencia escasa. Por ejemplo, aunque la negociación para la modernización del TLC con la Unión Europea, tercer socio comercial y segundo inversionista en México, concluyó en abril de 2020, no avanzó hacia su firma y aprobación legislativa. El gobierno mexicano tampoco modernizó el TLC con la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) que está en vigor desde julio de 2001, ni concluyó la negociación para un TLC con Ecuador, el cual estuvo muy cerca.

Los dos acuerdos que México concluyó, además del T-MEC, se dieron con socios comerciales con los que México ya tenía acuerdos por lo que no se amplió el acceso preferencial para sus exportaciones. El primero tiene que ver con la salida del Reino Unido (RU) de la Unión Europea (UE) derivado del BREXIT. México y el RU establecieron un Acuerdo de Continuidad Comercial que entró en vigor en 2021 y replicó las disposiciones del Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea (TLCUEM) a fin de mantener el acceso preferencial en el comercio entre ambos países. Asimismo, en 2023 RU se adhirió al Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP), del que México es parte desde 2018, por lo que sus reglas de regularán el comercio y las inversiones entre ambos países una vez que el Protocolo de Adhesión lo aprueben sus respectivas legislaturas. En segundo lugar, el Acuerdo Singapur-Alianza del Pacífico firmado en enero de 2022 en Bahía Málaga, Colombia, aún deberá someterse a aprobación legislativa. Sin embargo, Singapur ya era socio comercial de México en el marco del CPTPP por lo que dicho acuerdo mantiene sin cambios los mercados a los que ya

tenía acceso preferencial.

En lo que se refiere al sistema multilateral del comercio, aun cuando México está entre los principales actores en el comercio global, el gobierno de AMLO redujo de manera significativa, a partir de octubre de 2022, su participación en la OMC, así como en foros internacionales como el G-20, el Foro de Cooperación Asia Pacífico (APEC) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) donde discuten los principales temas del comercio internacional y de *nearshoring*.

Propuestas

El *nearshoring* podría ser una oportunidad única para transformar a México. Sin embargo, para lograr optimizar la oportunidad se requiere definir una estrategia nacional con una visión de largo plazo a la que se le destinen recursos materiales, humanos e institucionales. El gobierno mexicano también requiere de la coordinación entre los tres niveles de gobierno con sector privado, academia y sociedad civil. Una estrategia de *nearshoring* también necesita que México retome una presencia decidida en el escenario internacional tanto en la definición de las reglas del comercio y las inversiones, así como en labores de promoción y atracción de inversiones. A continuación, destacamos algunas áreas en las que la administración 2024-2030 podría enfocar sus esfuerzos.

En primer lugar, México está compitiendo con países en Asia, en la Unión Europea, en América Latina y con Estados Unidos y Canadá por las inversiones que el *nearshoring* está generando. De acuerdo con el Banco Mundial, de las empresas de capital estadounidense que planea desinvertir en China, sólo 4 % tiene a México como su opción. Para poder ser atractivo requiere desarrollar una política de *nearshoring* para aprovechar esta oportunidad única y evitar la tendencia inercial que parece dominar la tendencia de las inversiones que llegan al país. Ello significa crear las condiciones para atraer la inversión que busca salir de China y reubicarse en México y, que ésta a su vez sirva para detonar el desarrollo nacional con mayor crecimiento y empleos bien remunerados tomando en consideración las necesidades de un desarrollo sostenible. Existen una diversidad de diagnósticos y análisis sobre lo que México requiere hacer para maximizar esta oportunidad. Sin embargo, para que esta política funcione debe de poder presentar una visión de largo plazo y, definir un consenso nacional de hacia dónde se llevará al país en las siguientes décadas. Algunos de los principales componentes serían una política energética que asegure un abasto seguro, accesible y suficiente de energías limpias para poder atender las necesidades de la manufactura avan-

zada y la economía digital. Al igual México requiere una política hídrica que considere todas las etapas del ciclo del agua. El gobierno debe de invertir fuertemente en infraestructura física, incluyendo carreteras, puertos, aeropuertos, vías férreas y cruces fronterizos que agilicen los intercambios comerciales, así como en una red de telecomunicaciones que apoye el desarrollo y crecimiento de toda la economía digital. Resulta urgente fortalecer el Estado de Derecho, combatir al crimen organizado y la inseguridad. Por último, el factor de mayor relevancia es el desarrollo de capital humano que permita aprovechar el *nearshoring*. México requiere ofrecer mano de obra calificada en diseño e innovación, entre otros, para participar de la manufactura avanzada y las nuevas tecnologías. También debe actualizar, con urgencia, su currículo educativo para que los jóvenes que se integran al mercado cuenten con las habilidades que les permitan acceder a los trabajos de la industria 4.0 y la manufactura avanzada.

En segundo lugar, México requiere ampliar y perfeccionar su inserción en los mercados internacionales mediante el fortalecimiento de su red de acuerdos comerciales con el mundo pues ésta es un factor de competitividad que permite al sector exportador acceso preferencial tanto a mercados de amigos y aliados como a insumos estratégicos. Al mismo tiempo, debe de resistir las tentaciones proteccionistas. Aunque México es un actor principal en el comercio internacional y el Fondo Monetario Internacional (FMI) la ubicó en 2023 como la 12a economía en el mundo, México es una economía emergente; su PIB representa 7% de la de los Estados Unidos. El crecimiento económico de México depende del sector exportador por lo que está en su interés asegurar un sistema multilateral abierto que ofrezca reglas claras para asegurar el acceso preferencial de sus exportaciones que, en 2023, representaron 33% de su PIB.

México requiere concluir los procesos necesarios para la aprobación del TLC modernizado con la Unión Europea, cuya negociación concluyó en abril de 2020. También debe modernizar el TLC con la Asociación Europea de Libre Comercio (Suiza, Islandia, Liechtenstein y Noruega) y revitalizar su participación en los esquemas de integración con América Latina, destacadamente la Alianza del Pacífico. La conclusión de la negociación para un TLC con Ecuador enviaría un mensaje muy positivo sobre la relevancia que América Latina tiene para México en esta tendencia de relocalización. México debe mostrarse como un actor clave en los flujos de comercio e inversión, lo que puede apoyar que sea visto como un destino atractivo para las inversiones. Asimismo, México enfrentará la revisión del T-MEC en julio de 2026. Una buena manera de cuidar del tratado que es pieza clave para la participación de México en el *nearshoring*, sería asegurar el cumplimiento de todos y cada uno de los compromisos asumidos. Igualmente, México debe de exigir a sus socios en América del Norte que también se apeguen a todas sus reglas.

En tercer lugar, México requiere construir instituciones para la promoción del desarrollo de empresas y cadenas productivas, así como para promover el comercio exterior de México y atraer las inversiones necesarias para optimizar las oportunidades de *nearshoring*. Para ello, será necesario crear una agencia de promoción de exportaciones y de atracción de inversiones. Aunque el gobierno del presidente López Obrador le asignó esta labor a la Secretaría de Relaciones Exteriores, sus alcances fueron insuficientes para promover las exportaciones de México en los mercados objetivo y para atraer el tipo de inversiones que requiere el país.

En cuarto lugar, México debe de reconsiderar seriamente su participación en la OMC para asegurar que el diseño de las nuevas reglas del comercio internacional que incidirán sobre las tendencias de relocalización hacia mercados de socios, amigos y aliados puedan apuntalar las necesidades del país en el comercio internacional. Igualmente, la nación requiere de una fuerte presencia en la organización para asegurar la correcta defensa de sus intereses comerciales en un mundo donde el proteccionismo ha resurgido con fuerza. Asimismo, México debe regresar, sin duda alguna, a foros comerciales clave como el G20, la OCDE y APEC, en los cuales se discuten temas de la agenda de comercio e inversión.

Reflexiones finales

La tendencia hacia el *nearshoring* en México ha sido impulsada por una combinación de factores que van desde la pandemia del COVID-19 hasta la guerra comercial entre China y Estados Unidos, junto con la necesidad de asegurar cadenas de suministro más resilientes y confiables. La pandemia evidenció las vulnerabilidades de las cadenas de suministro, impulsando estrategias de diversificación como el “China + 1”. Esto ha posicionado a México como un sitio estratégico para la relocalización de cadenas productivas en América del Norte donde el T-MEC ha jugado un papel fundamental al crear un marco favorable para el *nearshoring*. Durante la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador, México fortaleció su relación comercial con Estados Unidos y Canadá, destacándose como el principal socio comercial de EE.UU. y atrayendo inversiones significativas.

Para consolidar esta posición y aprovechar el potencial del *nearshoring*, México debe enfocarse en varias áreas. Primero, fortalecer su presencia en foros comerciales multilaterales para defender sus intereses en un contexto proteccionista global. Segundo, resistir tentaciones proteccionistas internas que podrían afectar su dinámica exportadora. Tercero, desarrollar políticas integrales de *nearshoring* que incluyan infraestructura, energía, educación y seguridad jurídica para atraer inversiones y generar empleos de calidad.

Además, México necesita ampliar y modernizar sus acuerdos comerciales para mejorar el acceso a mercados clave y diversificar sus relaciones comerciales. La creación de una agencia especializada en promoción de exportaciones e inversiones podría potenciar estos esfuerzos y posicionar a México como un actor clave en el comercio global, aprovechando su ubicación estratégica y su integración en cadenas de valor regionales. En resumen, el éxito del *nearshoring* en México dependerá de su capacidad para impulsar políticas integrales y fortalecer su presencia en el escenario internacional.

Capítulo 16

Medio ambiente

Fausto Quintana Solórzano
Ruth Zavala Hernández

Introducción

Una de las principales amenazas a la seguridad global es el colapso ambiental, cuyas expresiones de mayor incidencia y preocupación por parte de la sociedad internacional es el cambio climático y la pérdida de biodiversidad. La aceleración del calentamiento global, la alteración de los ciclos hidrometeorológicos y la degradación y la pérdida de la biodiversidad afectan a toda la humanidad, en especial a aquellos países con altos niveles de vulnerabilidad social, económica y ecológica. Dado que la problemática ambiental contemporánea es global, sistémica y compleja, ningún gobierno por su cuenta puede enfrentar las causas y consecuencias de la crisis ambiental. En este sentido, la construcción y el fortalecimiento de los regímenes internacionales, así como de un sistema de gobernanza ambiental policéntrico, multinivel y con reconocimiento de la justicia global son acciones insoslayables para diseñar y aplicar soluciones a las diversas expresiones de la crisis ambiental. En consecuencia, la política exterior de los países debe reconocer, en primer lugar, el carácter sistémico, interdependiente y complejo de la crisis ambiental; posteriormente, integrarse a los esfuerzos globales de los regímenes internacionales y la gobernanza en la materia. Los espacios de concertación política y cooperación internacional frente al cambio climático, la pérdida de biodiversidad, el tráfico de especies, la desertificación, entre otros, son diversos y representan nichos de oportunidad para países para contribuir, compartir y obtener recursos para hacer frente a la problemática ambiental.

Particularmente, el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) se alejó de una política exterior activa y propositiva en materia ambiental. Si bien los anteriores gobiernos dieron resultados modestos en relación con la

incidencia de la política exterior ambiental,¹ el gobierno de AMLO desde un principio mostró un posicionamiento crítico a la lucha global frente a la crisis ambiental. O al menos, los mensajes fueron contradictorios, las propuestas ambiciosas y la comunicación con las organizaciones de la sociedad civil y los organismos internacionales gubernamentales de carácter ambiental antagónica. En este contexto, el presente capítulo tiene como objetivo central analizar la política exterior de López Obrador en el tema ambiental, su participación en la gobernanza global ambiental y aquellas realidades y políticas internas, como la energética, que de una u otra manera trastocan los compromisos ambientales que México ha asumido en foros multilaterales y regionales.

Diagnóstico

La política exterior y la crisis ambiental tienen elementos de convergencia. En primer lugar, ambos procesos son societales, el primero producto de los programas, estrategias y acciones de gobierno, las correlaciones de fuerzas e intereses de los actores nacionales y la dinámica de las relaciones internacionales; mientras el segundo es resultado del modelo de desarrollo económico e industrial, el avance de la frontera agrícola y urbana y los patrones de consumo poblacional. En segundo lugar; el tema ambiental ha cobrado relevancia en la agenda de las relaciones internacionales, por lo tanto, también en la política exterior de los países. A partir de la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en 1992, en Río de Janeiro, Brasil, los regímenes internacionales ambientales (cambio climático, pérdida de biodiversidad, desertificación, bosques, entre otros) y la gobernanza global ambiental (políticas globales con incidencia global, el incremento de la participación de actores no estatales, la proyección global de las entidades subnacionales y los movimientos de defensa del territorio por poblaciones locales e indígena, etc.). Finalmente, si la política exterior de Estado está basada en la seguridad nacional y humana de la población perteneciente a un país dentro y fuera sus fronteras, no puede soslayar la problemática ambiental en el centro de sus preocupaciones, pues en la medida en que avance la degradación y pérdida del patrimonio natural, el cambio climático se exacerbe, aumente la contaminación y el estrés hídricos mayores amenazas enfrentará la humanidad para su supervivencia.

Para referirse al diagnóstico de la política exterior en materia ambiental es necesario tener en cuenta que México, de acuerdo con la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), está dentro de los 17 países

¹ Durante el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, México fue anfitrión de la COP16 de la CMNUCC y un fuerte promotor del establecimiento de un fondo global de 100 mil millones de dólares para la lucha global frente al cambio climático, en especial, de los países menos desarrollados y estados insulares con alta vulnerabilidad a los efectos del cambio climático. También durante la gestión de Calderón se negoció y publicó la Ley General de Cambio Climático.

denominados megadiversos. México se encuentra en el quinto lugar, después de Brasil, Colombia, China e Indonesia. Razón que llevó al país a tener un activismo central en la creación del Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB) de 1992. Además, los procesos de integración económica-comercial regional como el de América del Norte (TLCAN/T-MEC) y los acuerdos comerciales con otras regiones del planeta, por ejemplo, el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la entonces Comunidad Europea, han orillado, por no decir condicionado, a emprender una diplomacia ambiental. En el caso del TLCAN, se adoptó el Acuerdo de Cooperación Ambiental en América del Norte (ACAAN) y se creó la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA).

Con la llegada del gobierno de AMLO la expectativa de continuidad y/o fortalecimiento de la política exterior ambiental no tuvo, ni en el discurso, la inercia que traía de los dos gobiernos previos, principalmente de Calderón. Al interior del país esto se vio reflejado con el antagonismo del discurso presidencial contra las organizaciones de la sociedad civil ambientalistas, la poca resonancia gubernamental ante los asesinatos de los defensores de la tierra. En cuanto al presupuesto, la reducción constante del presupuesto a aquellas dependencias encargadas del tema ambiental, principalmente a la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), la CONANP y, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA). De acuerdo con datos de OCENA, el presupuesto destinado a lo largo de todo el sexenio del presidente AMLO tuvo una tendencia a la baja de 2018 a 2021, el decremento más pronunciado fue en el año 2019 en el que hubo una reducción presupuestal de 21 % en términos reales. El presupuesto que aumentó en los años siguientes fue destinado casi en su totalidad a la Conagua, ya que del sector ambiental es la entidad que recibe el 89 % del total. Esta reducción presupuestal impacta en los compromisos asumidos en el exterior, en programas de adaptación al cambio climático, de manejo forestal sostenible y de uso y conservación de la biodiversidad.

Otro de los temas de gestión ambiental críticos durante el gobierno de AMLO, ya sea por falta de presupuesto o por su vinculación directa con la producción y consumo de energía en el país es el cambio climático, contexto al que debemos agregar el largo periodo de la crisis sanitaria. El SARS-CoV2 obligó a los países a echar mano de todos los recursos existentes para la recuperación económica, entre los que el carbón, el gas natural y el petróleo juegan un rol determinante, pues su combustión es la principal causa del calentamiento global. Los compromisos asumidos en materia de cambio climático ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) fueron muy ambiciosos con poca claridad de una estrategia de reducción de gases de efecto de invernadero (GEI). De acuerdo con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), en un prin-

cipio la meta de reducción de GEI comprometida ante el Acuerdo de París fue de 22 % para el año 2030, la cual fue incorporada en la Ley General de Cambio Climático (LGCC) en su reforma de julio de 2018, justo previo al inicio del gobierno de AMLO.² Lo paradójico fue el anuncio de Marcelo Ebrard, titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en noviembre de 2022, que sostenía que México incrementaría sus compromisos internacionales de reducción de GEI a 35 % durante la COP27 en Egipto (La Jornada, 13 de diciembre de 2022). Esta fue una declaración carente de fundamentación en cuanto acciones concretas de mitigación y adaptación, así como la consolidación de fondos de financiamiento para proyectos en el país, principalmente para las entidades subnacionales, Estados y municipios, en especial estos últimos que sufren de manera directa los impactos del cambio climático.

Además de los problemas derivados del cambio climático, México enfrenta altas tasas de pérdida de biodiversidad. De acuerdo con la CONABIO, la pérdida de hábitats, las especies invasoras, la sobreexplotación, la contaminación y el cambio climático, son las principales causas de la pérdida de diversidad biológica y la degradación y pérdida de ecosistemas. Al respecto, de la misma forma en la que México participa en la diplomacia climática, como Estado parte de la CMNUCC y el Acuerdo de París. También participa activamente en el régimen de la gobernanza sobre la pérdida de biodiversidad, forma parte del CDB y de los Protocolos de Cartagena y Nagoya que se encargan de la bioseguridad y el reparto equitativo de los recursos biológicos, incluyendo el conocimiento tradicional de los pueblos indígenas. Asimismo, en materia de protección de los recursos naturales en América Latina, ahora con la inclusión de los derechos humanos y la justicia social, ha sido un fuerte promotor del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, mejor conocido como el Acuerdo de Escazú.

La participación de México en el sistema de gobernanza global ambiental expone una especie de paradoja. En palabras de Samaniego y Provencio (2023), en México ha prevalecido un patrón en el que la interacción directa con los acuerdos es dinámica, enérgica y creativa, pero va perdiendo empuje conforme la dinámica nacional se aleja de la frontera internacional y aparecen las insuficiencias en recursos humanos, presupuestales y de decisión política. Es decir, participamos en muchos acuerdos, organismos internacionales ambientales y espacios de concertación política; asumimos, compromisos globales como la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); no obstante, esa vinculación global no se ve reflejada en una mejora de las condiciones de los ecosistemas terrestres y marítimos, en un avance en la descarbonización de la economía y en la defensa de los dere-

² Gobierno de México, Programa de prueba del sistema de comercio de emisiones, México, 2024. Disponible en: <https://www.gob.mx/semarnat/acciones-y-programas/programa-de-prueba-del-sistema-de-comercio-de-emisiones-179414#>, consultado el 30 de junio de 2024.

chos humanos y la vida de las y los defensores del medio ambiente. De acuerdo con el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA, 2024) un total de 102 de defensores del medio ambiente fueron asesinados en este último año del sexenio.

Propuestas

A continuación, el capítulo expone siete propuestas puntuales que podrían ser consideradas por el próximo gobierno de Claudia Sheinbaum y que, desde nuestra perspectiva, fortalecerían el papel de México tanto a nivel regional como global. Primera, será importante para México reposicionarse en los foros internacionales de negociación sobre medio ambiente. Como es sabido, el sexenio que concluye se caracterizó por la no participación del presidente en diversos encuentros internacionales, posición que fue interpretada como parte de las políticas nacionalistas de López Obrador. México es un actor clave y debe ocupar un rol de líder regional en las negociaciones internacionales. Se requiere mayor presencia del gobierno mexicano en las negociaciones de la agenda ambiental, principalmente, en Naciones Unidas, pero también en los foros regionales. Algunos analistas han propuesto que, conforme avanzó la globalización, tanto gobiernos de países desarrollados como empresas transnacionales han demostrado interés creciente por avanzar hacia la regulación megarregional, esto es, a la alineación de las regulaciones (Torres y Graizbord, 2023, p. 230). Por lo tanto, parece viable la posibilidad de impulsar una agenda común a través de alianzas con países latinoamericanos, sería interesante explorar esta posibilidad con la Alianza del Pacífico.

Segunda, México ha tenido una evolución institucional y legislativa importante desde el impulso que significó la década de los noventa como resultado de una serie de cambios y factores tanto internos como externos. Las leyes ambientales deben servir de punto de partida y guía en la búsqueda de la consecución de los objetivos a través de la política exterior. Es crucial que las y los legisladores cumplan con el principio de progresividad, el cual, en materia ambiental, se propone hacer más exigentes las normas. Es decir, es importante mantener y dar cumplimiento al cuerpo normativo e incrementar estándares ambientales para transitar hacia una legislación más ambiciosa que vaya acorde con el nivel de la emergencia ecológica actual. Estas propuestas deben realizarse a la luz de los compromisos que México ha adquirido en tratados internacionales como el T-MEC. Las modificaciones a las leyes podrían interpretarse como violatorias de ciertas disposiciones y llevarnos a un escenario de controversias con los socios comerciales de México. Como ocurrió en el sector energético luego de la reforma eléctrica del presidente López Obrador.

En tercer lugar, la transición energética es indispensable para el mundo, y México ya demostró en diciembre de 2022, en la COP27 en Sharm El Sheikh, Egipto, que está en línea con las directrices emanadas desde Naciones Unidas. En dicha COP, el país incrementó la NDC de un 22 % a un 35 % de reducción de emisiones para 2030. México afirmó que este objetivo solo podrá alcanzarse a través de una serie de inversiones público-privadas con empresas estadounidenses. Lo cual coloca el compromiso de México en una posición altamente vulnerable ante el resultado de las próximas elecciones presidenciales en Estados Unidos. Es decir, si gana el partido republicano, es altamente probable que México no cuente con el financiamiento prometido por la administración Biden. La primera revisión del T-MEC se llevará a cabo en 2026 y es de suma importancia incorporar los temas ambientales como prioritarios para la región. Cuarta, la conservación de la biodiversidad nos parece otro de los temas centrales que deberán tratarse en la revisión del T-MEC. Particularmente, a México le corresponderá defender su posición de la no importación de maíz transgénico para consumo humano y avanzar en la prohibición del herbicida glifosato por los daños al medio ambiente y a la salud que ocasiona. En este sentido, el principio de precautorio debería servir de guía a los tres gobiernos. Es necesario, fomentar disposiciones encaminadas a la preservación del patrimonio natural de Norteamérica y superar la visión de mercado que prevalece.

Quinta, ante la mayor frecuencia de los efectos provocados por el cambio climático, es importante fortalecer la política de adaptación. Dicha política debe ser integral, la triada cambio climático-desplazamientos humanos-desastres debe estar en el centro de las propuestas. Como sabemos el destino principal de la migración es Estados Unidos, pero hay población local que también se verá en la necesidad de llevar a cabo desplazamientos internos, generalmente, estas personas son poblaciones más vulnerables como nuestras infancias, ancianos y mujeres. Sexta, la perspectiva de género debe ser transversal a la política ambiental y es necesario reformar nuestra legislación para integrarla. Así como también es necesario recabar más datos con perspectiva de género para tener claro el nivel de vulnerabilidad en que se encuentran las mujeres y niñas y comprender sus causas para proponer medidas que las atiendan. Séptima, finalmente, todas estas propuestas deben realizarse bajo el principio de la justicia ambiental. El Acuerdo de Escazú puede servir de guía en esta materia, sobre acceso a la información y participación de la pública. Todo ello contribuiría a avanzar hacia la transparencia que es un tema al que cada vez se le da más importancia en este ámbito.

Conclusiones

Los problemas ambientales que padece México actualmente son globales, complejos y sistémicos. Son necesarias acciones urgentes para atender esta crisis en un marco de justicia que emane desde lo global. En este contexto, la política exterior toma un papel central en la búsqueda de soluciones a la crisis ambiental a través de la cooperación internacional. Es necesario que el próximo sexenio se tomen decisiones contundentes en materia de política exterior que posicionen a México como un país comprometido con la causa ambiental. Particularmente, temas como el cambio climático, la biodiversidad, la justicia ambiental y el agua deben ser prioritarios y analizados de manera integral. Es decir, considerando las repercusiones económicas, sociales y culturales que conllevan. De esta forma, se podrán diseñar políticas públicas de largo plazo encaminadas hacia un nuevo curso de desarrollo. El gobierno mexicano requiere repensar el desarrollo más allá del crecimiento económico, uno donde preservar las diversas formas de vida sea prioritario.

Los compromisos que México ha asumido con las ratificaciones de las convenciones, convenios, pactos, acuerdos comerciales, etc., que tienen como propósito la explotación, la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales, deben estar acompañados de propuestas claras, socializadas y financieramente sostenibles. El gobierno mexicano debe actuar bajo el principio de la justicia social, la cooperación asimétrica como complementariedad y, donde sea necesario, contar con estudios de impacto ambiental y consultas previas e informadas que, a su vez, garanticen la apropiación social de la transformación social y ecológica y los sistemas policéntricos en la gobernanza ambiental.

Capítulo 17

Hacia una renovada cooperación internacional mexicana de Estado

Juan Pablo Prado Lallande

La historia diplomática de México cuenta con vastos ejercicios de cooperación internacional para el desarrollo (CID) puestos en marcha, en determinados países, como un dinámico instrumento de política exterior. En línea con lo anterior, durante el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) la oferta de CID registró un importante impulso político y respaldo financiero que se materializó mediante inéditas actividades en donde Centroamérica y Cuba tuvieron un destacado lugar. El capítulo tiene como propósito elaborar un breve diagnóstico de la CID mexicana actual. Y, con base en ello, compartir cinco propuestas en el ramo de cara a la nueva administración federal 2024-2030, con la expectativa de contribuir al proceso de mejora de este medio de inserción internacional. El argumento central asienta que es necesario que la CID se renueve durante el próximo gobierno, con el fin de que su actuación sea más integral y eficaz aprovechando las experiencias previas que se registran en la materia. Esto a efecto de que, mediante las iniciativas aquí planteadas, la CID mexicana cuente con mayor potencial para contribuir a sus múltiples propósitos entre los cuales sobresalen, ser funcional a la política exterior, a las necesidades de países clave y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Diagnóstico general de la cooperación internacional mexicana dedicada al desarrollo

Durante el gobierno del presidente López Obrador, la CID configuró un importante segmento de su política exterior tanto de manera programática como pragmática. En cuanto al ámbito programático el Plan Nacional de Desarrollo

(PND), en su ajustada mención a la política exterior, tras recordar sus principios normativos (incluida la CID) afirma que el gobierno “ofrecerá cooperación, amistad y respeto a todos los países del mundo” en especial en América Latina, con énfasis en Centroamérica. Es fundamental subrayar que, en el transcurso de este gobierno, como ocurre en otros países, la CID estuvo arraigada a la contención migratoria. Así se expresó en el PND cuando enfatizó que el Ejecutivo buscará involucrar a Estados Unidos y a Centroamérica como región que origina crecientes flujos migratorios. El 1 de diciembre de 2019, el día mismo de toma de posesión como jefe del Ejecutivo, como primer acto de su política exterior AMLO anunció que solicitaría a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) un Plan de Desarrollo Integral (PDI) en el cual la CID se basaría.

En el plano pragmático de la CID, a mediados del 2019, el presidente Donald Trump amenazó a su homólogo mexicano con imponer del 5 al 25% de arancel a las exportaciones de México a Estados Unidos en caso de no reducir la migración desde Centroamérica a la Unión Americana. Como reacción, junto con el emplazamiento de 27 mil miembros de la Guardia Nacional en la frontera sur, el agresivo de la Casa Blanca impulsó la previa convicción de López Obrador para llevar a cabo un nuevo ejercicio de colaboración con sus vecinos centroamericanos. En este contexto, se anunció que la nueva estrategia de cooperación estaría encaminada a atender “las causas estructurales que generan migración”. Fue así como en 2019, el gobierno de AMLO anunció que “exportaría” (*sic*) los programas sociales recientemente establecidos en México: Sembrando Vida (SV) –recursos, semillas y asistencia técnica para la producción agroalimentaria– y Jóvenes Construyendo el Futuro (JCF) –estancia en centros laborales con becas–. Los primeros beneficiarios serían El Salvador, Honduras y Guatemala, los principales países expulsores de migración. Con un monto aproximado de 30 millones de dólares por país a través de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) se otorgaron 250 y 180 dólares al mes, respectivamente, hasta por nueve meses de forma directa a los beneficiarios (20,000 por país). La AMEXCID señala que el propósito de tales intervenciones es generar crecimiento económico, desarrollo y, con ello, incentivar a la población meta a no emigrar a Estados Unidos.

Tal particular fórmula de cooperación marca una diferencia respecto a la manera en que, durante décadas, la CID de México con Centroamérica y otros países sudamericanos y caribeños funcionó. Esto fue mediante esquemas más amplios e integrales, en donde sobresalió la sinergia de colaboración técnica, científica, tecnológica, cultural, construcción de infraestructuras, etc. por parte de México, lo cual procuró hacerse mediante el esquema de costos compartidos sin donar dinero a persona alguna. Si bien la puesta en marcha de SV y JCF en el denominado triángulo del norte centroamericano constituye

el ejercicio de la historia de CID en México con mayor respaldo presidencial e incluso amplia difusión oficial. La colaboración externa mexicana en este periodo no se limitó a estas actuaciones. Esto dado a que de forma simultánea se actuó en otros países de América Latina, El Caribe, Europa y Asia mediante distintos programas y proyectos bilaterales y regionales sobre las que no es posible ahondar en esta oportunidad. A este respecto, sobresale la donación de dos millones de vacunas anti COVID-19 a países de la región, durante la pandemia, en sintonía con la presidencia mexicana en la Comunidad de Estados Americanos y del Caribe (CELAC).

Durante el sexenio de referencia, también sobresalieron diversos apoyos a Cuba que dada su variada configuración resulta complejo catalogarlos como cooperación: la contratación de médicos durante la pandemia por COVID-19, compra de vacunas, donación de petróleo (con montos no del todo claros), ayuda de emergencia, sv, etc. Son ejemplos de tales ejercicios. Este conjunto de actuaciones a favor de La Habana concentró buena parte del interés político y financiamiento del gobierno mexicano en este segmento de su política exterior. En el año 2021 la AMEXCID fue objeto de una adecuación de su organigrama la cual, al momento actual, no es público. Un sello de la agencia en este periodo fue la distancia entre la agencia con el sector privado y, en menor grado, con la academia lo cual debilitó opciones en la construcción de una política de Estado en CID. Además, en 2021 el Gobierno Federal eliminó el fondo de CID (FONCID) y extinguió el fideicomiso con el que la AMEXCID contaba para financiar varias de sus actividades, cuyos últimos montos (40 millones de pesos) se destinaron a mejorar estaciones migratorias en suelo nacional (un rubro ajeno a la CID). En este mismo sentido, durante ese sexenio el sistema de información de CID dejó de reportar los montos anuales que el gobierno dedica a la CID. Tras ello, resulta complejo dar seguimiento a este tipo de acciones máxime que, los Informes anuales de la AMEXCID varían constantemente su contenido lo que complica la trazabilidad de sus ejercicios.

Tras superar la pandemia y una vez que se logró instrumentar sv y JCF en El Salvador y Honduras en 2022 ambos programas fueron evaluados de acuerdo con una metodología basada en la identificación de las percepciones de los beneficiarios. Empero, este método no permite conocer con suficiente objetividad y sustento el resultado de estas intervenciones, generar crecimiento económico, desarrollo y, en consecuencia, abordar las causas estructurales que contribuyen a reducir la migración hacia Estados Unidos. En definitiva, durante la Cuarta Transformación, la CID de México se perfiló de manera preferencial a El Salvador, Honduras, Guatemala (y sv en Belice y Cuba) misma que contó con un inédito respaldo presidencial que se define por otorgar recursos económicos de forma directa a los beneficiarios. De

hecho, esta particular forma de actuar fue calificada por la autoridad como “un nuevo paradigma de colaboración”.¹ Sin embargo, estudios especializados como los de *Pijnenburg, Gammeltoft-Hansen & Rijken* o *Fine, Dennison & Gowan*² ponen en entredicho que otorgar dinero a potenciales migrantes logre disminuir desplazamientos. Incluso, en línea con dichos estudios, las donaciones monetarias pueden desatar lo contrario, esto es, propiciar ahorro del beneficiario facilitándole financiar su traslado al país meta dado que las condiciones estructurales en las que el receptor (sobre)vive no varían.

De manera independiente de lo anterior, estos particulares apoyos a Centroamérica configuran un programático y pragmático instrumento de política para enviar un mensaje a Washington. En el sentido de que el gobierno de AMLO atendió a las exigencias estadounidenses en cuanto a (al menos intentar) detener los flujos migratorios vía 100 millones de dólares provenientes de las arcas mexicanas. En consecuencia, desde la perspectiva pragmática en el transcurso de esta administración la política exterior vía CID en efecto contribuyó al interés nacional (ayudando a evitar sanciones comerciales y otros problemas desde Estados Unidos). Sin embargo, la eficacia de dicha cooperación en términos de desarrollo no ha sido avalada con suficiente contundencia. Esto implica no dejar pasar la oportunidad de renovar a la CID considerando que es plausible que la colaboración internacional contribuya a obtener varias metas de forma simultánea, esto es, atender necesidades del oferente, fomentar bienestar de sus socios y apoyar a los ODS.

Propuestas para el nuevo gobierno en materia de CID

A la luz del breve diagnóstico sobre la CID durante el gobierno de AMLO, el texto propone tomar en cuenta las siguientes estrategias y acciones, con miras a perfeccionar y renovar a esta actividad, en su sentido de instrumento de política exterior de Estado.

Mantener la voluntad política a nivel presidencial para recurrir a la CID

Así como el presidente López Obrador manifestó un inédito y explícito respaldo a su fórmula de CID durante su sexenio, es altamente recomendable que la nueva presidenta reitere su apoyo a este relevante rubro. Ello con el propósito de que tal postura derive en adecuaciones a la ley que la rige en el

¹ AMEXCID “México. El nuevo paradigma de cooperación internacional para el desarrollo”, 2023.

² Susi Dennison *et al.*, “False Moves: Migration and Development Aid,” Policy Brief, European Council on Foreign Relations, 2019, disponible en https://ecfr.eu/publication/false_moves_migration_and_development_aid/

Annick Pijnenburg *et al.*, “Controlling Migration Through International Cooperation,” *European Journal of Migration and Law*, Vol. 20, 2018, pp. 365-371.

fortalecimiento de la AMEXCID y en otros aspectos afines que se detallan a continuación, todo ello en pro de proyectos y programas de colaboración integrales que contribuyan a atender causantes estructurales de pobreza y desigualdad.

Modificar la Ley de CID y que su contenido se cumpla de manera integral

Si es voluntad soberana del nuevo gobierno mantener la tendencia actual de vincular a la CID como herramienta de contención migratoria, resulta necesario adecuar la ley federal de cooperación del 2011 hacia esa dirección. Dado que su versión actual lo omite por lo que existe un vacío normativo a este respecto. Debido a que en el gobierno de AMLO la AMEXCID pasó de ser instancia gestora a instrumentadora de programas de colaboración en terceros países es conducente que ello se avale en la ley en comento definiendo las actividades y responsabilidades que emanen de este viraje. De igual forma, debe atenderse una vieja deuda que la ley hereda desde el año 2015: hacer alusión a los ODS y asentar la obligación de que todo acto colaborativo se apegue a tales propósitos. Asimismo, más importante que ello es que la ley en su conjunto se aplique. Por ejemplo, si bien la ley dicta que mediante el registro de CID deben publicarse los montos anuales dedicados al tema, en el sexenio descrito, tales datos no han sido compartidos.

Reforzar a la AMEXCID

Además de mantener la existencia de la AMEXCID es menester continuar su proceso de reforzamiento institucional. Para ello, es fundamental que los funcionarios que ahí laboran acrediten especialización en CID; que su organigrama y directorio sean públicos y que el número de consultores con los que dispone la agencia registren un proceso de reducción, a efecto de depender cada vez menos de esta costosa figura. En esta misma dirección, es adecuado que la AMEXCID se vincule de mejor manera en la cancillería y a los gobiernos subnacionales, que vuelva abrir sus brazos a la sociedad civil y academia involucrada en CID. Todo esto contribuirá a formular y ejecutar una política pública de Estado más vigorosa en este segmento de la política exterior y del desarrollo nacional.

Realizar evaluaciones independientes y ponderar eficacia de JCF y SV

En el caso de que SV y JCF se repliquen, es pertinente realizar evaluaciones independientes, mediante metodologías válidas y confiables sobre sus resultados. Esto es prioritario, a efecto de definir en qué medida la cooperación de México consigue contener migración mediante tales herramientas y, en su caso, hacer las adecuaciones necesarias. En materia de política de CID, es indispensable que la colaboración mexicana en Centroamérica muestre mayor afinidad respecto a los principios de la Cooperación Sur-Sur (CSS). Esto conlleva a que “exportar” programas sociales no necesariamente se apega al precepto de cooperación horizontal. En su lugar, la CSS debe ser producto de planeación y acciones conjuntas entre las partes involucradas, generadas por solicitud del beneficiario, en compatibilidad con la capacidad de oferta de las prácticas nacionales más prestigiosas. En resumen, la cooperación mexicana debe definirse por la corresponsabilidad y el cofinanciamiento entre los países participantes lo que estimula la apropiación y sostenibilidad de este tipo de actuaciones.

Incrementar el vínculo entre la CID mexicana y los ODS

Dado que el término del próximo sexenio en el año 2030 coincidirá con el fin de la vigencia de los ODS es propicio aprovechar la coyuntura y reforzar el alineamiento de la CID de México con estos propósitos globales. Esta disposición puede insertarse en la ley y en el programa de CID del próximo gobierno. Bajo el espíritu de integralidad de la Agenda 2030 y los ODS es altamente recomendable que la CID de México abarque de manera simultánea y con mayor rigor, mediante coordinación con otros oferentes, los distintos factores que generan injusticia social en áreas como: medio ambiente, educación, salud, infraestructuras, reforzamiento de políticas públicas, comercio, seguridad, entre otros. Es decir, es necesario que, en línea con la evolución de la CID y la CSS, la colaboración mexicana retome una visión más integral del desarrollo para contribuir a enfrentar aquellas necesidades en países socios que se traducen en migración forzada. Para ello es indispensable construir asociaciones estratégicas incluyentes, mediante un mejor diseño de programas, que se caractericen por su horizontalidad, cofinanciamiento y sostenibilidad. En este sentido, el PDI mediante sus más de 30 propuestas en rubros estratégicos (como comercio, integración regional, etc.) constituye una estupefaciente hoja de ruta para guiar a la cooperación mexicana hacia horizontes más certeros.

Consideraciones finales

En el marco del arribo del nuevo gobierno federal, el capítulo considera que es propicio renovar a la CID de México con el fin de reforzar a este instrumento de política exterior y elevarla a política pública de Estado. Estas y otras adecuaciones pueden lograr que la CID mexicana sea más integral y que, de esa forma, abarque con mayor impacto a las distintas causas que generan subdesarrollo e inequidad, entre cuyos efectos destacan las migraciones forzadas. México cuenta con el acervo y potencial necesario para continuar ostentando un papel relevante en el ámbito de la CID que permita amplificar la inserción del país en el mundo a favor de causas nacionales, regionales y globales. Las propuestas aquí planteadas encaminadas hacia esa dirección pueden vigorizar esas capacidades lo cual posicionaría a México como líder en la urgente atención de los ODS cuya vigencia culmina en el año 2030.

CUARTA PARTE

Las nuevas diplomacias

Capítulo 18

Diplomacia presidencial de un presidente que no quería hacerla

Pedro González Olvera

Introducción

Desde el periodo presidencial de Adolfo López Mateos (1958-1964), todos los jefes del poder ejecutivo mexicano han sido, unos más otros menos, sujetos activos en la política exterior. De diversas maneras, manifestaron su interés por lo que sucedía en el mundo y se preocuparon por que México tuviera una presencia relevante en los asuntos internacionales y que su voz, expresada por los propios presidentes, fuera escuchada en distintos foros internacionales y por todos los integrantes de la sociedad internacional. Sin embargo, solo el presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) manifestó desde el principio de su administración un cierto desdén por lo que sucedía más allá de las fronteras nacionales. Su frase “la mejor política exterior, es la política interior” es sintomática de lo que pensaba sobre su participación personal en los asuntos externos de México. Para el presidente AMLO su dedicación a construir un país justo, con atención a las causas populares, sin corrupción y en paz era más que suficiente para mostrar una imagen positiva ante el ámbito externo, sin viajes internacionales, ni asistencia a reuniones de jefes de Estado, ni nada que significará un costo grande al erario. Pronto se dio cuenta que esto no sería suficiente y que el mundo sí importaba sobre todo cuando surgía un tema al que le debía prestar atención, lo que hizo desde las trincheras de sus filias y sus fobias.

Así, cuando se decidió a expresar su forma de pensar sobre ciertos asuntos concernientes a la política exterior lo hizo, como todos, desde un “pragmatismo principista”, como lo llama Rafael Velázquez. Es decir, cada vez que consideró que había una “causa superior”, los principios de no intervención y autodeterminación podían ser dejados de lado o, por el contrario, esgrimidos para defender causas que consideraba esenciales, bajo el

manejo de la soberanía como elemento principal de la defensa de los intereses nacionales. Se trató de una forma muy personal del manejo de la política exterior caracterizada en pocas palabras por el periodista Fausto Pretelín, como la política del “ahora sí, ahora no”. Estas notas tienen como objetivo mostrar ejemplos del tipo de manejo de la política exterior que AMLO llevó a cabo.

Las relaciones con Estados Unidos

Como no podía ser de otra manera, las relaciones con el vecino del norte ocuparon buena parte del ejercicio presidencial en materia de vínculos con el exterior. Desde que asumió el poder, AMLO tuvo una extraña relación con el presidente Donald Trump, a pesar de los agresivos dichos y acciones en contra de los mexicanos durante su campaña electoral y ya como presidente. La construcción de un muro fronterizo o la amenaza de imponer aranceles extras a los productos mexicanos si no detenían la ola migratoria que con origen en el sur de México cruzaba el territorio del país en busca de una vida mejor en Estados Unidos, no fueron motivos suficientes para que López Obrador se mostrara ofendido por las palabras y las acciones de su coteráneo estadounidense. Quizá al inicio de su mandato la prudencia obligaba (por la cercanía de la aprobación del tratado que sustituiría al TLCAN), pero una vez aprobado su sustituto el T-MEC su actitud no cambió. Incluso una de las pocas ocasiones en que salió de México, en julio de 2020, fue para entrevistarse con Trump con el fin de festejar la firma del segundo tratado de libre comercio de México con Estados Unidos y Canadá. Esta entrevista fue poco antes de iniciarse la campaña electoral que enfrentaría a Trump con el candidato demócrata Joseph Biden, acto que algunos comentaristas interpretaron como una especie de respaldo a las aspiraciones del todavía mandatario estadounidense. Nunca lo dijo, pero al parecer las simpatías del mandatario mexicano se encontraban con Trump con quien se sentía cómodo a pesar de las diferencias ideológicas.

Una vez electo Joe Biden, la relación ocupó un punto intermedio. Biden desarrolló una política hacia México que se podría llamar benigna. Su trato fue cordial y “correcto”, aunque no hubo una inicial corriente de simpatía por el nuevo mandatario de Estados Unidos por parte de AMLO –se tardó una eternidad antes de felicitarlo por su triunfo– a pesar de ello le agradeció por ser el único presidente de los tiempos modernos que no construyó un solo metro del muro fronterizo. Por otra parte, continuamente reclamó actos de supuestos o reales intervencionismos; ya fuera de la DEA o de políticos en funciones o del anterior gobierno por expresar opiniones sobre asuntos mexicanos. Llegó

incluso a decir que él podía llamar a la comunidad mexicana residente en ese país a que no votará por los candidatos que se expresaran mal de México. El más reciente de sus reclamos fue el referente a la suspensión de importaciones de aguacate michoacano por amenazas a inspectores estadounidenses, lo que supuso otro reclamo presidencial al decir que lo que le molestaba de este problema era “el modito” con el que habían procedido las autoridades de Estados Unidos. En la misma dirección se dio el reclamo a Estados Unidos y de paso a Canadá por una aparente postura “ambigua” respecto a la invasión de la Embajada de México por fuerzas policiales ecuatorianas. Un resumen de la filosofía con la que dijo encarar su relación con Estados Unidos la ofreció AMLO durante la entrevista que concedió al programa 60 Minutos, de la cadena televisiva CBS, en marzo de este año: “no somos colonia, tenemos muy buena relación con Estados Unidos, pero no de subordinación”.

Una característica más es el papel preponderante en la relación bilateral de los temas de la migración y de seguridad. El primero, convertido en pieza fundamental de la relación bilateral por las oleadas de migrantes de varias partes del planeta con previo paso por México hacia los Estados Unidos. Mientras los presidentes Trump y Biden endurecían sus leyes migratorias el mexicano no se ha cansado de pedir cooperación financiera para atender los problemas que causan la migración en su lugar de origen; mediante un plan que incluya la inversión de 20,000 millones de dólares y el fin de las sanciones a Venezuela y Cuba. En el segundo, el de la seguridad, los reclamos de autoridades estadounidenses por la “falta” de cooperación mexicana en el combate a la producción y contrabando de fentanilo y otras drogas fueron, de alguna manera, correspondidos con la demanda judicial que el gobierno de López Obrador interpuso contra grandes fabricantes de armas estadounidenses. En esa oportunidad el presidente declaró que no se trataba de una injerencia en las políticas de Washington, sino de un procedimiento civil porque afectaba a México que no hubiera control sobre la venta de las armas.

Canadá

Las relaciones con el otro vecino del norte, Canadá, son, desde luego, mucho menores que con Estados Unidos. No obstante, la sociedad que se estableció primero con el TLCAN y luego con el T-MEC ha mejorado el nivel de las relaciones en la mayoría de las áreas. Por ejemplo, Canadá ocupa el cuarto lugar como socio comercial y el programa de trabajadores temporales mexicanos se renueva sin problema año con año. Sin embargo, la mejoría en las relaciones no libró a este país de reclamos presidenciales. Cuando Canadá decidió imponer, en este sexenio, visas a mexicanos, el presidente López Obrador hizo, en otra de sus conferencias matutinas, un “pequeño

reproche fraterno, respetuoso” al primer ministro Justin Trudeau por esa medida unilateral bajo el argumento de que su gobierno había ayudado a que Canadá fuera aceptado en el T-MEC debido a las reticencias de Trump por sus diferencias con el primer ministro canadiense no fueron solamente reclamos. Durante la visita a México del primer ministro canadiense Justin Trudeau para participar en la reunión de la X Reunión de Líderes de Norteamérica en enero de 2023, Canadá y México presentaron el Plan de Acción Canadá-México. Este esquema de colaboración plan fue anunciado por Trudeau y López Obrador en su reunión bilateral al margen de la Cumbre de Líderes de América del Norte. Ahí el presidente mexicano señaló que se habían estrechado las relaciones y añadió que los dos países y sus gobiernos eran vecinos, amigos y estaban trabajando juntos.

América Latina

Las actitudes personales de López Obrador hacia América Latina fueron contradictorias. Diferencias personales con el secretario general de la Organización de Estados Americanos (OEA) e ideológicas sobre su significado histórico lo llevaron a rechazar cualquier manifestación de apoyo al organismo regional. El presidente de México criticó el “injerencismo” de la OEA por estar al servicio de intereses creados (en obvia referencia a Estados Unidos). El mandatario propuso su desaparición pues sólo se había dedicado a “avaluar actos autoritarios” contra gobiernos populares de la región. No sólo eso; también propuso crear, en su reemplazo, un nuevo organismo regional en el que participaran los países de América Latina y el Caribe a la manera de la Unión Europea pero apegado a la propia historia y realidad.

En cambio, AMLO fue muy proactivo con la Comunidad de Estados Latinoamericanos y el Caribe (CELAC). organismo al que México le insufló nueva vida después de que había sido prácticamente abandonada por los gobiernos de la región como el mecanismo alternativo para fortalecer la integración. En su discurso ante sus colegas que asistieron a la VI Reunión Cumbre de la CELAC los llamó para que buscaran integrarse con sentido social aunado al respeto a la soberanía. En esa reunión manifestó que la CELAC podía ser el instrumento para consolidar las relaciones entre los países de América Latina y el Caribe y servir del vehículo que llevara a la integración económica con Estados Unidos y Canadá. Reiteró que el modelo era el de la Comunidad Económica que dio origen a la actual Unión Europea. En dirección contraria, las relaciones con Latinoamérica fueron el escenario propicio para que afloraran con más detalles sus afectos y diferencias. Mantuvo una buena relación con Cuba y Venezuela. Al primero, lo apoyó de diversas mane-

ras y hasta condecoró a su presidente, Miguel Díaz-Canel, sin prestar oídos a las continuas críticas a los gobiernos de los dos países por haberse transformado en dictatoriales. Con Nicaragua mantuvo una prudente distancia, pero igual se abstuvo de manifestar crítica alguna. Un hecho resaltó su talante hacia los tres gobiernos; dejó de asistir en 2022 a la Cumbre de las Américas en Estados Unidos porque no se invitó a Cuba, Nicaragua y Venezuela.

En cambio, sus desafectos en momentos determinados con Bolivia, Perú y Ecuador fueron claramente provocados por hechos internos de esos países sobre los que el presidente de México juzgó conveniente expresar su opinión muy crítica, lo que desembocó en la declaración de persona no grata contra los respectivos embajadores mexicanos, algo nunca visto antes en el marco de la política exterior de México. En el caso de Ecuador el diferendo fue llevado a la Corte Internacional de Justicia. Tal vez este sea el caso en donde se desplegó con mayor amplitud la diplomacia presidencial pues pidió y hasta exigió la solidaridad de la comunidad internacional, OEA y ONU incluidos. No le faltaba razón, pues la invasión a una embajada es un hecho que viola las normas del derecho internacional, aunque es cierto que dejó de lado el principio de No Intervención. Con Centroamérica y el Caribe estableció compromisos de cooperación a través de los programas Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro, con resultados buenos pero insuficientes en su misión de frenar la migración. Pues a pesar de datos de la ONU que indican que la intención de emigrar de los beneficiarios pasó del 52.77 al 7.1%, las caravanas de migrantes siguen llegando a México.

La ONU

AMLO no vio con buenos ojos a la ONU a la que con frecuencia llamó “florero” y de ser algo que costaba demasiado. Él aseguraba que no resolvía ningún problema ni daba resultados en temas cruciales como la pandemia, la desigualdad y la migración. Aceptó, eso sí, presentarse ante el Consejo de Seguridad en una sesión realizada en noviembre de 2021. En ella, anunció que propondría a la Asamblea General de las Naciones Unidas un Plan Mundial de Fraternidad y Bienestar, el cual otorgaría una vida digna a 750 millones de personas. Añadió que su propuesta para establecer el Estado Mundial de Fraternidad y Bienestar, objetivo de su planteamiento, era posible de financiar con un fondo conjuntado de al menos tres fuentes; el cobro de una contribución voluntaria anual del 4 % de sus fortunas a las mil personas más ricas del planeta, una aportación similar por parte de las mil corporaciones privadas más importantes por su valor en el mercado mundial y una cooperación del 0.2 % del PIB de cada uno de los países integrantes del Grupo

de los 20. A decir verdad la propuesta no era mala, pero sí ilusoria; sucedió algo semejante a los que en su tiempo propusieron Luis Echeverría y José López Portillo con la Carta de Deberes y Derechos Económicos de los Estados y el Nuevo Orden Económico Internacional respectivamente: la indiferencia total de los que debían ser receptores de su mensaje.

La neutralidad

Lejos de actitudes tomadas con anterioridad por la diplomacia mexicana de condenar toda agresión por parte de un Estado hacia otro. El mandatario de México prefirió arriesgar una actitud de “neutralidad” específicamente en el caso de la invasión de tropas rusas al territorio de Ucrania, posición que reiteró en varias oportunidades. Una de ellas, cuando le informaron que México había votado en la Asamblea General de la ONU a favor de una resolución que condenaba a Rusia a pagar los daños causados por su agresión a Ucrania. Su molestia fue evidente y recalcó que se revisaría ese voto por no apegarse a la neutralidad mexicana. Aquí fueron notorias las contradicciones que se daban entre su posición personal y las de la delegación mexicana en la ONU encabezada por Juan Antonio de la Fuente o con los dichos del entonces secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard, que declaró que había conversado vía telefónica con el secretario de Estado, Antony Blinken, en la que acordaron hacer un llamado a la comunidad para exigir el retiro de tropas rusas de territorio ucraniano.

Una postura parecida ha tenido el presidente de México ante el conflicto Israel-Hamas. No condenó las acciones del grupo palestino ni la invasión de Israel a Palestina, ni llamó genocidio a las acciones del gobierno israelita en la región. A diferencia de gobiernos de izquierda de Latinoamérica, como Bolivia, Brasil, Colombia y Chile, el presidente de México defendió mantener una postura “neutral” que desde su punto de vista contribuye más a la paz. Sobre este conflicto, reconoció posiciones encontradas entre la de la Cancillería y la suya. Admitió que si la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) utilizaba el término “posible genocidio” para referirse al conflicto de Israel en la Franja de Gaza eso se daba porque en su Gobierno actuaban (los diplomáticos) “con bastante libertad en lo que tiene que ver con política exterior”.

La diplomacia presidencial epistolar

Una fórmula utilizada en ocasiones en las que quería comunicar una solicitud o una preocupación a sus colegas en el mundo fue la epistolar. Igual a España

que al Vaticano solicitando disculpas por los abusos de la Iglesia católica y la corona española durante la conquista; que una carta al parlamento europeo con un reclamo hecho con un lenguaje coloquial (llamó borregos a los eurodiputados) porque este organismo había hecho un pronunciamiento para que se frenara la “retórica populista” en contra de la prensa; o una solicitud al gobierno de China para que frenara la producción de fentanilo y su llegada a México. Las misivas recibieron respuestas diferentes. El papa atendió la solicitud presidencial y ofreció las disculpas del caso. La corona española no contestó la carta, pero en declaraciones públicas aseguró que nunca pediría perdón por algo sucedido hacía 500 años. El Parlamento europeo ni siquiera acusó recibo y la carta al presidente Xi Jin Ping se respondió por medio de una funcionaria de la Cancillería china negando que su país fuera culpable de lo que se le acusaba.

Propuestas

El nuevo gobierno de México encabezado por Claudia Sheinbaum tiene por delante una tarea compleja en materia de política exterior. Deberá reconstruir varios de sus aspectos y varias de las relaciones diplomáticas que se descompusieron por un manejo desaseado. La nueva presidenta se enfrentará a escenarios complejos sobre todo si las elecciones presidenciales en Estados Unidos las gana Donald Trump. La obligada revisión del T-MEC en 2026, en el que no hay otra opción más que mantener la pertenencia. Será doblemente difícil con Trump quien con seguridad querrá acotar la importación de productos mexicanos con componentes chinos y de aquí surgirá el tipo de relaciones que tendremos con China, país con el tuvimos una relación que igual podría caracterizarse de “a veces sí, a veces no”, o sea unas veces declaraciones amistosas y otras de alejamiento. El segundo problema que habrá que enfrentar con el vecino del norte, ya sea con uno o con otro presidente, será el de la migración. No habrá como eludirlo y su atención requerirá, por fuerza, mayores acciones que los programas sociales de AMLO. El tercer tema de la agenda bilateral es la seguridad, la necesaria cooperación con las agencias norteamericanas dedicadas a ello debe ser no sólo mantenida sino aumentada con, es cierto, el mantenimiento de soberanía a fin de evitar intromisiones indebidas. Una buena dosis de nacionalismo es un instrumento necesario en esta relación para que después no acusen a su gobierno de “doblar” fácilmente.

Dada la formación académica de Claudia Sheinbaum se espera una mayor participación de México en los foros internacionales, con énfasis en asuntos tales como el cambio climático, los derechos humanos, la migración o la economía internacional. Su presencia en la ONU, de la cuál debe conocer

su real funcionamiento para que no diga que es un “florero”, o en otros foros más limitados como el G-20 será importante si desea conocer el pensamiento de los líderes mundiales. Si se insiste en la renovación de la OEA debe ser con una propuesta bien definida que contenga una opción viable y aceptable para todos los países latinoamericanos y, sobre todo, para los caribeños que no pocas veces se siente excluidos de las grandes decisiones regionales. Asimismo, la recomposición de varias relaciones rotas o descompuestas (España, Perú, Ecuador) se encuentran en el horizonte obligado de la nueva presidenta. Una nación como México con una estupenda historia en la comunidad internacional no puede andar por el mundo con tantos desafectos.

En similar situación, se encuentran las relaciones con la Unión Europea. Está pendiente la firma de la actualización del Acuerdo Global que por una u otra razón se ha pospuesto. Si nos atenemos a la siempre buscada diversificación a México le conviene signar ese tratado a la brevedad posible. Otras regiones requieren mayor atención que la que tuvieron en el pasado reciente: Japón, India, Australia y otros países mantienen su importancia o esta ha crecido. Definir qué tipo de relaciones queremos con China es primordial. Vínculos más estrechos con Brasil y Chile, naciones gobernadas por la izquierda democrática, son indispensables en la hora de asumir un papel relevante no sólo en América Latina, sino en otras regiones del mundo, como África. Sobre los principios de No intervención y Autodeterminación de los Pueblos, la mandataria mexicana deberá decidir si mantiene una conducción oscilante o si le da una dirección segura. A fin de cuenta, opinar sobre lo que sucede en el mundo no es visto como algo condenable en un mundo globalizado, pero igual debemos prepararnos para aceptar críticas sensatas cuando vengan del exterior. Como dice el embajador, hoy en retiro, Jorge Álvarez Fuentes, para poder sortear el presente, idear y proyectar el futuro necesitaremos comprender mucho mejor los complejos y cambiantes escenarios mundiales.

Conclusiones

La política exterior de México en manos presidenciales estuvo llena de contradicciones, su afición a manejarlas con un fuerte acento en sus valores personales, como otros presidentes, pero con mayor enjundia, llevaron a México a perder presencia en el mundo. La reticencia de AMLO a viajar lo excluyó del intercambio personalizado de opiniones con la mayoría de los representantes de las naciones que integran la sociedad internacional. La ausencia de una adecuada planificación y de trabajo de *lobby* previo, entre otros factores, provocó que su Plan Mundial de Fraternidad y Bienestar que, no era malo, cayera en el vacío. Las relaciones de AMLO con Estados Unidos fueron complejas y multifacéticas. Aunque mantuvo una postura de cooperación prag-

mática con el gobierno estadounidense enfrentó desafíos significativos especialmente en temas como la migración y el comercio. La política migratoria fue un punto de fricción, pero AMLO optó por colaborar en ciertas áreas, implementando medidas para frenar el flujo de migrantes hacia el norte, al tiempo que reclamaba más cooperación para lograrlo.

Otras regiones (Europa, Asia Pacífico y África) no tuvieron la atención que merecen de un país que sexenio tras sexenio, este no fue la excepción, dice querer diversificarse. En América Latina chocó con la OEA, fortaleció los lazos con Cuba, Venezuela y, al final de su mandato, con Nicaragua. Sin embargo, tuvo diferendos, uno muy grave, con otros países antes llamados hermanos. Insistimos, finalmente, que el distintivo que más representa a la diplomacia presidencial fue su ánimo de pragmatismo excesivo en la aplicación de los principios tradicionales de la política exterior.

Capítulo 19

Diplomacia local

Ray Freddy Lara Pacheco
Daniel Villarruel Reynoso

Introducción

La paradiplomacia, también conocida como diplomacia local en el contexto mexicano, se ha consolidado como una herramienta estratégica para el desarrollo socioeconómico y cultural de los gobiernos subnacionales. A través de los acuerdos interinstitucionales esta práctica ha facilitado la atracción de inversiones extranjeras, el fomento del intercambio cultural y la promoción de la cooperación técnica en diversas áreas. Ejemplos exitosos incluyen municipios como Querétaro; Miguel Hidalgo, Ciudad de México; Monterrey, Nuevo León; o Zapopan, Jalisco que han firmado acuerdos en sectores y áreas estratégicas como la manufactura avanzada, el diseño de software y videojuegos, la promoción cultural, entre otros. Pero desde el gobierno central no son pocas las áreas de oportunidad que están presentes en las acciones que el gobierno central emprende como la actualización normativa, la automatización y flexibilización de procesos burocráticos, la asesoría y acompañamiento para la construcción de política pública, así como la mejora de procesos de comunicación, tanto interna como externa, de sus acciones de internacionalización.

La coordinación entre el gobierno central y los gobiernos locales es esencial para una política exterior efectiva en el ámbito de la diplomacia local. Esta coordinación cobra especial relevancia en estados federales donde la acción exterior de los gobiernos subnacionales trasciende el ámbito nacional, siendo resultado de la internacionalización de políticas locales y la localización de fenómenos internacionales. Esta dinámica puede dar lugar a dos tipos de coordinación principalmente: cooperativa, donde ambos niveles de gobierno trabajan juntos, o paralela, donde actúan de forma independiente pero coordinada. Panayotis Soldatos sostiene que los gobiernos subna-

cionales (unidades federadas) establecen distintos tipos de relación con el gobierno central (federal) en temas de internacionalización: por un lado, pueden emprender acciones cooperativas entre ambos niveles de gobierno donde ambos trabajan juntos en armonía. Esta cooperación puede ser coordinada en la que el gobierno federal lidera y supervisa las acciones paradiplomáticas de los gobiernos locales; o conjunta en la que ambos niveles de gobierno colaboran activamente en la toma de decisiones y ejecución de acciones paradiplomáticas. También pueden emprender acciones paralelas en la que los gobiernos locales actúan de manera independiente al gobierno federal, aunque siempre en el marco de la política exterior nacional.

Esta acción paralela puede ser en armonía en la que las acciones de los gobiernos locales se alinean con los objetivos y principios de la política exterior del gobierno federal, aunque no exista una coordinación directa; o con falta de armonía cuando las acciones paradiplomáticas de los gobiernos locales entran en conflicto o contradicen la política exterior del gobierno federal. Además, cada una de estas opciones se subdivide en dos categorías según el grado de supervisión del gobierno federal: con vigilancia, cuando el gobierno central ejerce un control y supervisión sobre las acciones paradiplomáticas de los gobiernos locales, o sin vigilancia en donde los gobiernos locales tienen mayor autonomía en sus acciones paradiplomáticas sin una supervisión directa del gobierno central. Esto muestra la enorme complejidad y diversidad de las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales en el ámbito de la paradiplomacia. Estas relaciones pueden variar desde una estrecha cooperación y coordinación hasta una falta de armonía y conflicto con diferentes niveles de autonomía y supervisión por parte del gobierno central. Es importante destacar que la falta de armonía no siempre implica un conflicto abierto, sino que puede referirse a diferencias de enfoque o prioridades en las acciones paradiplomáticas.

Estudios previos sobre la diplomacia local en México desde finales de los noventa sugieren una relación dicotómica entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales. Por un lado, el gobierno central ha incrementado gradualmente su coordinación y control sobre las actividades internacionales de los gobiernos locales a través de ajustes legales y mayor institucionalidad. Esto responde a una década de actuación independiente de los gobiernos subnacionales, sin transgredir el orden federal ni la política exterior. Por otro lado, se observa una relativa armonía entre ambos niveles de gobierno en áreas como cooperación descentralizada, cooperación transfronteriza, atención a migrantes, promoción turística y comercial, siempre bajo la vigilancia del gobierno central. Desde la visión federalista y de relaciones intergubernamentales, el presente capítulo tiene como objetivo revisar esta posible coordinación en el sexenio 2018-2024 donde y a manera de premisa las acciones internacionales de los gobiernos subnacionales (entidades federa-

tivas y municipios) en México están fuertemente marcadas por la ausencia de mecanismos institucionales que permitan (I) a los gobiernos subnacionales fortalecer sus capacidades frente a la acción internacional; y, (II) optimizar el seguimiento, registro y coordinación desde el gobierno central.

Diagnóstico

La actividad internacional de los gobiernos subnacionales ha estado bajo el cobijo normativo de la Ley sobre Celebración de Tratados (LCT) de 1992, la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica (LATIME) del 2004 y más recientemente, en 2011, con la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) que reconocen a un conjunto de actores públicos y privados como instancias para la participación en acciones de cooperación internacional. Esto, sin duda, ha sido un elemento relevante para que en los últimos años cada vez más gobiernos subnacionales participen en la diplomacia local a través de capacidades normativas y creación de su oficinas responsables de temas como inversión, turismo, comercio, cultura, educación, asistencia técnica, medio ambiente y otros, así como el involucramiento de otros actores locales que han demostrado capacidades de acción en ese nivel como universidades, sector empresarial y organizaciones de la sociedad civil que han aumentado su interés local e internacional mediante una diversidad de instrumentos y estrategias como el establecimiento de contactos con el exterior, viajes y/o giras oficiales, convenios con organismos internacionales, oficinas en el exterior, recepción de viajes y/o giras oficiales, atención a población migrante, hermanamientos, mociones y declaratorias internacionales, pertenencia a asociaciones, redes y alianzas internacionales, acuerdos de cooperación, sede de embajadas, consulados o representación oficial, entre otras.

La política exterior de México durante la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador ha estado marcada tanto por los principios rectores constitucionales del presidencialismo a ultranza como por su estilo personal de gobernar en momentos de coyunturas internacionales como la pandemia del COVID-19 causada por el coronavirus SARS-COV2, la tirante relación con los presidentes de Estados Unidos (Donald Trump y Joe Biden) en temas como la negociación del T-MEC, la migración, asilo político y el disfrazado estatus de “tercer país seguro”, la extradición de jefes de la mafia, el respeto a los derechos humanos y la situación de inseguridad en grupos específicos (periodistas, activistas, candidatos), violencia del crimen organizado, entre otros. Por su parte, los gobiernos subnacionales, tanto los de las entidades federativas como los municipales, han participado de manera

diferenciada en estos y otros procesos de política exterior atendiendo sus propios intereses y capacidades de inserción internacional. Este incipiente dinamismo también ha estado impulsado desde las universidades que han incorporado en los últimos años asignaturas, rutas formativas, diplomados y posgrados sobre estas temáticas y que le han dado mayor visibilidad en la agenda pública.

Desde el gobierno federal se han implementado acciones para estimular su presencia internacional de manera coordinada, tanto desde el Poder Ejecutivo, particularmente desde la Cancillería y el Poder Legislativo. Pero estas acciones se han realizado de una manera un tanto descontrolada al ir diluyendo la institucionalidad de los instrumentos que se habían creado en sexenios anteriores para la consolidación de la diplomacia local en México que se habían creado en sexenios previos. Lo anterior se observa en el “ABC de la internacionalización de las ciudades mexicanas” donde sólo el 6% de los municipios cuentan con, por lo menos, un acuerdo interinstitucional registrado en la Dirección General de Coordinación Política (DGCP) de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) centrándose en ciudades capitales, fronteras, manufactureras, logísticas y turísticas. Esto representa poco más de 450 acuerdos de 165 municipios. Además, la mayoría de esos acuerdos se concentra en municipios con más de cien mil habitantes los cuales representan cerca del 10% de todos los municipios en México, pero concentran casi el 80% de ellos. Esto refleja un mayor dinamismo internacional en municipios con mayores recursos, vacacionados y con mayores poblaciones. Por su parte las entidades federativas cuentan con 790 acuerdos de los cuales las diez entidades federativas fronterizas concentran el 35%; mientras que seis del centro del país concentran el 45%. La fórmula se repite en estados fronterizos con amplias capacidades productivas y mayor población son más dinámicos en la escena internacional. Más aún, tan sólo cuatro entidades (Ciudad de México, Estado de México, Nuevo León y Jalisco) que concentran cerca del 40% del PIB nacional concentran el 36% de los acuerdos interinstitucionales registrados.

Este escenario muestra que se ha dejado a su suerte al 50% de las entidades federativas que participa con sólo el 20% de los acuerdos institucionales registrados y al 94% de los municipios en México que no tienen un sólo acuerdo registrado. Si bien es cierto que la DGCP ha puesto a disposición pública documentos orientadores para la acción internacional de los gobiernos locales como boletines y publicaciones (en este sexenio se publicó “*El ABC de la internacionalización de las ciudades mexicanas*”) videos explicativos, foros de análisis, recomendaciones y documentos modelo, marcos normativos, así como el registro de acuerdos interinstitucionales, aún han sido insuficientes para estimular de manera vigorosa la inserción internacional de los gobiernos subnacionales. Según el registro de acuerdos interins-

titucionales de la DGCP de la SRE desde 1977 hasta 2022, hubo un aumento anual en la cantidad de acuerdos interinstitucionales a lo largo del tiempo, con un pico en el año 2019. Después de ese año se observa una disminución en la cantidad de acuerdos interinstitucionales. Esta herramienta es un indicativo del interés de los gobiernos subnacionales mexicanos por participar en actividades paradiplomáticas. En este sexenio (2018-2024) hubo una disminución considerable en la concreción de este tipo de instrumentos que es uno básico y más socorrido por los gobiernos subnacionales para su internacionalización –según el Mapa de Acuerdos de Hermanamiento en México (MAHM).

De manera general este diagnóstico infiere, por un lado, que los gobiernos subnacionales que mejor aprovechan las oportunidades de inserción internacional son aquellos que cuentan con elementos funcionales y estructurales más sólidos, lo que deja a su suerte aquellos que muestran fragilidad en ellos siendo los primeros de ellos la geografía, la riqueza, la población y la cultura como elementos mínimos para desarrollar estrategias de diplomacia local. Para el presente ejercicio se adhirieron temas relevantes como la infraestructura económica y social, la seguridad y los derechos humanos, mientras que los segundos son los aspectos jurídicos, institucionales y políticos. Es decir, la estructura donde los elementos funcionales interactúan y a su vez se observa la capacidad institucional (acciones, interés, destino) muestra en términos generales la ausencia de mecanismos que permitan fortalecer capacidades e igualar oportunidades de acceso para todos a la dimensión internacional. También, esto podría deberse a que muchos gobiernos subnacionales no cuentan con los recursos financieros y humanos necesarios para llevar a cabo actividades paradiplomáticas de manera efectiva. Esta carencia refuerza la falta de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno en materia de diplomacia local. Lo que puede generar duplicidad de esfuerzos y desperdicio de recursos. Sin duda es reflejo de una clara debilidad institucional, ya que algunos gobiernos subnacionales no cuentan con las instituciones o la experiencia necesarias para realizarlas y por supuesto no existe un sistema de evaluación sistemático para medir el impacto de esas actividades.

Por otro lado, a diferencia de sexenios anteriores la naturaleza de la acción paradiplomática de México en la administración de Andrés Manuel López Obrador, durante los primeros dos años puede observarse que fue de acción paralela en armonía con las entidades federativas con un control relativamente flexible por parte del gobierno central. Posteriormente durante la pandemia del COVID-19 esta coordinación entró en tensión debido a la falta de liquidez financiera para cubrir las necesidades de salud y la prohibición del gobierno central. Los gobiernos subnacionales buscaron abastecimiento de productos básicos como mascarillas, hasta la gestión de vacunas, el monitoreo de los casos positivos y muertes provocadas por la pandemia, así

como la petición del cierre de fronteras; lo que provocó la creación del Bloque de la Alianza Federalista donde en el que participaron los gobiernos de Aguascalientes, Jalisco, Durango, Nuevo León, Tamaulipas, Guanajuato, Coahuila, Michoacán, Colima y Chihuahua. Este bloque surgió para revisar el Pacto Fiscal firmado en 1980 que originó la Ley de Coordinación Fiscal y dio inicio al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). Este sistema busca coordinar la distribución de los ingresos federales entre las entidades federativas y los municipios, en ausencia de un verdadero federalismo fiscal en México. para la revisión del Pacto Fiscal signado en 1980 que originó la Ley de Coordinación Fiscal y se inicia el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) con las entidades federativas y municipios a través de la distribución de los ingresos federales, a falta propiamente de un Federalismo Fiscal Mexicano. Tras la pandemia, la acción paradiplomática se ha caracterizado por una menor supervisión del gobierno central. La Dirección de Gobiernos Locales de la DGCP perdió funciones al convertirse en Dirección de Enlace Político y la AMEXCID ha asumido algunas de esas responsabilidades. Esto se debe a que se priorizó la vinculación con el Congreso para promover los temas de política exterior en las cámaras legislativas y la diplomacia parlamentaria.

Propuestas

Para fortalecer la presencia y resultados de la diplomacia local de los gobiernos subnacionales en México este artículo propone acciones en cuatro ámbitos clave: normativo, financiero, institucional y operativo. Estas medidas buscan mejorar la coordinación entre el gobierno central y los gobiernos locales, lo que permitiría consolidar una política exterior más coherente y eficaz.

Normativo:

- Actualización del marco legal tanto nacional (LCT, LATIME, LCID) como de las entidades federativas y los reglamentos municipales para fortalecer las facultades de estos gobiernos en materia de diplomacia local.
- Construir mecanismos innovadores que simplifiquen la comunicación y coordinación política y burocrática tanto para la capacitación, seguimiento, asesoría y registro de acuerdos u otras acciones de carácter internacional entre los gobiernos subnacionales, la DGCP y la AMEXCID.
- Aunado a lo anterior, una figura poco explorada en México es el asociacionismo municipal e intermunicipalidades para la internacionalización que permita sumar particularidades y fortalezas regionales

para construir estrategias de inserción internacional cooperativas para el desarrollo. En este sentido estaríamos hablando del interés regional internacional como mecanismo que posibilite no sólo a los municipios con menores capacidades comparativas participar en la escena internacional, sino también que permita potenciar, a través del asociacionismo, a los municipios que constituyen corredores industriales, financieros, turísticos, logísticos, urbanos o macrorregiones en México. Esta figura está contemplada en el artículo 115 de la Constitución. Actualmente no existe ningún acuerdo de este tipo registrado en la DGCP.

Financiero:

- Fomentar la asignación de recursos desde el gobierno federal, estatal y municipal para apoyar las actividades paradiplomáticas de los gobiernos subnacionales. No hay que olvidar que el sistema de financiamiento municipal urbano de México, según la plataforma urbana y de Ciudades de América Latina y el Caribe, la principal fuente de recursos son las transferencias federales. Las cuales se componen principalmente de las participaciones y aportaciones federales reguladas principalmente por el sistema y los acuerdos de coordinación fiscal. En cuanto a recursos propios los municipios pueden gravar por excelencia bienes inmuebles a través de impuestos y contribuciones y pueden fijar bases y tarifas con autorización del cabildo. También cuentan con ingresos provenientes de los derechos, productos y aprovechamientos que fijen, así como del endeudamiento interno.
- Apoyar el financiamiento externo de los gobiernos locales mediante la creación de intermunicipalidades, fomentar los mecanismos de triangulación, las asociaciones público-privadas, e incentivar a los concursos de fondos de cooperación internacional.

Institucional:

- La puesta en marcha de mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno para evitar duplicidad de esfuerzos y optimizar el uso de recursos apoyados en tecnologías de la información y comunicación con una visión innovadora.
- Volver a consolidar los esfuerzos que hacía la DGCP en materia de promoción de la diplomacia local en México.
- Apoyo a mejorar las capacidades de organización, comunicación, bitácoras y acuerdos de asociaciones de gobiernos locales como la Asociación Mexicana de Oficinas de Asuntos Internacionales (AMAIE), Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) y otras que, duran-

te este sexenio su capacidad de influencia, cabildeo y *advocacy* fueron inexistentes.

- Consolidar las áreas de internacionalización de las asociaciones nacionales de municipios registradas y que son dependientes de algunos partidos políticos como la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM) y la Asociación de Municipios de México AC (AMMAC) vinculadas al Partido Revolucionario Institucional; la Asociación Nacional de Alcaldes AC (ANAC) vinculada al Partido Acción Nacional y los llamados gobiernos locales humanistas; la Asociación de Autoridades Locales de México AC (AALMAC), relacionada al Partido de la Revolución Democrática y que en los últimos años se sumaron los gobiernos municipales de izquierda incluyendo a presidentes municipales y alcaldes del Partido del Trabajo y el Movimiento de Regeneración Nacional; todas ellas se asocian en tema y eventos específicos en la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM).

Operativo:

- El 65% de las metas de los ODS se localizan a nivel local es así como al menos por los próximos seis años seguirá la implementación de estos objetivos en México es aún bajo el porcentaje de logro de metas y acciones de la agenda, así como las otras agendas globales (Nueva Agenda Urbana, Pacto de Milán, Marco de Sendai, entre otras).
- El acompañamiento a través de metodologías específicas, para la construcción de políticas públicas locales con dimensión internacional.
- La generación de capacidades técnicas e institucionales para llevar a cabo actividades paradiplomáticas de manera efectiva.
- Desarrollar indicadores de impacto para evaluar los cambios duraderos y significativos de las actividades paradiplomáticas y tomar decisiones informadas sobre su futuro.
- Mejorar los procesos de comunicación, tanto interna, como externa, de sus acciones de internacionalización.

Estas áreas de oportunidad deben atenderse por varios motivos: la presencia de México en el mundo puede diversificarse y fortalecerse si sus gobiernos subnacionales encuentran nichos de oportunidad en la dimensión internacional para generar desarrollo local. Por ejemplo, cada vez son más los egresados de carreras afines a Relaciones Internacionales que podrían constituir un cuerpo profesional para la inserción internacional de este tipo de

gobiernos y así estimular el mercado laboral; fortalecer una política nacional para la diplomacia local que dé claridad tanto para la coordinación de la inserción intencionalidad como para el seguimiento y evaluación de resultados.

Reflexiones finales

La diplomacia local en México se caracteriza por una marcada desigualdad pues los gobiernos subnacionales con mayores recursos, ubicados en zonas estratégicas y con mayor población, son los que más participan en la escena internacional. Esto deja rezagados a aquellos con menos recursos y capacidades lo que evidencia la necesidad de mecanismos que fortalezcan las capacidades y democratizen el acceso a la dimensión internacional para todos los actores. Además, la disminución en la cantidad de acuerdos inter-institucionales registrados en el último sexenio en la DGCP refleja una falta de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y una debilidad institucional en materia de diplomacia local. Muchos gobiernos subnacionales carecen de los recursos y la experiencia necesarios para llevar a cabo actividades paradiplomáticas efectivas y no existe un sistema de evaluación que mida el impacto de estas acciones. También la coordinación paradiplomática en la administración de Andrés Manuel López Obrador ha experimentado cambios significativos. Inicialmente, hubo una colaboración armoniosa entre el gobierno central y los estados, pero la pandemia del COVID-19 generó tensiones y una menor supervisión del gobierno central. Esto ha llevado a un cambio en las prioridades, con un mayor énfasis en la vinculación con el Congreso y la diplomacia parlamentaria.

Ante este escenario es necesario potenciar la diplomacia local en México, como elemento crucial que integre los ámbitos normativo, financiero, institucional y operativo. La actualización del marco legal, la asignación de recursos específicos, la mejora de la coordinación intergubernamental y el desarrollo de capacidades técnicas son pilares fundamentales para lograr una política exterior más coherente y eficaz. Para ello es necesaria la creación de mecanismos innovadores como el asociacionismo municipal y las Inter municipalidades, como herramienta que permitan impulsar la participación de gobiernos locales con menores capacidades en la escena internacional. Esta colaboración regional permitiría sumar fortalezas y construir estrategias de inserción internacional más efectivas, de esta manera, aprovechar las oportunidades de desarrollo que ofrece la dimensión internacional. Asimismo, es esencial fortalecer las instituciones encargadas de la promoción de la diplomacia local (como la DGCP) y apoyar a las asociaciones de gobiernos

locales en su labor de coordinación y representación. La capacitación y el desarrollo de capacidades técnicas en los gobiernos subnacionales son cruciales para llevar a cabo actividades paradiplomáticas de manera efectiva y lograr resultados tangibles. También es importante implementar un sistema de evaluación que mida el impacto de las actividades paradiplomáticas. El desarrollo de indicadores de impacto permitirá tomar decisiones informadas sobre el futuro de estas acciones y garantizar que los recursos invertidos generen beneficios reales para los gobiernos subnacionales y sus comunidades.

En suma, la premisa que guía la dimensión internacional de un territorio a través de la diplomacia local de los gobiernos subnacional es ¿para qué internacionalizarse? Donde la dimensión internacional debe ser observada como actividad integrada al ejercicio de gobierno sujeta a los mecanismos de control como cualquier otra política pública. Es decir, es un medio y no un fin, donde deben estar incluidos la mayoría de los grupos de interés de dichos territorios. La diplomacia local mexicana muestra una brecha en quiénes participan de ella, por lo tanto, parece que los gobiernos subnacionales que mejor aprovechan las oportunidades de inserción en el medio internacional son aquellos que cuentan con elementos estructurales y funcionales más sólidos situación-oportunidad que debe ser aprovechada por el gobierno central para construir estrategias de internacionalización que permitan la inserción en el medio internacional de todos sus gobiernos subnacionales.

Capítulo 20

Diplomacia parlamentaria

Luz Araceli González Uresti

Introducción

Hablar de diplomacia parlamentaria es introducirse en un terreno ampliamente debatido tanto por su abordaje académico como por su propia ejecución. Esta noción ha evolucionado continuamente de manera particular en las últimas tres décadas como resultado de la profundización de los procesos de globalización y el arribo de nuevos actores en el escenario mundial, mismos que van asumiendo protagonismo en distintos rubros ya sea dando continuidad y respaldo a las decisiones gubernamentales o sirviendo de contrapeso. Con el surgimiento y consolidación de los organismos internacionales en la primera mitad del siglo xx, la idea de la diplomacia parlamentaria se refería a aquellas negociaciones llevadas a cabo por los representantes de los Estados en foros abiertos multilaterales a diferencia de las negociaciones cerradas bilaterales e incluso secretas propias de la diplomacia clásica previa. El quehacer diplomático en su acepción tradicional, incluyendo sus prácticas, protocolos, prerrogativas e inmunidades quedó contenido en la Convención de Viena de Relaciones Diplomáticas de 1961, la cual rige, junto con otras Convenciones, las relaciones entre los sujetos de derecho internacional y, en consecuencia, es el eje del régimen internacional vigente en materia de relaciones diplomáticas. Cabe destacar que estos instrumentos no contemplan la diplomacia parlamentaria.

En función de lo anterior, es necesario reconocer la evolución del significado del concepto, así como sus alcances y limitaciones ya que, si bien se ha convertido en una práctica continua en las relaciones internacionales, no existe ningún marco normativo preciso que la regule. Por ello, de manera genérica, la diplomacia parlamentaria representa las actividades internacionales llevadas a cabo por los miembros de los parlamentos sean estos diputados o senadores o cualquier otra denominación de acuerdo al Estado

en cuestión. El diccionario panhispánico apunta que la diplomacia parlamentaria es una expresión que se acuñó a finales del siglo XX para hacer referencia a las actividades internacionales de las cámaras legislativas, tales como la recepción de visitas de jefes de Estado, presidentes de parlamentos, de gobierno, o incluso delegaciones de parlamentarios extranjeros. También hace referencia a viajes de estos mismos representantes de las cámaras, de algunas de sus comisiones y también contempla a los llamados grupos de amistad bilaterales o delegaciones de estas instancias ante organismos internacionales.

Por su parte, Federico Trillo, en su trabajo titulado *“La Diplomacia parlamentaria”*, la define como un complejo entramado de relaciones institucionales que vinculan a las cámaras legislativas y a sus miembros, ya sea por sus competencias constitucionales propias del legislativo en el campo de la política exterior, así como la labor de control o contrapeso a las acciones del gobierno en turno. De esta manera la diplomacia parlamentaria tendría un carácter complementario respecto a la diplomacia del Estado, representada por el Ejecutivo. Ante esta problemática, el objetivo de este capítulo es reflexionar sobre el alcance y límites de esta práctica en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador y enfocar algunas áreas pendientes de su quehacer para la próxima administración.

Diagnóstico: El rumbo errático de la diplomacia mexicana

El gobierno de Andrés Manuel López Obrador (AMLO), que abarcó del 1 de diciembre de 2018 al 30 de septiembre de 2024, se caracterizó por la puesta en marcha de todo un proyecto político conocido como la Cuarta Transformación (4T), la cual, en voz del propio presidente, planteó el combate abierto a la corrupción y luchar contra la pobreza. Para ello, el presidente anunció, al arranque de su mandato, una estrategia para luchar contra los privilegios de los gobiernos anteriores a través de un plan al que denominó “austeridad republicana”, así como la puesta en marcha de toda una serie de programas sociales, al tiempo que emprendió una serie de obras y acciones mismas que a seis años son tema de acalorados debates por sus cuestionados resultados.

Durante los seis años de la administración obradorista, estuvieron vigentes las LXIV y LXV legislaturas. La que acompañó a AMLO en el arranque de su mandato contó con mayoría absoluta en ambas cámaras, situación que no ocurría en el país desde 1997. En la de diputados, esto se alcanzó sólo con Morena, mientras que la de Senadores fue el resultado de la coalición de

Morena con el Partido del Trabajo y el Partido Encuentro Social. El relevo legislativo de la cámara de diputados del 2021 trajo un revés al gobierno ya que Morena bajó su participación a 40.2 % del 50.4 % con que contaba en la legislatura anterior. Esta configuración en las cámaras bien podría haber sido un elemento de apoyo al actuar del gobierno en materia de política exterior con una activa diplomacia parlamentaria. Sin embargo, no fue así.

La presidencia de Andrés Manuel López no se distinguió por una amplia agenda de política exterior que posicionara a México en el mundo de manera más sólida. Incluso esto se vio reflejado en el breve espacio que se le confirió en el Plan Nacional de Desarrollo y por la misma idea del ejecutivo al sostener que “la mejor política exterior era la interior”. Así en 6 años de esta gestión, la imagen de México en el mundo se fue deteriorando en múltiples rubros, ante lo cual poco hicieron las cámaras como contrapeso. No sólo han sido la inseguridad, la crisis migratoria, el tráfico de drogas y fentanilo, la corrupción, la política de “abrazos y no balazos”, el ataque a periodistas y medios de comunicación y otros temas los que han afectado la imagen de México en el mundo. Asimismo, las crisis diplomáticas como la que inició en diciembre del 2022 con Perú o la más reciente con Ecuador, así como las tensiones con España y otros países a lo que se sumó la conducción de una política exterior errática. La SRE estuvo encabezada, en los primeros 5 años, por un canciller que estuvo preocupado más por posicionarse en la carrera por la sucesión presidencial y la promoción de su imagen que por el rumbo de los asuntos de la secretaría a su cargo.

A este deterioro contribuyeron también los nombramientos que el presidente hizo de embajadores y otros representantes de México en el exterior cuya trayectoria fue ampliamente cuestionada, lo que provocó su rechazo en los países en los cuales se esperaba serían acreditados, como Pedro Salmerón o Jesusa Rodríguez (por sólo citar algunos). Aquí nuevamente las cámaras fallaron al aprobar dichos nombramientos. En materia de diplomacia parlamentaria destaca el comunicado enviado a México en marzo del 2022, por parlamentarios europeos en el que se pidió al gobierno garantizar la protección de periodistas y defensores de derechos humanos, al destacar que tan sólo en ese año habían sido asesinados siete comunicadores en el país. En respuesta, la presidencia de la República emitió un comunicado en el que descalificó a los eurodiputados y los tildó de “borregos” llamándolos además injerencistas. En esto nuevamente el Congreso mexicano no fungió como contrapeso a la respuesta poco diplomática del ejecutivo.

La poca participación del presidente mexicano en foros internacionales resultado de su continua negativa a salir del país es otro elemento que desdibujó la imagen de México, ya que durante los años de su gobierno sólo visitó Estados Unidos (4 ocasiones) y una gira por Centroamérica y Cuba a lo que

más tarde se sumaría su gira por Chile y Colombia. Lugar importante merece la IX Cumbre de la Américas a la que el mandatario mexicano no asistió argumentado que esto se debía a que no habían sido invitados todos los países de la región haciendo clara y abierta alusión a Venezuela, Cuba y Nicaragua. En esta cumbre, el ejecutivo mexicano se posicionó del lado de las dictaduras y no de las democracias. Este acercamiento con países cuyos gobiernos no se distinguen por sus procesos democráticos se exacerbó con el otorgamiento, al presidente cubano Miguel Díaz-Canel, de la condecoración de La Orden Mexicana del Águila Azteca, la cual es la más alta distinción que entrega el gobierno de México a extranjeros y se otorga en reconocimiento por servicios prominentes prestados a la nación mexicana o a la humanidad. Interesante resulta saber cuáles fueron esos servicios prominentes prestados. Frente a esta decisión, los parlamentarios mexicanos no ejercieron sus atribuciones ya que al menos con un exhorto podrían haber manifestado alguna posición al respecto.

A esta secuencia errática, ajena a la tradición en política exterior mexicana, se sumó la falta de un posicionamiento claro del Estado en un tema crucial que ha acaparado los reflectores durante los últimos años: la guerra ruso-ucraniana la cual inició en febrero del 2022. En este marco, los mexicanos fueron testigos de una muy cuestionada decisión de la diplomacia parlamentaria. A un mes de iniciada la guerra, el 24 de marzo, se llevó a cabo la instalación del Grupo de amistad México-Rusia en la Cámara de Diputados. Su presidente, Alberto Anaya, del Partido del Trabajo hizo un llamado respecto al conflicto armado: “bienvenidas las relaciones con Ucrania, bienvenidas las relaciones con Rusia, nuestros votos para que este conflicto tenga una salida diplomática, una salida pacífica en donde las partes acuerden cesar este conflicto para que de nueva cuenta esta región del mundo encuentre la paz”. No obstante, algunos parlamentarios de Movimiento Ciudadano mostraron su desacuerdo ante esta decisión. La llamada diplomacia parlamentaria ha evidenciado las profundas discrepancias y rivalidades existentes entre las distintas facciones partidistas que integran la Cámara de Diputados y han convertido temas urgentes de la agenda internacional en plataformas partidistas. Como ocurrió a dos años de iniciada la guerra ruso-ucraniana cuando el diputado por el Partido Acción Nacional y presidente del Grupo de Amistad México-Ucrania, Riult Rivera Gutiérrez, encabezó una reunión con la embajadora de Ucrania en México para hablar del conflicto y expresar su apoyo al pueblo ucraniano.

La LXIV legislatura, cuyo periodo de funciones fue del 1 de septiembre de 2018 al 31 de agosto de 2021, publicó el “*Libro Blanco en Materia de Diplomacia Parlamentaria. Acciones y estrategias*”, en el que se da cuenta de las acciones llevadas a cabo durante su periodo. Esta publicación afirma

que las relaciones internacionales no son competencia única y exclusiva del Poder Ejecutivo y que debe de considerarse la acción desarrollada por los legisladores, quienes a decir de la misma publicación inciden en la defensa del interés nacional, en la atención de asuntos internacionales estratégicos y en trabajar en el logro de agendas globales. Además, sostienen que la diplomacia parlamentaria “se ha convertido en un elemento fundamental de la acción del Poder Legislativo pues se ha mostrado como un mecanismo de diálogo y cooperación que complementa la labor de política exterior que realiza el Ejecutivo”. Además, refiere que los diputados impulsan acuerdos bilaterales, multilaterales, definen agendas de trabajo en temas de interés común entre otras actividades.

Ciertamente lo reseñado en el *Libro Blanco* muestra una falta de rigor académico y conceptual al no diferenciar entre política exterior, relaciones internacionales y evidentemente diplomacia parlamentaria, lo que conduce a equívocos fundamentales en cuanto a las facultades y prerrogativas propias de los diputados y senadores en materia internacional. Si bien anuncia la presentación de los alcances, las estrategias y el análisis de la diplomacia parlamentaria en dicha legislatura, el libro lo que presenta en realidad es una numeraria de las reuniones interparlamentarias, la participación en foros interparlamentarios, la atención a agendas globales y la instalación de grupos de amistad. No obstante, esta publicación carece del análisis, evaluación y presentación de resultados concretos, por lo que se confirma la crítica que diversos medios han expresado respecto a que la llamada diplomacia parlamentaria no ha coadyuvado en el posicionamiento de México en el mundo y tampoco en las funciones básicas que le confiere la Constitución como es el de analizar la política exterior del país.

En México existe un claro y bien definido marco normativo para el diseño, planeación y ejecución de la política exterior, en consecuencia, de la diplomacia. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece claramente en sus artículos 73 las facultades del Congreso, en el 74 las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados y el 76 las de los Senadores. Además, el 78 refiere las de la Comisión Permanente y, evidentemente el artículo 89 las facultades del Ejecutivo. Asimismo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es muy puntual en cuanto a las atribuciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores que se expresan en la Ley del Servicio Exterior y en su propio reglamento, en tanto que las atribuciones de la llamada diplomacia parlamentaria están contenidas en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. El artículo 22 le confiere al presidente de la Cámara de Diputados la representación protocolaria en el ámbito de diplomacia parlamentaria. Por otra parte, el Reglamento de la Cámara de Diputados enuncia el alcance de la diplomacia parlamentaria en el

capítulo 4, artículos del 269 al 282, entre los que se contempla, artículo 272, las facultades de la Comisión de relaciones exteriores para analizar, discutir y dictaminar agendas internacionales y los puntos de acuerdo. Es claro que en este breve diagnóstico es posible observar importantes discrepancias entre las facultades establecidas en los marcos normativos y las prácticas llevadas a cabo particularmente por algunas facciones partidistas de diputados y senadores y el incumplimiento de sus funciones básicas como contrapeso al Ejecutivo.

Tareas pendientes para la próxima administración

En las elecciones federales del 2 de junio de 2024, la coalición “Sigamos Haciendo Historia” integrada por Morena, el Partido del Trabajo y el Verde Ecologista tuvo un triunfo contundente que se materializa con la llegada a la presidencia de Claudia Sheinbaum y con el logro de la mayoría absoluta en ambas cámaras además de la calificada en la de diputados. Con estos resultados se esperaría que se logre formular un plan claro de política exterior que logre rescatar una visión de Estado más allá de visiones ideologizadas partidistas. La prioridad debería ser la consecución del interés nacional y se anteponga una política exterior de Estado por encima de la llamada política exterior de gobierno que responde más a los intereses de un grupo en particular. Es imperativo que las cámaras ejerzan un responsable ejercicio de sus funciones en materia de política exterior y de diplomacia parlamentaria y para ello atiendan sus atribuciones contenidas, por una parte, en la Constitución y por otra en sus respectivos reglamentos. En el caso de la Cámara de Diputados en el Capítulo 4 y en el del Senado en el Título Noveno, Capítulo Primero con estricto apego a sus facultades y prerrogativas.

El Congreso de la Unión debe implementar una diplomacia que evidencie el diálogo, el debate, la negociación, el estudio, la confrontación y la conciliación de posiciones y el lograr acuerdos para adoptar resoluciones, declaraciones, posicionamientos, lineamientos y acción o políticas de manera conjunta o en coordinación con el apoyo respaldo de otras instancias gubernamentales tal y como lo establece sus reglamentos. El Congreso debe enfocarse en sus atribuciones legislativas por lo que la diplomacia parlamentaria debe ser un medio que coadyuve a sus responsabilidades a través del acopio y generación de información temática que nutra el trabajo de las comisiones. Además debe fomentarse el intercambio de información con otros parlamentarios del mundo siempre con el objetivo de fortalecer su labor legislativa y no pretender atribuirse actividades propias a otros órganos de gobierno.

Hay temas urgentes que deben trabajarse al interior en favor de la imagen del país en el mundo. Entre esos temas está el retroceso que México ha tenido respecto al índice mundial sobre democracia tal y como se muestra en el más reciente reporte de *Economist Intelligence Unit* (EIU, por sus siglas en inglés). Aquí, México está ubicado como un país con un régimen híbrido en el que se combinan formas autoritarias con algunos elementos democráticos con base en los parámetros de referencia que incluyen 60 variables agrupadas en cinco rubros: procesos electorales y pluralismo, función gubernamental, participación política, cultura política y libertades civiles lo que denota su poca salud democrática. Democracias plenas, democracias deficientes, regímenes híbridos y regímenes autoritarios son las categorías que este reporte enlista. México es ahora un régimen híbrido con rasgos autoritarios que la próxima presidencia deberá revertir restituyendo el absoluto respeto al estado de derecho y a la división de poderes. Además deberá garantizar la existencia y respeto a los órganos autónomos y a todas las instituciones y para ello el trabajo coordinado del Congreso será central.

Otro de los temas apremiantes para la próxima administración es atender las causas estructurales de la pobreza, la cual requiere ser atendida de manera integral. Los datos oficiales publicados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) reportan que, si bien desde el 2018 ha habido una ligera reducción en el porcentaje de población en situación de pobreza multidimensional, el porcentaje de población que vive en situación de pobreza extrema ha aumentado acercándose casi al 8 % de la población mexicana. Este reporte también refiere que en el país presenta un alarmante aumento en el porcentaje y número de personas que presentan carencia por acceso a los servicios de salud, lo cual pasó de 16.2 %, a poco más de 40 % en los años de la llamada de AMLO, sumando a más de 50 millones de personas que no tienen acceso a los servicios de salud básicos. Apremia que los diputados y senadores legislen en la materia y generen foros, vía sus atribuciones internacionales para conocer experiencias internacionales exitosas.

Al lado de la crisis democrática y la pobreza que golpean a México no es posible dejar de mencionar la violencia que azota al país y que se ha visto agravada por la debilidad del Estado frente a los carteles del narcotráfico y otras bandas delincuenciales. Diversos estudios dan prueba fehaciente que la política de “abrazos no balazos” ha hecho que el país forme parte de los Estados más violentos del planeta. Baste recordar que, en el 2023, México fue el país más violento en toda Latinoamérica y ocupó la poca honrosa posición de ser el sexto más violento en el mundo. Este nivel de violencia es comparable con países como Somalia, Nigeria, Ucrania y, el territorio de la Franja de Gaza, naciones que están sumergidos en guerra civil algunos por más de

10 años y otros en guerra internacional. En este contexto, la próxima administración deberá articular un plan nacional que dé respuesta y atención de manera integral a los asuntos y retos nacionales articulando los distintos órdenes de gobierno, respetando la división de poderes y teniendo siempre presente la profunda interdependencia entre lo nacional y lo internacional así como lo local con lo global.

Reflexiones finales

Los retos que debe atender la próxima administración impactan no sólo las condiciones de vida de los mexicanos dentro y fuera del país, sino además inciden en la imagen y desempeño de México en el sistema internacional ya sea en los ámbitos bilaterales, multilaterales, regionales o mundiales. De ahí que el Congreso de la Unión, a través de su diplomacia parlamentaria y el ejercicio de las distintas comisiones de relaciones exteriores ordinarias y bicamerales, deberá generar análisis, propuestas legislativas, pronunciamientos, exhortos, recomendaciones y demás mecanismos establecidos en sus marcos jurídicos para coadyuvar en la atención de los temas de la agenda nacional y que impactan la relación de México con otros países y con la comunidad internacional. Las comisiones de seguridad nacional, de asuntos fronterizos y migratorios, de cultura, de defensa nacional, de derechos humanos, economía, educación y energía (por sólo citar algunas) tienen frente sí una gran responsabilidad. La presidencia que cuenta con la mayoría en ambas cámaras del Congreso de la Unión tiene una oportunidad histórica para hacer avanzar los proyectos que impulsen el desarrollo del país.

Capítulo 21

La imagen de México en el mundo y su diplomacia cultural: En búsqueda de la relevancia internacional en el campo simbólico

César Villanueva Rivas

Introducción

La imagen de un país en el escenario internacional es una amalgama compleja de elementos históricos, culturales, económicos y políticos. En el caso de México, esta imagen se ha construido con una rica diversidad de influencias, desde su legado prehispánico hasta la vitalidad de sus tradiciones contemporáneas. Sin embargo, esta representación no es estática ni uniforme; se ha transformado y matizado, reflejando tanto los logros del país como los retos persistentes que enfrenta. Históricamente, México ha sido reconocido internacionalmente por su cultura vibrante, caracterizada por la música, la plástica, la danza, la artesanía y la gastronomía, todo lo cual refleja una herencia ancestral profundamente arraigada. Esta imagen de tradición y folclore ha sido una poderosa herramienta de la diplomacia cultural, utilizada para fortalecer los lazos internacionales y promover una imagen favorable del país en el extranjero. No obstante, esta narrativa ha coexistido con percepciones de subdesarrollo y dependencia, complicando la proyección de una imagen completa y actualizada de México en el ámbito global.

En las últimas décadas, México ha transformado significativamente su imagen internacional. Ha buscado proyectar una imagen de modernidad y progreso económico, destacando su posición como una economía emergente y un destino atractivo para la inversión extranjera. Este cambio se ha complementado con esfuerzos en diplomacia cultural, promoviendo intercambios académicos, exhibiciones culturales y programas de cooperación artística, diseñados para mejorar la comprensión mutua y fortalecer las

relaciones internacionales. El eje de esta narrativa es convertir a México en un actor relevante, atractivo, influyente y responsable. Las narrativas que se construyen y difunden sobre una nación juegan un papel crucial en la formación de su imagen internacional. Estas historias y percepciones, moldeadas por diversos actores, desde gobiernos hasta medios de comunicación y organizaciones no gubernamentales, impactan profundamente en cómo se ve y se entiende a un país. La importancia de controlar y proyectar narrativas positivas no puede ser subestimada, ya que afectan tanto la diplomacia como las relaciones comerciales y culturales.

La imagen de México también ha sido afectada por desafíos persistentes relacionados con la seguridad, la corrupción y los derechos humanos. Informes de organizaciones no gubernamentales y coberturas mediáticas han contribuido a una percepción dual: por un lado, México es un país vibrante y culturalmente rico; por otro, enfrenta diversas inseguridades y desigualdades. En algunos casos, México ha sido estigmatizado como un país ultraviolento y bárbaro. Esta dicotomía plantea desafíos significativos para la diplomacia mexicana que debe promover sus activos culturales y abordar críticamente los problemas internos. En este contexto dinámico, la diplomacia cultural emerge como una herramienta crucial para México, permitiendo la promoción de su patrimonio cultural y el abordaje constructivo de los desafíos sociales y políticos. Este ensayo académico explora cómo estos esfuerzos han moldeado y redefinido la relevancia cultural internacional de México entre 2018 y 2024, analizando el impacto de las estrategias diplomáticas y culturales en la percepción global del país.

Diagnóstico: Pérdida de la relevancia narrativa de México

La política exterior del Estado Mexicano en materia de imagen internacional y diplomacia cultural ha perdido dinamismo, influencia y relevancia. Esto se debe a narrativas contrapuestas que abonan a una percepción internacional positiva hacia México y los mexicanos. Por ejemplo, la agenda política local del gobierno de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) se centró en la reducción de las desigualdades económicas mediante programas de asistencia social directa y proyectos de infraestructura en áreas marginadas. La narrativa implícita parece ser buena, pero sus efectos generan suspicacias entre muchos actores internacionales. Las narrativas sobre los bajos niveles educativos, la cancelación del nuevo Aeropuerto Internacional de México, la puesta en marcha de una reforma energética regresiva, el incremento de la criminalidad y la violencia generan una ambigüedad narrativa difícil de cambiar en los públicos externos.

No todo fue centrado en el presidente de México. El canciller Marcelo Ebrard asumió el cargo de secretario de Relaciones Exteriores en diciembre de 2018 y, durante su gestión, destacó en varias áreas clave: coordinó la recepción de millones de vacunas contra el COVID-19, promovió en las Naciones Unidas el acceso a investigaciones internacionales sobre inmunoterapias contra el cáncer, reafirmó el compromiso de México en la lucha contra el cambio climático, presentó demandas contra productores y distribuidores de armas en Estados Unidos, e impulsó la creación de un grupo bilateral con Estados Unidos para combatir el tráfico de drogas y armas. Muchas de estas acciones también mejoraron la percepción global de México. La diplomacia cultural es crucial para proyectar la identidad y los valores mexicanos en el extranjero. En el sexenio de AMLO, la diplomacia cultural subió al rango de Dirección Ejecutiva y se añadió un consejo de expertos y creadores para lograr mayor pluralidad en la toma de decisiones. El historiador Enrique Márquez quedó al frente de la oficina, con la iniciativa de coordinar esfuerzos entre la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y la Secretaría de Cultura, contando con el escritor Pablo Raphael como director general de Promoción y Festivales Internacionales. Se publicó el documento *“La Diplomacia Cultural de México: Siete Propuestas para su Fortalecimiento e Innovación (2018-2024)”*, firmado por Márquez y Raphael. Los temas centrales incluían mejorar la gestión cultural intersecretarial, crear un Consejo de Diplomacia Cultural, establecer una red de cooperación cultural comunitaria, promover un multilateralismo en la programación cultural y fomentar el pensamiento plural como parte del patrimonio cultural de México.

A pesar de su arranque prometedor, las propuestas quedaron sin efectividad debido a problemas de iniciativa y liderazgo, la pandemia y el poco financiamiento, lo que generó una falta de coordinación entre las instituciones involucradas. La atención se desvió a otros temas en la cancillería, como el COVID-19, la renegociación del TLC, la firma del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), Donald Trump y las caravanas migrantes. Además, surgieron otros actores como la Dirección Ejecutiva de Diplomacia Pública, la Diplomacia Deportiva, Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) y la cooperación educativa, científica y de intercambios que, compitieron directamente con esa oficina. En el sexenio estudiado, hubo una situación desafortunada con su director ejecutivo, Enrique Márquez que, afectó el desarrollo de los objetivos trazados. En agosto de 2021, tras una reunión privada entre funcionarios de la SRE, el escritor Jorge F. Hernández, entonces director del Instituto Cultural de México en España, fue cesado de manera controversial, lo que llevó a Enrique Márquez a presentar su renuncia en septiembre de 2021. Esto causó un evidente declive en la Dirección Ejecutiva de Diplomacia Cultural y Turística. Posteriormente, se nombró provisionalmente a la escritora Brenda Lozano, pero su nombramiento

nunca fue ratificado y, luego al cineasta Juan Patricio Riveroll en abril de 2023, cuyas credenciales diplomáticas eran escasas, enviando una señal de improvisación y falta de estrategia.

En honor a la verdad, es importante mencionar que en los campos culturales no todo fue negativo. El gobierno saliente hizo una campaña significativa para recuperar parte del patrimonio cultural mexicano en el exterior, a través de esfuerzos institucionales para repatriar piezas arqueológicas y obras de arte. También se promovió el español y las lenguas indígenas mexicanas en el extranjero mediante programas educativos y culturales. México continuó su participación en ferias y exposiciones internacionales de libros, arte y cine, como la Feria Internacional del Libro de Frankfurt y las Bienales de Venecia y Sao Paulo. Además, se celebraron aniversarios históricos de México con eventos y actividades internacionales y, se fortaleció la cooperación con organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés) a través de la promoción y protección del patrimonio cultural y natural de México, incluyendo la inscripción de nuevos sitios en la lista del Patrimonio Mundial.

El mayor éxito de la diplomacia cultural mexicana en el sexenio fue haber sido sede de Mondiacult 2022. Durante la 40ª Conferencia General de la Unesco en 2019, la delegación de México propuso que el país fuera sede de Mondiacult 2022, enviando un mensaje de confianza y liderazgo. La conferencia se enfocó en adaptar las políticas culturales frente a los desafíos actuales, con temas cruciales como: identificar a la cultura como un bien público internacional, desarrollar la relación entre cultura, desarrollo y sostenibilidad y, finalmente, ampliar la importancia de la innovación, las tecnologías y las industrias creativas en las sociedades actuales. A pesar de las pugnas internas y la falta de apoyo económico, gracias a la coordinación eficiente de Pablo Raphael desde la Secretaría de Cultura, se logró una Declaración en consenso unánime y se sentaron las bases para futuros debates, con Mondiacult Barcelona 2024 como siguiente parada.

Propuestas: La Diplomacia Cultural de México y sus imaginarios

La diplomacia cultural es un instrumento simbólico de política exterior que los países utilizan para promover sus intereses y mejorar sus relaciones internacionales a través de la promoción, la cooperación y el intercambio cultural, así como indirectamente, la proyección de su imagen en el extranjero. México mostró un uso estratégico de la diplomacia cultural a lo largo de la historia del país, desde al menos la segunda parte del siglo XIX. Ya en el siglo XX, durante la

década de 1920, México utilizó la diplomacia cultural para mitigar tensiones con Estados Unidos y facilitar negociaciones bilaterales. Sin embargo, en épocas más recientes, como durante el gobierno de Enrique Peña Nieto, se ha cuestionado la efectividad de la diplomacia cultural mexicana, señalando desorden conceptual e irrelevancia en su aplicación como herramienta de política exterior. El capítulo plantea estas ideas en seguimiento (y agradecimiento) a propuestas que han sostenido Edgardo Bermejo, Guadalupe Moreno, Vianka Santana, Ricardo Castillo y Pablo Raphael, entre otros.

- 1) ***Construir una diplomacia cultural relevante y pertinente de Estado:*** Para construir una diplomacia cultural de Estado, es necesario establecer una política coordinada en la que las principales instituciones gubernamentales compartan una visión común, objetivos estratégicos y metas a corto y largo plazo. Esta política debe asegurar la continuidad más allá de un sexenio e involucrar a la Secretaría de Relaciones Exteriores, de Cultura, de Educación, de Turismo y de Economía, así como a los niveles estatal y municipal de gobierno que también llevan a cabo tareas de internacionalización. Existen los cimientos, estructura y experiencia para apostar por una diplomacia cultural de México en las líneas sugeridas anteriormente
- 2) ***Diplomacia cultural transversal, horizontal e inclusiva:*** Esta diplomacia debe integrar y asociarse con los actores emergentes como líderes comunitarios, empresas, ONGs y medios, y no centrarse únicamente en la difusión de las artes de México. Debe incluir la ejecución de proyectos culturales de amplio calado utilizando la cooperación bilateral y multilateral, enfocándose en temas sociales relevantes para México y el mundo, como la migración, el cambio climático, la pobreza, la equidad de género, los derechos de los pueblos originarios y la violencia.
- 3) ***Diplomacia Cultural en red:*** Aunque la creación de un Instituto de México que represente a la nación en el mundo puede parecer costosa, una alternativa viable es establecer una red internacional mediante una alianza entre los espacios culturales existentes. Esta red incluiría los institutos culturales de la cancillería mexicana, las representaciones del Fondo de Cultura Económica, las cátedras de México en el exterior, los centros académicos de la UNAM y otras universidades mexicanas en el extranjero. Además, debemos fortalecer los espacios culturales creados por las comunidades de connacionales en el extranjero. Esta estrategia permite una representación cultural más

diversa y descentralizada, aprovechando los recursos y el talento ya existentes en la diáspora mexicana.

- 4) ***Replantear una nueva narrativa para la imagen de México:*** Es necesario reconstruir, reinventar y ampliar la noción de las identidades como una nación tanto ancestral como cosmopolita, incorporando todas las voces de la diversidad regional, étnica y lingüística, así como a los millones de mexicanos que viven fuera del país. El gobierno debe ir más allá de la exaltación de la singularidad atávica, integrándonos a una especie de modernidad vernácula, donde se incorpore la idea del mestizaje cultural como celebración. Esto permitirá redefinir las alteridades culturales de manera más inclusiva y global, promoviendo un diálogo más abierto sobre lo que significa ser mexicano hoy en día.
- 5) ***Aprovechar oportunidades regionales:*** Norteamérica y Latinoamérica representan nuevos caminos para la diplomacia cultural de México. No son los únicos, están Europa y Asia Pacífico también. Sin embargo, de manera selectiva se puede lograr mucho en diversos ámbitos de la cultura. Específicamente, hablando de la creciente integración económica y comercial con Estados Unidos y Canadá (a falta de ver que sucede en las elecciones de 2024), falta promover un verdadero diálogo intercultural que presente a América Latina como una región potente. La Copa Mundial de Fútbol 2026, que se celebrará en los tres países, ofrece una plataforma única para mostrar habilidades organizativas y capacidad para integrar y resaltar la diversidad cultural de México. Este evento global puede demostrar la habilidad de integrar y celebrar la diversidad cultural de la región, reafirmando la posición de México en el escenario global.

Reflexiones finales

La diplomacia cultural en la actualidad es un espacio en constante expansión que entiende el papel de la cultura más allá de la simple difusión de las bellas artes. Este enfoque contemporáneo permite acceder a herramientas de cooperación cultural internacional, esenciales para abordar temas fundamentales actuales, como la migración, el cambio climático, la equidad de género y los derechos de los pueblos originarios. La diplomacia cultural debe tener como propósito estratégico proyectar a México en el mundo no solo como un país con una rica herencia cultural, sino también como un actor global significativo y comprometido con los grandes desafíos de la humanidad. Al apro-

vechar la cultura para fortalecer la presencia internacional, México puede contribuir de manera más efectiva a la solución de problemas contemporáneos, establecer vínculos más sólidos con otras naciones y promover una imagen que refleje tanto la historia como la capacidad para innovar y liderar en el ámbito global.

Además, una imagen positiva y dinámica de México en el ámbito internacional puede atraer inversión extranjera, turismo y talento global, impulsando el desarrollo económico y social. Esta proyección cultural es crucial para contrarrestar estereotipos negativos y malentendidos sobre el país, permitiendo que el mundo vea y aprecie la verdadera diversidad y riqueza de la cultura mexicana. Con una diplomacia cultural efectiva, México puede fortalecer su influencia global y convertirse en un referente de cooperación y creatividad en el siglo XXI. Por ello, es fundamental que el siguiente gobierno se asegure de ser relevante en el escenario internacional, utilizando su patrimonio cultural como una herramienta estratégica para posicionarse como un líder en la promoción de valores universales y en la búsqueda de soluciones a los desafíos globales.

Capítulo 22

Diplomacia pública

Luis Ochoa Bilbao

Introducción

La diplomacia pública consiste en la variedad de relaciones que entabla el gobierno de un país con los diversos sectores sociales, económicos, educativos, científicos y culturales de otras naciones. Esto multiplica los contactos y las negociaciones, más allá de la diplomacia tradicional entre los representantes estatales. Pero la diplomacia pública también la pueden llevar a cabo grupos, personas, organizaciones, universidades, representaciones deportivas, comunidades científicas, promotores artísticos, la prensa y todos aquellos agentes que difunden y promueven los intereses culturales, políticos y económicos de sus respectivos países en el ámbito internacional. Este tipo de ejercicio diplomático sirve, también, para generar acciones de soft power, lo que a la larga contribuye a alcanzar los objetivos de la política exterior de los Estados, sin necesidad de recurrir al uso de la fuerza, las amenazas, la coerción o las sanciones.

El objetivo de este capítulo es ofrecer un diagnóstico sobre la diplomacia pública en México, diferenciando la diplomacia pública gubernamental de la diplomacia pública o ciudadana y realizar propuestas específicas de política pública sobre este tema. El texto está dividido en dos partes. La primera describe un breve panorama histórico y contemporáneo de esta labor en México. La segunda presenta algunas recomendaciones de acciones a corto plazo que buscan incrementar la diplomacia pública mexicana.

Diagnóstico: la diplomacia pública en México

Históricamente, México ha utilizado la diplomacia pública en diversas situaciones. Durante el Porfiriato y la Revolución, el gobierno mexicano contactó a

empresarios estadounidenses para influir en la opinión pública y obtener reconocimiento. A lo largo del siglo xx, México otorgó asilo político a miles de ciudadanos de otros países que, huían de la guerra en Europa, de las dictaduras militares en Sudamérica y de las guerras civiles en Medio Oriente o Centroamérica. Lo que ayudó a construir una imagen positiva del país. Con la construcción del nuevo orden internacional de la posguerra, muchos científicos, literatos e intelectuales mexicanos contribuyeron diplomáticamente, en todo el mundo, a promover los intereses nacionales. En la segunda mitad del siglo xx, México aplicó la diplomacia pública para lograr la sede de los juegos olímpicos de verano en 1968 y la organización del campeonato mundial de fútbol en 1970. A partir de entonces, el país ha utilizado esta estrategia diplomática, como en los años ochenta, durante la negociación del TLCAN, cuando el gobierno mexicano hizo un intenso cabildeo en Estados Unidos para convencer a la opinión pública y lograr la firma del tratado.

En los últimos años, México también ha dedicado buena parte de su diplomacia pública a la protección y atención de sus ciudadanos en el extranjero, especialmente en Estados Unidos, donde existen casi 12 millones de personas de ascendencia mexicana. México cuenta con más de 50 consulados en ese país para atender a estos grupos. Pero también hay decenas de organizaciones no gubernamentales y civiles, así como iglesias y grupos de ayuda humanitaria que trabajan por proteger y mejorar las condiciones de los migrantes.

La diplomacia pública mexicana durante la década de los noventa y a principios del nuevo milenio, adoptó un perfil comercial y de clara inspiración neoliberal. En el año 2005 se lanzó públicamente la estrategia mercadotécnica de la marca país México, la cual buscaba promover el turismo internacional. Mediante el diseño colorido del nombre de México y una variedad de mensajes y *spots* publicitarios, el gobierno trató de posicionar al país como una nación amigable para los turistas, explotando las imágenes de los centros turísticos, las playas y los sitios arqueológicos. También la Secretaría de Economía puso en funcionamiento un fideicomiso denominado ProMéxico, para promover al país en el escenario internacional como un destino seguro para los inversionistas. El fideicomiso permitió la apertura de más de 30 oficinas en diferentes países desde 2007. El instrumento concluyó en marzo de 2019 como parte de la política de austeridad y de reorientación del gasto público del gobierno de López Obrador.

Durante el gobierno de López Obrador, la diplomacia pública mexicana se mantuvo vigente tanto en la esfera gubernamental como en el ámbito de la sociedad civil. Pero a diferencia de la inspiración neoliberal de la marca país México, su gobierno buscó rescatar un perfil más sociocultural de la promoción de México ante el exterior. Un claro ejemplo de esto es que la Secretaría de Relaciones Exteriores presentó las propuestas de fortalecimiento e inno-

vación en el ámbito de la diplomacia cultural para el sexenio 2018-2024. En el documento establece que la Dirección Ejecutiva de Diplomacia Cultural incorporaría a las distintas áreas de la Secretaría de Relaciones Exteriores que tienen vinculación con la gestión cultural para fortalecer su desempeño. Un objetivo particular fue consolidar la presencia de los institutos culturales de México en el exterior y abrir nuevos en los países del Triángulo del Norte centroamericano. Ya desde el 2004 funcionaba el Instituto Cultural de México en la Ciudad de Guatemala, en el inmueble que ese mismo año se inauguró para la embajada de México en aquel país. La promoción de las tradiciones culturales de México, su gastronomía, así como la difusión de las obras artísticas de creadores mexicanos, es una actividad gubernamental de diplomacia pública.

En las propuestas para el sexenio 2018-2022 se buscó mantener las iniciativas y acuerdos bilaterales, pero con el propósito final de construir una diplomacia cultural multilateral. La administración propuso un ambicioso proyecto global denominado “El Mundo de los que Hablamos Español”, el cual involucraría a la UNAM y a varias instituciones internacionales, como la Secretaría General Iberoamericana. De este proyecto no hay información disponible que permita confirmar que haya cristalizado.

Respecto a la diplomacia pública gubernamental y civil, no se debe olvidar que México ha sido sede de varios eventos deportivos internacionales de primer nivel que difunden la imagen del país y generan una derrama económica muy importante. La Ciudad de México alberga partidos de fútbol americano de temporada regular de la NFL y de béisbol de la MLB. De manera consecutiva, en los últimos años se ha celebrado el Gran Premio de Fórmula 1 de México. También cabe destacar que Quintana Roo y Nuevo León han sido sedes de eventos internacional de judo y Acapulco organiza cada año el Abierto Mexicano de Tenis. La organización de estos eventos deportivos es fruto de un complejo trabajo de coordinación y logística entre el gobierno mexicano, los estatales y los municipales con las federaciones organizadoras, empresarios, el sector turístico y de servicios, medios de comunicación y patrocinadores de marcas mundiales. Es un ejercicio que va desde la atención consular a los deportistas participantes, a la visita de turistas y hasta los acuerdos para los derechos de transmisión y retransmisión de los espectáculos deportivos.

La organización del Mundial de Fútbol de la FIFA en el año 2026, entre Canadá, México y Estados Unidos debe considerarse como un éxito de la diplomacia pública mexicana. El nombramiento oficial de la sede se dio a conocer el 13 de junio de 2018, menos de un mes antes de las elecciones presidenciales en el país. El evento se llevará a cabo bajo una nueva presidencia en la República, lo que convierte a la organización del mundial del 2026 en un trabajo que involucrará a tres gobiernos mexicanos distintos.

La diplomacia pública mexicana afrontó un reto muy importante ante la pandemia del COVID-19. El país aplicó la política de cielos abiertos, permitiendo que miles de ciudadanos mexicanos pudieran regresar a territorio nacional vía aérea. Pero también permitió que miles de extranjeros varados en América Latina pudieran volar hacia México y luego a sus países de origen. Al mantener los aeropuertos y el tráfico aéreo abierto, México se convirtió en un puente de contacto con el mundo, cuando muchas otras naciones restringieron notoriamente la movilidad humana. Las embajadas y los consulados de México se coordinaron con otras embajadas, líneas aéreas, gobiernos locales y grupos de ciudadanos que se vieron beneficiados por los vuelos humanitarios organizados por México durante la pandemia y, por los vuelos regulares que podían arribar al país.

También, durante la pandemia, la diplomacia pública mexicana se esforzó por contar con las vacunas necesarias para inmunizar su población contra el COVID-19, lo que implicó la compra de las diferentes vacunas que se fueron produciendo en el mundo. De manera especial se destaca el hecho de que México y Argentina, mediante la diplomacia tradicional, acordaron producir y distribuir la vacuna diseñada por la universidad de Oxford y el laboratorio AstraZeneca, en un claro ejemplo de diplomacia pública que, vinculó al sector gubernamental, al universitario y al farmacéutico.

Propuestas de política pública

La diplomacia pública, al ser tan variada y compleja, difícilmente podría coordinarse de una manera relativamente homogénea bajo el liderazgo de algún gobierno. Además, la diplomacia pública es más abierta y diversificada que la diplomacia tradicional y se centra en las interacciones de personas y grupos de personas que aprovechan las nuevas herramientas comunicativas de las redes sociales y de la revolución tecnológica y digital. Por ejemplo, independientemente del plan nacional de desarrollo que se diseñe, universidades, organismos empresariales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones civiles y sin fines de lucro, iglesias y medios de comunicación, comunidades científicas y artísticas seguirán construyendo miles de relaciones diplomáticas de corto, mediano y largo plazo independientemente de cualquier estrategia gubernamental.

Una primera propuesta de acción gubernamental podría ser pasar de la enunciación de la diplomacia pública como un fenómeno real, al diseño de estrategias comunicativas gubernamentales con la finalidad de aprovechar las posibilidades que ofrece la diplomacia pública. En efecto, en diversos documentos del gobierno de México se habla de la diplomacia pública como

algo que existe per se, pero no se establecen acciones precisas para articularla. En un documento del gobierno de México, la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Instituto Matías Romero publicado en 2019, detallan las experiencias de México en el uso de las herramientas digitales para la diplomacia pública. Se hace referencia a los diversos mensajes que las representaciones mexicanas en el exterior emitieron mediante sus cuentas oficiales de *Twitter*, la red social conocida actualmente como x. Este texto propone aprovechar al máximo ese tipo de herramientas otorgándole lineamientos a su uso que determinen la definición del mensaje, la audiencia meta del mensaje y el establecimiento de un posible diálogo con las audiencias. Lo que se pretende es unificar los criterios del uso de las tecnologías de comunicación para potenciar la diplomacia pública mexicana.

En efecto, no hay un documento público que defina las agendas específicas de la diplomacia pública. Las embajadas y consulados realizan actividades en esta área, pero de manera independiente y sin suficiente personal ni recursos económicos. La idea de unificar criterios entorno a las herramientas de comunicación, podría hacerse extensiva al proyecto de construir lineamientos y guías para la diplomacia pública. Por lo tanto, se propone diseñar un plan global de diplomacia pública para México que detalle las actividades específicas que deben realizar los funcionarios encargados de las relaciones exteriores. Este plan debe contemplar la obligación de informar a los ciudadanos sobre las posibilidades que ofrece la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como otros órganos gubernamentales de México, para diversificar el abanico de relaciones internacionales. Esto es importante a partir del reconocimiento del creciente papel de los individuos y ciudadanos en el escenario internacional que, potencia la meta de que la diplomacia pública logre comunicar el papel de México en el mundo, permita renovar alianzas y construir puentes y alcanzar una mayor influencia en los asuntos globales.

Promoción en Universidades: embajadores y cónsules deben dar conferencias en universidades extranjeras sobre la realidad de México, destacando aspectos positivos de la cultura, economía y política del país. El intercambio académico, la movilidad de estudiantes, artistas y deportistas, así como la creación de redes científicas y de investigación deben ser consideradas como herramientas efectivas de diplomacia pública. Esto implica reconocer la necesidad de recursos financieros para todas estas actividades. Se propone que la nueva administración busque patrocinios de empresas privadas y organizaciones internacionales para financiar la diplomacia pública. La prioridad de la política exterior debe estar reflejada en el presupuesto para evitar el aislacionismo y mejorar la imagen de México en el exterior.

Reflexiones finales

La diplomacia pública debe ser entendida como una estrategia gubernamental y civil que, independientemente de estar coordinada o no por las agencias gubernamentales, se da en las relaciones internacionales contemporáneas y México la ha aprovechado. Los ejemplos de diplomacia pública presentados en este capítulo demuestran que el país ha tenido experiencias éxitos en esa área.

Para la siguiente administración, es necesario promover la diplomacia pública mexicana mediante la construcción de lineamientos y quizá una agenda que ayude a armonizar ciertos proyectos para potenciarlos. Debe reconocerse que es imposible coordinar todas las acciones de diplomacia pública que se hacen en el país, pero tan solo la estrategia de ofrecer una guía para su implementación podría ayudar a las representaciones consulares y diplomáticas para aprovechar esta compleja herramienta de política exterior tan relevante en la actualidad.

CAPÍTULO 23

Diplomacia deportiva y el tercer mundial de futbol en México

Erik Del Ángel Landeros

Introducción

Si bien la diplomacia deportiva formalmente definida se considera como una práctica nueva, lo cierto es que el uso del deporte para alcanzar entendimiento, comercio o paz entre dos o más unidades políticas-geográficas separadas se ha realizado a lo largo de siglos. Quizá una de las primeras referencias es la antigua Grecia, donde la tregua olímpica o *Ekecheiria* antecedió y sucedió a los Juegos Olímpicos. En este periodo de paz se acordaba cesar los conflictos para permitir el desplazamiento de los pueblos y sus jugadores que llegaban y se retiraban de esta competencia deportiva. En nuestro continente es importante resaltar el papel que el deporte tuvo para las culturas mesoamericanas asentadas en lo que hoy es México específicamente mediante el juego de pelota. Si bien, esta práctica tiene una connotación profundamente religiosa, relacionada a la adoración de los dioses y a los sacrificios humanos, para mantener el equilibrio en el universo lo cierto es que también fungía como un instrumento de paz para dirimir y disuadir conflictos entre pueblos.

Stuart Murray sugiere que a partir del establecimiento del movimiento olímpico en 1894 y décadas después con la institucionalización del futbol inició la diplomacia deportiva tradicional.¹ En el desarrollo de la diplomacia deportiva tradicional se pueden identificar dos momentos. De acuerdo con Carlos Pulleiro, el primero va desde 1894 hasta la Segunda Guerra Mundial y el segundo va de 1945 hasta el ocaso de la Guerra Fría.² El primer momento se caracterizó por el inicio de la institucionalización del deporte moderno, el

¹ Stuart Murray, *Sports Diplomacy Origins, Theory and Practice*. Routledge, Reino Unido, 2018.

² Carlos Pulleiro Méndez, "La Estatalidad Del Deporte Internacional. Pasado, Presente, ¿futuro?" en *Foro Internacional*, Vol. 58, No. 2, marzo de 2018, pp. 343-345. <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2505>

comienzo de su internacionalización (mega eventos deportivos –como los Juegos Olímpicos–), así como el inicio de su uso con fines políticos; basado en la manipulación, el sensacionalismo y el proselitismo. El segundo momento se caracteriza por el orden bipolar que propició el uso intensivo del deporte como un instrumento que los países podían emplear para alcanzar sus intereses y posicionarse en el sistema internacional. Este impulso estatal, al final de cuentas también favoreció el desarrollo deportivo sobre todo el de la alta competencia. El proceso de institucionalización de la diplomacia deportiva no se ha detenido después de estas etapas. No solamente los países desarrollados, como Estados Unidos de América (EUA) o Reino Unido, cuentan ya con una experiencia gubernamental significativa en la materia sino también naciones del sur austral cuentan con proyectos interesantes de diplomacia deportiva, como Colombia, Cuba, países asiáticos y muchos africanos, con el asesoramiento e intervención de organizaciones internacionales gubernamentales, como las Naciones Unidas, y de la sociedad civil.

En México, la diplomacia deportiva inició mucho antes de su incorporación a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). Los Juegos Olímpicos de 1968 fungieron como un escaparate de México hacia el mundo, primero, dándolo a conocer en gran parte del orbe y, segundo, ayudando a robustecer la imagen que se tenía de él a nivel internacional. Este impulso fue tomado por la primera Copa Mundial de Fútbol en nuestro país, en 1970, logrando realizar una segunda en 1986. Estos tres mega eventos deportivos fueron organizados con éxito, lo que en parte ha permitido que nuestro país hoy en día sea sede de partidos de las principales ligas y torneos de deporte del planeta: Fórmula 1, NFL, NBA, MLB, entre muchos otros.

Diagnóstico

México cuenta con suficientes elementos para articular una diplomacia y cooperación deportiva eficaz, al poseer fortalezas deportivas que puede utilizar a su favor. Nuestro país tiene expresiones deportivas icónicas que son reconocidas mundialmente, como el caso de la lucha libre. Esta disciplina ha ganado terreno internacional por sus propios méritos en países como Japón y EUA. Es un deporte con potencial de exportación para influir de manera positiva en el ámbito internacional. Asimismo, las expresiones deportivas autóctonas son muestras referenciales de la tradición deportiva en México que podría reforzar mensajes y valores hacia el exterior. Por otro lado, el fútbol es el deporte más popular en México y el mundo. Su poder económico aparea vetas en las que se puede encontrar proyectos para el desarrollo social ya que diversas instancias y clubes cuentan con programas sociales que no han sido

suficientemente explorados. Asimismo, el fútbol mexicano cuenta con capacidad de infraestructura y gran proyección mediática en Norteamérica y Centroamérica que lo convierte en un potente medio para impulsar la imagen del país e incluso plantear proyectos de cooperación internacional para el desarrollo.

La Copa Mundial de Fútbol 2026 será un marco propicio para impulsar medidas que busquen mejorar la relación política, económica y migratoria entre los tres países participantes. De igual forma, ayudará a posicionar a nuestro país de mejor manera internacionalmente si es organizado con éxito y si el gobierno logra aprovechar el escaparate que representa este mega evento deportivo. Nuestro país también es referente en algunas disciplinas a nivel regional, como clavados, taekwondo, marcha y boxeo. En las olimpiadas, los deportes con más medallas para México han sido clavados con 14, boxeo con 13 y taekwondo con 8. Estas disciplinas pueden ser puntales para establecer proyectos de cooperación para el desarrollo con Centroamérica, El Caribe y otras regiones. De igual forma, México podría fortalecer lazos con países de esta región al recibir apoyo en deportes como béisbol y atletismo. La cooperación deportiva complementaria sería un esquema fructífero en la relación con distintas naciones del orbe, sin dejar de lado el apoyo técnico, económico y material que pueda provenir de organismos deportivos especializados a nivel internacional. Por otra parte, existen diversos proyectos en los cuales se ha usado al deporte, en especial el fútbol, para intervenir en concentraciones de migrantes internacionales y generar cohesión e integración en las comunidades donde se asientan; enseñar valores y establecer centros de educación y formación como alternativas de desarrollo para los extranjeros que llegan a un nuevo país. Por ello, el deporte puede ser un mecanismo de apoyo para las migraciones en nuestra región.

Propuestas

A nivel institucional, la diplomacia y cooperación deportiva fomenta la suma de esfuerzos y sinergias en un momento en el que el país requiere hacer más con menos. Por ello, la SRE incorporó esta práctica diplomática para sumar nuevas estrategias a la política exterior del país. En tal virtud, el 24 de noviembre de 2020 el entonces secretario del ramo, Marcelo Ebrard Casaubón, instaló el Consejo Técnico de Diplomacia y Cooperación Deportiva el cual presidía. Actualmente está al frente de la canciller, Alicia Bárcena Ibarra. El Consejo está integrado por responsables de unidades administrativas de la SRE cuyas funciones coadyuvan a la diplomacia y cooperación deportiva, la cual es entendida como un instrumento de política exterior

mediante la cual un gobierno y/o Estado emplea al deporte, los deportistas y eventos deportivos para impulsar objetivos de política exterior. Entre estos objetivos se encuentran: mejorar o fortalecer la imagen del país, mantener o incrementar la reputación de un país en el sistema internacional, generar mayores beneficios económicos, fomentar el turismo deportivo, promover la paz y seguridad y contribuir al desarrollo sostenible mediante la cooperación internacional.

Al Consejo se le dotó de una coordinación ejecutiva que en sus primeros tres meses estuvo encabezada por la ex clavadista olímpica, María José Alcalá Izguerra. Se diseñó un programa estratégico 2020-2024 el cual planteó los objetivos estratégicos e institucionales de la diplomacia deportiva del país. Los objetivos estratégicos planteados fueron los siguientes:

1. Impulsar la imagen del país en el extranjero mediante sus fortalezas deportivas.
2. Fomentar la cooperación política y para el desarrollo mediante actividades y proyectos deportivos.
3. Establecer alianzas internacionales para impulsar el desarrollo social y deportivo de México.
4. Coadyuvar en el desarrollo de políticas públicas vinculadas con la diplomacia y cooperación deportiva de los Poderes de la Unión y los niveles de gobierno.

Por su parte, los objetivos institucionales fijados son:

1. Dar a conocer el proyecto de diplomacia y cooperación deportiva al interior de la secretaría y las dependencias de gobierno.
2. Posicionar el proyecto de diplomacia y cooperación deportiva en la sociedad y opinión pública.
3. Dotar de solidez institucional a la Coordinación de diplomacia y cooperación deportiva al interior de la Secretaría.

Entre 2021 y 2024 se promovió la imagen nacional en el extranjero mediante campañas en redes sociales a través de las cuentas de la SRE, AMEXCID, diplomacia deportiva y la mayoría de las representaciones diplo-

máticas y consulares de México en el exterior. Durante los Juegos Olímpicos Tokio 2020 y Juegos Olímpicos de Invierno de Beijing 2022 se difundió la campaña "mexicanas y mexicanos de oro" alcanzando a 47 879 762 usuarios. La campaña para Tokio consistió en 40 videos cortos de atletas de distintas disciplinas que compitieron en la Justa Olímpica. En la difusión de #MexicanosDeOro #MexicanasDeOro participaron 49 embajadas, 30 consulados y el Instituto Cultural Mexicano en Washington D.C. a través de sus redes sociales. Para esta campaña se utilizaron un total de 193 cuentas de redes sociales (TW, FB, IG, Weibo y WeChat).

El Comité Olímpico Internacional (COI) informó que las publicaciones relacionadas con Juegos Olímpicos de Tokio 2020 en redes sociales como Tik Tok, Instagram, Facebook, Twitter y Weibo generaron 3,700 millones de interacciones y las cuentas oficiales de los Juegos Olímpicos alcanzaron un total de 75 millones de seguidores. Por tanto, el poder suave del deporte fue instrumentalizado por la diplomacia deportiva para que la cancillería lograra que esta campaña de manera orgánica ocupara aproximadamente el 1.2% de las interacciones en redes sociales de Tokio 2020. Por su parte, las redes sociales de embajadas y consulados sumaron 3,110 nuevos seguidores en total durante la campaña de Tokio 2020. Asimismo, se lanzó la campaña "cuatro naciones a través del fútbol" para la Copa Mundial de la FIFA Catar 2022 con 1,501 reproducciones en YouTube. Durante los Juegos Centroamericanos y del Caribe en El Salvador 2023 se difundió la campaña "México es campeón", llegando a 156,329 usuarios. Para los Juegos Panamericanos y Parapanamericanos en Santiago de Chile en 2023 se implementó la campaña "México en Panamericanos", con un alcance de 175,660 usuarios en redes sociales. Respecto a la Copa Mundial 2026, aunque ésta se realizará durante la siguiente administración pública federal, no se quiso desaprovechar la oportunidad de difusión que el torneo supone. En ese sentido, en 2023 se lanzó la campaña "México: tres estadios rumbo a 2026", con 1,600 reproducciones en YouTube. Esta videoserie se compone de tres capítulos en los cuales se recorre cada uno de los estadios mundialistas mexicanos para 2026.

Por otro lado, se llevó a cabo, junto al Consejo Mundial de la Lucha Libre (CMLL), la campaña "Desenmascarando la lucha libre" la cual estuvo compuesta por cinco vídeos documentales de corta duración, titulados "El luchador", "La máscara", "El rudo y el técnico", "La diversidad en la lucha libre" y "Arenas y público en la lucha libre". Esta serie muestra el valor cultural y deportivo de la lucha libre mexicana al exterior. En este sentido se contó con una versión subtitulada al inglés, denominada "*Unmasking* lucha libre". Esta campaña alcanzó 578,641 usuarios en redes sociales. Participaron 43 embajadas, 37 consulados y el Instituto Cultural Mexicano en Washington D.C. Las representaciones diplomáticas con mayor alcance fueron: Guatemala

con 96,467; Japón con 55,230; Cuba con 8,088; India con 5,542 y Marruecos con 4,870. El alcance en las redes sociales de los consulados fue de 177,515. Los consulados que obtuvieron mayor alcance fueron: Nueva York con 67,166; Guangzhou con 51,916; San José con 9,632; Atlanta con 5,989 y Kansas City con 4,201.

Todas estas campañas pudieron realizarse gracias a alianzas con distintas instituciones, entre las que destacan, el Comité Olímpico Mexicano, federaciones deportivas, gobiernos de los estados y el CMLL. Por lo que esta promoción de México a través del deporte se realizó con recursos instalados de la cancillería y no supuso una erogación o contratación adicional. Por otro lado, se han generado espacios de análisis, reflexión y conocimiento sobre diplomacia y cooperación deportiva con diversas instancias educativas y académicas. En este esfuerzo, destacan el foro “Diplomacia y Cooperación Deportiva en un Mundo Convulso”, realizado en 2021 en colaboración con la Universidad Iberoamericana; el foro “Diplomacia y Cooperación Deportiva para el Desarrollo y la Paz” en abril de 2021 con apoyo del Instituto Matías Romero (IMR), así como la coorganización del Tercer Congreso Internacional de Deporte y la Cultura Física “Diplomacia y Cooperación Deportiva para la paz y el desarrollo” en 2023, con la Dirección General de Deporte Universitario de la Universidad Nacional Autónoma de México (DGDU-UNAM).

Derivado de lo anterior, y con el objetivo de posicionar el proyecto de diplomacia y cooperación deportiva en la sociedad y opinión pública, se han producido las siguientes publicaciones: el libro interactivo “Cooperación y Diplomacia Deportiva en un mundo convulso” en 2021; la investigación “Los diplomáticos del olimpismo mexicano” en 2024, ambos en conjunto con el IMR, así como la compilación “Diplomacia y cooperación deportiva: Reputación, desarrollo y paz” en 2024 con apoyo de la DGDU-UNAM, la cual se encuentra en proceso de edición. Por otro lado, Diplomacia y Cooperación Deportiva se ha convertido en la ventanilla de atención de la SRE para deportistas y federaciones deportivas de México y América Latina y El Caribe. La cual asiste permanentemente a los deportistas en temas relacionados con viajes internacionales desde y hacia nuestro país. Las atenciones brindadas consistieron normalmente en dar información sobre las condiciones de ingreso al extranjero; realizar gestiones ante diversos países para permitir la admisión de los atletas y sus equipos; así como coadyuvar en la programación de citas de diversos documentos migratorios.

En este sentido, del 2020 a julio de 2024 se atendió a 2649 personas vinculadas con el deporte (deportistas, entrenadores y cuerpo técnico), 663 mexicanos y 1986 extranjeros. Más allá de cifras, la intervención de la oficina de diplomacia deportiva ha tenido el privilegio de que con su intervención ayuda a algunos atletas a conseguir logros deportivos internacionales, al coadyuvar, en la posibilidad de, la realización de su viaje internacional de-

portivo. Por ejemplo, en 2020 en un contexto en el que gran número de países aumentaron sus requisitos de internamiento debido a la pandemia del COVID-19 y atletas de todo el mundo requerían asistir a competencias clasificatorias para los Juegos Olímpicos de Tokio, se atendió a la atleta Daniela Torres para que se le permitiera ingresar a Alemania y competir en el Maratón de Hamburgo, donde consiguió su calificación a Tokio 2020. Por otro lado, también la SRE ha podido intervenir en apoyar a deportistas mexicanos que se enfrentan a situaciones difíciles en el extranjero. Uno de los casos que tuvo notoriedad pública, fue el de las siete gimnastas mexicanas que se encontraban en Israel en un campamento de entrenamiento al momento de los ataques de Hamas en octubre de 2023. Diplomacia Deportiva vinculó de manera urgente el caso con las instancias de Cancillería encargadas de la protección de los mexicanos en el exterior. Fruto de esto las deportistas pudieron viajar a México y estar a tiempo en Santiago de Chile para representar a México en los Juegos Panamericanos.

En 2024, SRE ajustó su coordinación interna para atender la Copa Mundial 2026, puntualmente, en lo que respecta a servir como vínculo entre la Federación Internacional de Fútbol Asociación (FIFA) y el gobierno de México para avanzar en la organización de dicho evento. En ese sentido, la Dirección Ejecutiva de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) preside los trabajos y la ahora Dirección de Diplomacia y Cooperación Deportiva funge como secretariado técnico. Esta reorganización en cancillería permite dar un mayor orden en la transición de gobierno sobre el tema del Mundial que muy posiblemente sea el evento más importante de los primeros tres años en la nueva administración. Al gobierno entrante le corresponderá tomar, de inmediato, varias decisiones para asegurar la organización exitosa del Mundial, así como para aprovechar la oportunidad reputacional, geopolítica y de gobernanza que le brindará dicha competencia. Además de lo aquí expuesto, el proyecto de diplomacia y cooperación internacional ha organizado carreras virtuales con diferentes aliados, participado en torneos de fútbol con embajadas en México y ha mostrado la dimensión deportiva de distintas conmemoraciones de relaciones diplomáticas, entre las que destacan: el Bicentenario con EUA, en la que se organizó una copa de lucha libre en la Arena México y la entrega del trofeo Bicentenario *Leagues Cup* en Miami, en el arranque de esta competencia que integra el fútbol de México y EUA; el Año Dual México-Brasil, marco en el cual los capitanes de las selecciones mayores varoniles de ambos países intercambiaron banderines de esta conmemoración, previo al inicio del encuentro entre ambos, el 8 de junio de 2024 en Texas; el 175 aniversario entre México y Guatemala, en el que se intercambiaron reconocimientos en el marco del juego entre ambas selecciones mayores varoniles, el 7 de junio de 2023, en Mazatlán, Sinaloa.

Reflexiones finales

A pesar de los cimientos y avances en materia de diplomacia y cooperación deportiva en la Administración 2018-2024 hay tres dimensiones que se pueden fortalecer. La primera es generar mayor coordinación y suma de capacidades entre SRE, Comisión Nacional del Deporte (CONADE) y las instancias estatales y municipales deportivas para articular acciones de mayor calado. Asimismo, formalizar alianzas con federaciones, ligas y demás instancias privadas del deporte a nivel nacional e internacional para impulsar proyectos conjuntos que aprovechen el alcance social y mediático de dichas entidades. La segunda es su institucionalización y fortalecimiento de capacidades. En este periodo, Diplomacia y Cooperación Deportiva ha funcionado, en el mejor de los casos, con un puñado de colaboradores y sin presupuesto. En 2024, se estableció la Dirección de Diplomacia y Cooperación Deportiva en la Dirección General de Política de Cooperación de la AMEXCID. Esta medida permitirá asegurar que la cancillería, en el periodo 2024-2030, cuente en sus funciones con esta manifestación de diplomacia pública. No obstante, la organización administrativa referida le ha restado a Diplomacia Deportiva capacidad de interlocución de alto nivel y respuesta a coyunturas deportivas favorables. Lo cual resulta desafiante de cara a la Copa Mundial 2026, lo que lleva al tercer elemento.

En tercer lugar, el gran potencial de generar diplomacia y cooperación deportiva en el marco del Mundial que aproveche la oportunidad de fortalecer el posicionamiento de México en el Mundo; así como la de impulsar una agenda en Norteamérica que no está en el horizonte de ninguno de los tres gobiernos, respecto a una integración más humana que incluya a las personas, al medio ambiente, entre otras. Para ello, se requiere, primero, articular una narrativa mexicana sobre el Mundial y lograr que FIFA la integre a su “marca” Mundial 2026. Segundo, acordar con EUA y Canadá una estrategia de diplomacia pública regional en la cual las personas de esta zona del mundo sean el eje del discurso mundialista. Para avanzar en este terreno se requeriría dotar de mayor autonomía, capacidad y presupuesto a Diplomacia Deportiva en SRE, o bien, incorporarla a la instancia general que posiblemente el nuevo gobierno pueda crear para atender la justa mundialista referida.

Fuentes

Dabdoub Alejandro “México en los juegos olímpicos, 68 medallas en más de un siglo”, en *El País*, 18 de julio de 2019. Disponible en https://elpais.com/deportes/2016/08/30/actualidad/1472515281_081276.html,

Flores Hernández Rafael, *et al.*, *Mesoamérica Una mirada a través del tiempo*, México, Palabra de Clío, 2012.

Murray Stuart, *Sports Diplomacy Origins, Theory and Practice*, Reino Unido Routledge, 2018.

Pullerio Méndez Carlos, “La Estatalidad Del Deporte Internacional. Pasado, Presente, ¿futuro?” en *Foro Internacional*, vol. 58, no. 2, marzo de 2018, pp. 343-345. <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2505>

Diplomacia Feminista: Acotaciones para la construcción en México

Rocío del Carmen Osorno Velázquez

Introducción

Actualmente, México se encuentra en el grupo de países que declaran tener y estar construyendo una política exterior feminista (PEF).¹ La inclusión y reconocimiento del enfoque feminista en la diplomacia y política exterior de los Estados con casi una década de historia es aún muy reciente. Este tipo de política exterior, como hace hincapié Papagioti en su análisis del sobre Índice Feminista de Política Exterior, se distingue por cuestionar las dinámicas de poder racistas, coloniales y patriarcales al priorizar la paz, la equidad de género y la integridad ambiental en todos los niveles de la política exterior. Aunque ello también implique ampliar la visibilidad de las aportaciones de las mujeres y la perspectiva feminista a otros asuntos de la política internacional que no necesariamente son aquellos asociados a la protección y reivindicación de sus derechos, la paz, la cooperación para el desarrollo y la asistencia humanitaria.

El caso de México destaca, como presenta el Gobierno de México, por ser el primero en el sur global y quinto a nivel mundial. Por ello, este artículo tiene como objetivo examinar la forma en que el enfoque feminista se incorpora a la diplomacia mexicana entre enero de 2020 y junio de 2024 con el fin de identificar algunas de sus principales contribuciones y áreas de oportunidad y generar recomendaciones que contribuyan a su continuidad y fortalecimiento durante el próximo sexenio.

¹ En 2014, Suecia fue reconocido como país pionero en integrar a su diplomacia el enfoque feminista y hasta 2022 se distinguió por tener una de las propuestas más acabadas en la materia. Otros países que se han sumado a esta iniciativa son Canadá (2017), Francia (2019), México (2020), España (2021), Alemania (2021), Chile (2022), Colombia (2023), entre otros.

I. Diagnóstico

En 2022, en un análisis introductorio, La Organización de las Naciones Unidas (ONU) Mujeres identifica que la mayoría de las propuestas realizadas por los Estados sobre política exterior feminista (PEF) coinciden en su interés por incorporar la perspectiva de género en toda su estructura, agencias y acciones. Las diferencias recaen generalmente en cómo definen e implementan su PEF, agregando así un sello distintivo o particularidad. Con el fin de identificar los principales componentes² que integran el corazón de la diplomacia feminista en México, a continuación, se presentan cinco puntos de análisis: definición, propósito, contexto, alcance y resultados para su diagnóstico.

Definición. El 9 de enero de 2020, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)³ anunció la adopción para el periodo 2020-2024 de la PEF mexicana entendida como “un conjunto de principios que buscan, desde la política exterior, impulsar las acciones gubernamentales para reducir y eliminar las diferencias estructurales, brechas y desigualdades de género, con el fin de construir una sociedad más justa y prospera”.⁴ Durante el 2023, la secretaria de Relaciones Exteriores –Alicia Bárcena– resaltó en las Naciones Unidas la necesidad de redoblar esfuerzos para alcanzar la igualdad de género y titularidad de derechos que de acuerdo con sus palabras “[...] implica dismantelar la cultura del privilegio, la cultura del patriarcado, privilegios que niegan derechos”.⁵ Como enfatiza Lunz en su libro *“El futuro de la Política Exterior es Feminista”*, la PEF debe ser transformativa y basarse en una revisión radical de las relaciones de poder existentes. Esta narrativa puntualiza elementos de la diplomacia feminista, la cual se debe tener como base para su entendimiento y definición.

Propósito. La PEF centra su propósito de hacer transversal el enfoque de derechos humanos, la perspectiva de género y la interseccionalidad, en todas las áreas de la política exterior mexicana; visibilizar el aporte de las mujeres a la política exterior y a las acciones globales; mantener la coherencia y congruencia al enfocarse tanto al exterior como al interior de la SRE. Algunos

² Estos puntos se consideraron a partir de la propuesta de cinco preguntas recomendadas para identificar los componentes de las PEF. Kristina Lunz, *The future of Foreign Policy is Feminist*. Traducido por Nicola Barfoot. Estados Unidos y Reino Unido: Polity Press, 2023.

³ Tres meses antes, en septiembre de 2019, el secretario de relaciones exteriores, Marcelo Ebrard, había anunciado su desarrollo en la 74 Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas al afirmar que “México se asume como un país feminista y nuestra política exterior también lo será”.

⁴ Secretaría de Relaciones Exteriores. “México anuncia la adopción de su Política Exterior Feminista” Comunicado No. 015, 09 de enero de 2020. <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-anuncia-la-adopcion-de-su-politica-exterior-feminista>

⁵ Secretaría de Relaciones Exteriores. “México en la reunión sobre Política Exterior Feminista en la Organización de las Naciones Unidas”, 20 de septiembre de 2023, Facebook, <https://www.facebook.com/SREMX/videos/1049868879339541>

de los límites para el alcance de dicho propósito son que la propuesta no da referencia a la forma en que se entienden los conceptos base de PEF. Hay una omisión del fundamento normativo en el sustento y la forma en que se coordinará con otras instituciones, órdenes de gobierno, y otros actores. Dichas limitaciones son relevantes si se considera que la transversalidad de género forma parte de compromisos asumidos, desde hace más de dos décadas, por el Gobierno de México y existen programas nacionales que ajustan la asignación de responsabilidades (coordinadas y específicas) en la materia, conforme las prioridades nacionales del país.⁶ Esto es importante debido a que algunas de sus acciones en materia de política exterior están respaldadas con acciones puntuales de este tipo de programas y leyes al dar un marco de actuación para visibilizar y definir los temas prioritarios de trabajo en el campo internacional por parte de la diplomacia feminista.

Contexto. Si bien uno de los propósitos de la PEF en México es la coherencia al interior y exterior autoras, como Lunz y Papagiotti, señalan la existencia de múltiples contradicciones entre los intereses domésticos y la acción al exterior del país. Algunos temas centrales de atención son las brechas sociales y laborales de desigualdad por género, la violencia contra las mujeres, por mencionar algunos. De acuerdo con el índice global de la brecha de género entre 2020 y 2023 México pasó del lugar 25 (0.7540) al lugar 33 (0.7650) con relación a la participación de hombres y mujeres en la economía y el mundo laboral cualificado. Tan solo en el primer trimestre de 2024, en su reporte sobre pobreza BBVA refiere que si bien el indicador de pobreza laboral registro su nivel más bajo en los últimos 17 años con 35.8%, las brechas salariales entre mujeres y hombres aún siguen vigentes, ganando las mujeres en promedio 74.8 pesos por cada 100 pesos que perciben los hombres. De igual forma, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), a través de su Sistema de Indicadores sobre Pobreza y Género (SIPyG) 2016-2022, identificó que la división sexual del trabajo es un factor estructural para que las mujeres tengan mayor vulnerabilidad de encontrarse en pobreza asociado a menores oportunidades de ingreso a los mercados laborales, una sobrecarga de trabajo no remunerado por lo general en los hogares.

Por su parte, el secretariado ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) contabiliza desde el 2019 más de 944 casos de presuntos delitos por feminicidio en México. Particularmente en 2021, el país registró el mayor número de este tipo de delitos con 981, llegando incluso a registrar más de 100 casos por mes. Esta información da evidencia de los riesgos que diariamente enfrentan las mujeres de vivir algún tipo de violencia

⁶Por ejemplo, Ley del Instituto Nacional de las Mujeres (2001), la Ley General para la Igualdad entre Hombres (2006), la operación del Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de Género, el Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH), el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (Proigualdad), entre otros.

de género (física, económica, psicológica, sexual, digital, incluyendo la violencia feminicida, vicaria, entre otras). En la atención a este tipo de contextos, como refiere Lunz, será necesario enfrentar profundas estructuras patriarcales arraigadas en el país y una impunidad generalizada en el interior del país para generar congruencia y coherencia con la política exterior feminista.

Alcance. La PEF en México se caracteriza por centrarse en cinco ejes: 1) Política exterior con perspectiva de género y agenda exterior feminista plus 2) Una SRE paritaria 3) Una SRE libre de violencia y segura para todas 4) La igualdad se ve 5) la SRE es feminista interseccional. Coincidiendo con el análisis realizado por Lemus sobre la PEF su alcance puede dividirse en dos niveles: uno de proyección internacional y otro nacional. El eje 1 tiene carácter internacional al promocionar el liderazgo internacional en materia de género, incentivar la transversalidad de la posición de México al exterior, establecer alianzas e impulsar acciones concretas en espacios internacionales. Por su parte, los ejes 2 y 3 están enfocados al nivel interno; al fomentar la paridad en la estructura organizacional de la SRE y reducir los riesgos de violencia de género vinculados a prácticas de acoso y hostigamiento sexual, acoso laboral, fomentar espacios de trabajo y entornos cercanos seguros y libres de violencia. Por lo que respecta a los ejes 4 y 5, éstos combinan su proyección en los dos niveles al dar a conocer la visión del Gobierno de México en los escenarios internacionales y buscar la complementariedad entre las acciones globales y nacionales.

Resultados. La delimitación de estos cinco ejes por parte de la PEF de México y su ruta de acción permite observar, entre 2019-2024, algunos avances y pendientes en su implementación. La revisión de las acciones específicas del eje 1 permiten identificar al menos cuatro temas centrales de actuación: I) Promoción y protección de los derechos de las mujeres, niñas y adolescentes además de empoderamiento económico. II) el impulso a la agenda de cuidados. III) Medio ambiente y justicia climática y IV) la prevención y mantenimiento de paz en foros internacionales.⁷ Por su parte, la ruta de acción del eje 2 resalta la introducción de acciones afirmativas para incentivar la participación de mujeres en un 60% en los concursos de ascenso del servicio exterior mexicano (SEM) tanto en la rama diplomático-consular como la rama

⁷ El tema (I) dado mediante la participación de México en las sesiones de Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW 68, por sus siglas en inglés), el desarrollo de la Agenda 2030 sobre los Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS), particularmente el objetivo 5 y la participación en el Foro Generación Igualdad (2021) y la Adopción del Plan de Aceleración Global. La temática (II) asociada a de la participación de México en Alianza Global para los Cuidados y la búsqueda de un sistema y sociedad de cuidados en el país. Cabe resaltar que una propuesta del Gobierno de México 2024-2030 será establecer en el país un Sistema Nacional de Cuidados. El tema (III) vinculado a la representación de México en la Conferencia de las Partes (COP 25), la revisión del Programa de Trabajo de Lima sobre género y cambio climático, así como la adopción del Plan Nacional de Acción de Género y Cambio Climático. La temática (IV) el establecimiento del Plan Nacional de Acción para el seguimiento de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad sobre Mujeres, Paz y Seguridad, el impulso de la participación de las mujeres en la construcción de la Paz y participación en la Red Iberoamericana de Mujeres Mediadoras.

técnico administrativo para 2024. En el primer caso, se detectó que la rama cuenta con un sesgo masculino, los hombres concentran el 66% de los puestos en contraste con el 34% ocupado por mujeres. Por su parte, la rama técnico administrativo tiene menor disparidad debido a que el 44% de las plazas está ocupada por mujeres y 56% por hombres, una diferencia de 12 puntos porcentuales.

Por lo que respecta al eje 3 sobre erradicar la violencia al interior de la SRE, mediante acciones inmediatas⁸ de carácter institucional, llama la atención que el tema de violencia de género solo se acote al interior de la Secretaría y esta temática sea una de las menos visibles en la agenda global de la PEF. Su atención, en algunos casos, solo se vincula a la implementación de protocolos dirigidos al servicio consular para la atención de: niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, personas víctimas de violencia basada en el género, víctimas mexicanas de trata de personas y atención de mujeres en ventanillas que tienen como base un protocolo de actuación aprobado. En este sentido, surge la pregunta si la PEF realizará adecuaciones a estos protocolos para introducir el enfoque feminista y si este enfoque también se incluirá en otros servicios que se brindan a la población mexicana en el exterior.

Por su parte, el eje 4 centra sus acciones en generar una imagen que dignifique la contribución de las mujeres por lo que requiere fortalecer el papel que ellas guardan en el funcionamiento de la estructura interna de la SRE y fomentar la representación de mujeres en espacios internacionales. Esta acción va en sintonía con el interés del Gobierno de México (2019-2024) por impulsar la participación de México en los organismos internacionales. Tan solo en 2019, el país obtuvo el número más alto de candidaturas con un total de 32 postulaciones, todas aceptadas.

Finalmente, en el eje 5 correspondiente a identificar a la SRE como feminista interseccional se distinguen cuatro principios de actuación: la cooperación y asistencia; la promoción económica y empoderamiento de las mujeres; la promoción de las aportaciones de las mujeres a la cultura mexicana y la promoción turística. A excepción de los dos primeros temas, en la propuesta de la PEF no se identifican acciones directas para dar promoción cultural y turística al país con un enfoque de género. Sin duda, las acciones que puedan derivar de este eje tendrán un rol fundamental para dar a conocer el trabajo de la diplomacia feminista en la promoción de la igualdad de género y los derechos humanos de mujeres, niñas y adolescentes, así como de otros grupos y poblaciones.

⁸ Por ejemplo, reforzamiento de medidas de actuación y protocolos establecidos ya al interior de la función pública; así como la adopción de prácticas para incentivar la igualdad laboral y no discriminación (por ejemplo, la norma NMX-R-025-SCFI-2015) y el desarrollo de cuadrantes y perímetros urbanos y seguros entorno a sus edificios.

II. Propuestas

Esta primera propuesta de política exterior feminista en México es un importante paso para revolucionar a la diplomacia mexicana. Su diseño, construcción e implementación abre la posibilidad de establecer las prioridades y temáticas en las que se enfocará la diplomacia feminista en México; así como delinear una agenda compatible al interior y exterior que aborde temas de la agenda nacional como son la violencia de género, la pobreza, el desarrollo sostenible, la justicia climática y el establecimiento de una sociedad de cuidados. Asimismo, la PEF coloca en la discusión la necesidad de seguir rompiendo techos de cristal que regularmente llegan a enfrentar las mujeres en el país, sobre todo en un momento histórico como lo es tener por primera vez a una mujer a cargo de la presidencia de la república. Con el fin de que la PEF pueda consolidarse en la siguiente administración pública (2024-2030) y se sigan consolidando sus bases a mediano y largo plazo se recomienda:

- a)** Definir, elaborar y publicar un documento guía (manual, programa, u otro formato) de la política exterior feminista de México, de carácter público, que enmarque sus principios y actuación. Se recomienda que el documento integre, al menos, 10 componentes: propósito y definición de la PEF, los principios y pilares que le guiarán, contexto o análisis del estado actual, el fundamento normativo, los cinco ejes de trabajo, las acciones puntuales, los indicadores de medición sobre cumplimiento, así como lista de dependencias y entidades además de un glosario. La integración de estos componentes contribuirá a consolidar la visión, definición y pilares de la diplomacia feminista mexicana, además de fortalecer la distribución y asignación de actividades, responsabilidades y marco de actuación a nivel nacional e internacional.
- b)** La PEF requiere determinar en su estructura orgánica y manual de organización, la secretaría, subsecretaría o dirección en que recaerá su coordinación, con el fin de facilitar y consolidar su implementación, seguimiento y evaluación. El análisis del alcance de la PEF identificó dos cambios relevantes en la coordinación. Entre 2020-2023, se identificó la dirigencia de la PEF por parte de la Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos y la Dirección General de Derechos Humanos y Democracia de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). A partir de septiembre de 2023 a la fecha, la representación de la PEF en los espacios nacionales e internacionales está a cargo de la secretaria de Relaciones Exteriores, Alicia Bárcena y la coordinación en manos de la primera secretaria, Ximena Mariscal. Estos cambios pueden ejercer un impacto –directo o indirecto– en el alcance y margen de actuación de la PEF.

- c)** La medición de los avances de la PEF también requiere de la recopilación de información desagregada (por ejemplo, por sexo, edad, etnia, etc.) además de generar indicadores de género que vayan más allá de lo binario, a su vez, que permitan generar información sobre las diferentes necesidades e intereses de las mujeres en su diversidad, así como población LGBTQ+, personas indígenas, entre otros grupos poblacionales
- d)** La inclusión del enfoque de género e interseccionalidad en la diplomacia mexicana requiere, coincidiendo con Carmona y Gamboa,⁹ que la PEF establezca la forma en que se vinculará en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2024-2030, así como Plan Sectorial de Relaciones Exteriores 2024-2030. Además, que se determine si la PEF tendrá algún carácter vinculante o de obligatoriedad para otras instancias de gobierno. Esta delimitación también implica la actualización del reglamento interior de la SRE y su vinculación y soporte con otros instrumentos de la APF. En este sentido, también será necesario establecer las estrategias y acciones de colaboración que se darán con el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres). Esta delimitación y determinación de responsabilidades permitirá evitar duplicidad de funciones y fomentar la coordinación interinstitucional al interior del Gobierno de México.
- e)** La transparencia y la rendición de cuentas deben ser principios de la actuación de la PEF. Por tal motivo, este artículo recomienda que la información asociada a la PEF se encuentre pública en algún micrositio o sitio de internet, que cuente con informes periódicos, a la vez que los avances de su implementación y cumplimiento de indicadores puedan estar disponibles para su consulta, monitoreo, seguimiento y evaluación. Además, la construcción de este portal permitirá compilar y generar un registro histórico de los eventos, participaciones y colaboraciones realizadas por el Gobierno de México en el marco de la PEF.
- f)** Fomentar la participación ciudadana en la construcción y desarrollo de PEF reforzaría el espíritu feminista de la propuesta. Una debilidad señalada en la actual PEF, como resalta Natalia de Jesús Juárez ganadora del Primer Lugar del Segundo Concurso de Ensayo Universitario sobre la Política Exterior Feminista, ha sido la de no favorecer la participación de las voces interesadas (mujeres, organizaciones de mujeres, entre otros). Por lo que la actualización de PEF, como sugiere Carmona y Gamboa, debe dar lugar a ejercicios participativos que incluyan una amplia variedad de actores.
- g)** Documentar buenas prácticas que otros países, con diplomacias con enfoque feminista, están diseñando, desarrollando y ejecutando, así como sis-

⁹ Nancy Carmona, y Arantza Gamboa, "La política exterior feminista ¿o no será? Situación de la política exterior feminista del Gobierno de México". *México: Justicia para las Mujeres*, 2024. <https://equis.org.mx/wp-content/uploads/2024/06/Politica-Exterior-Feminista-O-no-sera.pdf>

tematizar y dar seguimiento a los acuerdos y compromisos establecidos en las cumbres y conferencias sobre política exterior feminista, siendo el más reciente el programado entre el 1 y 3 de julio con sede en México.

Reflexiones finales

El análisis de la Política Exterior Mexicana, a través de cinco componentes, permite observar diversos puntos de atención para la construcción y fortalecimiento de una diplomacia feminista. En este sentido, la Secretaría de Relaciones Exteriores debe decidir si su PEF solo será una parte complementaria de su diplomacia y si la visión feminista servirá únicamente para agrupar y dirigir los principios de igualdad de género e interseccionalidad en los distintos foros nacionales, regionales, multilaterales e internacionales con la posibilidad de establecer, o no, una agenda específica de género a nivel internacional y dar la voz a otras instituciones estatales y no estatales. Otro camino puede ser que el enfoque feminista en la diplomacia mexicana se asuma como un eje rector que además de incentivar la transversalidad de género en la parte administrativa y práctica de la dependencia, requiera incorporar el enfoque de género e interseccionalidad en todas sus temáticas y procesos internacionales, incluyendo aquellas asociadas a los temas de seguridad nacional, defensa, migración, política comercial entre otros. Con el fin de ampliar o limitar su avance de la PEF en el país también resulta necesario que se defina si el marco de actuación solo se inscribirá a sus atribuciones la Secretaría de Relaciones Exteriores o requerirá la participación y coordinación de otros actores.

La forma en que se defina delimite y acote a la PEF mexicana creará las bases para que ésta pueda, o no, transformar los sistemas, las estructuras y los patrones patriarcales de la política internacional, características que distinguen la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en este tipo de políticas. Para que ello pueda ser alcanzado, la actualización de la PEF requiere ser actualizada en los siguientes periodos que vaya más allá de fomentar la paridad de género en su estructura diplomática. La PEF requiere que sus esfuerzos rompan con profundas relaciones de poder desiguales y establezcan temas específicos y prioritarios de atención para disminuir las brechas de desigualdad de género, lo que deriva también en la asignación recursos (humanos, técnicos, financieros, tecnológicos, etc.), el establecimiento de indicadores para su medición y evaluación, así como la participación de otros actores (Secretarías de Estado, dependencias de gobierno, Poder Legislativo, gobiernos locales, organizaciones de la sociedad civil, sector empresarial y académico, organismos internacionales etc.), de este modo, la diplomacia feminista puede ser respaldada, sostenible y más allá de la narrativa.

Diplomacia consular en acción

Juan Carlos Mendoza Sánchez

Introducción

La construcción de la red consular de México en el mundo inició en 1824 con la apertura de consulados en Nueva Orleans y Londres. A los que siguieron agencias consulares en Europa y consulados adicionales en puertos estadounidenses como Baltimore 1825, Filadelfia y Nueva York 1826, y Boston 1827, todos con una misión comercial. Después de la guerra con Estados Unidos esa misión fue evolucionando por las necesidades de protección a mexicanos hasta conformar la actual trípode consular compuesta por labores de protección, documentación y atención comunitaria. Estas responsabilidades consulares más la promoción comercial y turística ante la disolución en 2019 de ProMéxico y el Consejo de Promoción Turística, han desembocado en un conjunto de actividades y acciones a los que llamamos diplomacia consular.

La diplomacia consular incluye también la promoción de la imagen de México en el mundo, la promoción de intereses educativos, científicos, tecnológicos y políticos, así como la recuperación del patrimonio cultural histórico y la estimulación de cooperación binacional en todos los niveles. En los consulados de la frontera México-Estados Unidos, la diplomacia consular transfronteriza coadyuva al mejor funcionamiento de las operaciones entre los aparatos aduaneros y migratorios. Los cuales lejos de funcionar sincronizados como espejos, son aparatos que funcionan con diferencias en cantidad de personal, infraestructura portuaria, tecnología no intrusiva, garantías de seguridad y facultades del personal aduanero y migratorio.

Durante el sexenio del presidente Andrés Manuel López Obrador las representaciones diplomáticas y consulares de México en el mundo recibieron mayores responsabilidades. Al tiempo que en varias de ellas el personal se redujo al igual que su poder de compra ante el repunte de la inflación

mundial. En particular, la red de 53 consulados mexicanos en Estados Unidos, la más grande de un país en otro, realizó una labor sobresaliente en la protección y asistencia a cientos de miles de nuestros connacionales afectados durante la pandemia del COVID-19. A quienes proporcionó documentos de identidad y servicios comunitarios esenciales en su vida cotidiana.

Resultados de la diplomacia consular

Durante el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador la red consular de México en el mundo, pero en particular la red consular en Estados Unidos fue el área que entregó los mejores resultados de la política exterior al ser la que tuvo el mayor impacto positivo en la vida diaria de millones de mexicanos. Con eficiencia, eficacia y un gran compromiso de servicio, el personal de la red consular no sólo atendió las necesidades de millones de mexicanos en el exterior que demandaron sus servicios, sino que también contribuyó a la promoción económica, comercial, turística, científico-tecnológica y a la creación de una imagen de México más acorde a nuestra realidad nacional. El buen trabajo de cónsules en medios de comunicación y redes sociales para mantener informadas a las comunidades mexicanas, promover los trámites y servicios y para debatir temas que impactan la imagen del país y de los mexicanos, está documentado en las páginas electrónicas y redes sociales.

Para la atención ordenada y eficiente de nuestros connacionales y de extranjeros que requieren visas u otros trámites mexicanos, desde hace casi dos décadas se instaló el servicio de citas MEXITEL. Sin embargo, el crecimiento de la demanda de servicios y problemas técnicos, propiciaban constantes quejas de nuestros connacionales. Las vulnerabilidades de ese servicio de citas ocasionaron que coyotes lucrarán con la necesidad de citas de nuestras comunidades. Desde 2022, la Unidad para América del Norte encabezada por Roberto Velasco sustituyó el sistema de citas MEXITEL por el servicio MiConsulado (424 309-0009), el cual está recibiendo diariamente más de 35 mil llamadas, además de otorgar atención en español, inglés, náhuatl, otomí, mixteco y zapoteco, así como citas vía internet y *WhatsApp*.

En 2023 esta red consular mexicana en el vecino del norte se expandió a 53 representaciones con la acreditación de las consulesas titulares de los nuevos consulados en Oklahoma y New Brunswick. Asimismo, se agregaron siete consulados sobre ruedas en los lugares de mayor demanda. En 2024 bajo el liderazgo de la canciller Alicia Bárcena, se nombraron a diplomáticas de carrera al frente de los consulados en Fresno, Douglas, Las Vegas,

Albuquerque, Brownsville y Eagle Pass, con lo cual se redujo notablemente la disparidad entre hombres y mujeres titulares de representaciones consulares en Estados Unidos.

En la administración de AMLO también se introdujo el pasaporte electrónico y la versión 3.0 de la matrícula consular de alta seguridad; documentos confiables con tecnología de vanguardia. Cualquier mexicano residiendo en Estados Unidos puede obtener estos documentos probatorios de identidad y de nacionalidad mexicana, en una visita al consulado de una hora en promedio contada desde el momento de iniciar la captura de su información en ventanilla hasta la recepción de su documento. Se utiliza el SUET para la emisión de documentos consulares un nuevo sistema informático que sustituye al vetusto SIAC, si bien con los problemas que un cambio de esa magnitud supone, pero que se han ido solucionando paulatinamente. Asimismo, se han realizado reformas jurídicas que no sólo permiten un lenguaje incluyente en documentos, sino que también permiten que miembros de la comunidad LGBTQ puedan contar con documentos acordes a su identidad de elección. La red consular de México es una zona segura para todas las personas.

Una transformación de alto impacto que responde a una vieja demanda las comunidades mexicanas en Estados Unidos y de buena parte de funcionarios consulares, es el nuevo Reglamento de Matrícula Consular de Alta Seguridad publicado el 3 de mayo de 2023. Ese nuevo reglamento por fin permite que cualquier persona mexicana, sin importar su lugar de residencia, pueda obtener en cualquier consulado una matrícula consular de alta seguridad. Este cambio legal permite a miles de mexicanos evitar largos viajes y los peligros inherentes que llevan porque ahora pueden obtener su matrícula consular en el consulado más cercano a su domicilio.

Los esfuerzos para la modernización de nuestra red consular han permitido a los consulados romper todos los récords de administraciones anteriores en la gestión de trámites consulares. Tan solo en 2022, ello se reflejó en ingresos por más de 240 millones de dólares, lo que permite tener una red consular autofinanciable que no solo no requiere dinero del erario, sino que aporta a éste vía la recaudación consular. Parte de estos crecientes ingresos consulares han sido invertidos en la modernización de sistemas, equipos y procesos; un 40% más de inversión que en anteriores administraciones, además de permitir el aumento de percepciones de empleados locales hasta en un 12% y 80% en jornadas extraordinarias. Lo cual es un acto de justicia y reconocimiento al personal esencial para el funcionamiento de nuestra red consular.

En materia de protección a mexicanos, en el periodo del 1 de enero de 2019 al 30 de junio de 2024 la red consular en Estados Unidos atendió 771,297 casos. La atención de llamadas en el Centro de Información y Atención a Personas Mexicanas (CIAM) ubicado en nuestro consulado en Tucson era ya en 2023 superior en 19% a las de todo el sexenio anterior. Se incrementó la atención a mexicanos durante las Semana de Derechos Laborales y se introdujo la Semana de Asesorías Legales Externas, lo cual ha mejorado nuestra capacidad de protección a connacionales. Gracias a la eficiente operación del Programa de Asistencia Jurídica a Casos de Pena Capital, hasta 2023 se logró evitar o revertir la pena de muerte en 126 casos y ningún mexicano sentenciado fue ejecutado.

La diplomacia consular mexicana atendió numerosos casos de protección de connacionales que extraviaron documentos durante sus viajes de trabajo o turismo por el mundo, al igual que defendió a mexicanos de abusos sufridos en el exterior. En materia de repatriaciones humanitarias destaca la repatriación de 81 mexicanos rescatados de Ucrania invadida por Rusia; en una operación coordinada que los llevó a Rumania para ser trasladados desde Bucarest a Ciudad de México por la Fuerza Aérea Mexicana (FAM) el 4 de marzo de 2022. La otra repatriación humanitaria relevante fue la que rescató a mexicanos que se encontraron en el lugar del conflicto entre Israel y Palestina. El 11 de octubre de 2023, aviones de la FAM trasladaron a 287 personas mexicanas de Israel a Ciudad de México. El 15 de octubre dos aviones militares mexicanos trasladaron a 158 connacionales de la zona de conflicto hacia Madrid y regresaron a Tel Aviv para trasladar a Ciudad de México a otros 275 connacionales quienes regresaron a salvo a casa.

En materia de documentación, la red consular en Estados Unidos atendió en promedio anual a 2.5 millones de personas (salvo el año 2020 que llegó la pandemia y hubo cierre temporal de consulados), la mayoría de las cuales obtuvieron pasaportes y matrículas consulares, los más demandados de los 43 trámites realizados en los consulados. En ninguna otra oficina de gobierno en México se pueden realizar de manera simultánea y en un solo lugar ese número de trámites tan diversos.

Además de los trámites consulares y la protección, nuestras comunidades se han beneficiado de servicios comunitarios en materia de educación, asesoría financiera, salud, desarrollo comunitario y cultura, coordinados desde el Instituto de los Mexicanos en el Exterior. El programa comunitario más exitoso y mejor acabado sigue siendo la Ventanilla de Salud. Financiadas anualmente con 2 millones de dólares aportados por la Secretaría de Salud, las ventanillas de salud generan apoyos en especie y en trabajo de alrededor de 500 millones de dólares, según las estimaciones del consejo asesor

estadounidense en la materia. La Ventanilla de Oportunidades Educativas y la de Asesoría Financiera, siguen careciendo de un socio mexicano que aporte recursos económicos al igual que lo hace la Secretaría de Salud.

Con la valiosa gestión de todos los consulados mexicanos en Estados Unidos, el IME consolidó el programa consular de emprendimiento para mexicanas en el exterior (PCEME). Cuyo objetivo es dotar de herramientas educativas y capacitaciones en materia de emprendimiento a mujeres de origen mexicano que residen en el exterior. La capacitación que reciben las mexicanas que participan en el PCEME les permite aterrizar una idea de micronegocio. En las cuatro etapas de este programa, las participantes reciben capacitación y acompañamiento de NAFIN a través de su plataforma *Dreambuilder* compuesta por 13 capítulos con conceptos que permiten desarrollar un plan de negocios; mentorías y capacitación sobre leyes y regulaciones locales en la ciudad sede del consulado con el que participan. El plan de negocios que es presentado ante un jurado local de expertos quienes lo evalúan y realizan sugerencias a las participantes para mejorarlo; y por último la etapa de emprendimiento. En los primeros cuatro años del PCME se graduaron 1,568 mexicanas. La quinta edición está en marcha en 2024 con la participación de 57 representaciones mexicanas en el exterior.

La red consular de México en el mundo también apoyó el registro de 226,661 mil mexicanos en padrón del INE para votar desde el exterior. Este trabajo fue adicional a las cargas que ya tienen asignadas los consulados. Además, gracias al esfuerzo del personal de los consulados ese número de mexicanos registrados para votar en la elección presidencial del 2 de junio de 2024 fue el más grande de la historia.

Finalmente, es necesario destacar que los consulados mexicanos tienen perfiles diferentes y necesidades diferentes dependiendo la ciudad donde se encuentren ubicados. En la frontera, por ejemplo, domina el trabajo de protección en tanto que en las grandes urbes como Los Ángeles, Dallas, Houston, Chicago y Nueva York, la documentación y el trabajo comunitario son muy demandantes. Para clarificar lo anterior, veamos ahora ejemplos de diplomacia consular en algunos consulados iniciando por Laredo que es la principal arteria logística del comercio entre México y Estados Unidos; en esta cruza más del 40% de todo el comercio bilateral.

En febrero de 2023 Laredo se convirtió en el puerto comercial internacional más importante de Estados Unidos, desplazando a Chicago y a Los Ángeles. Para que la región binacional Laredo-Nuevo Laredo funcione, es imprescindible la coordinación de muchos temas de la agenda binacional que implican la participación de autoridades y actores de ambos lados de la frontera. En ese contexto el Consulado General de México es un interlocutor de gran trascendencia lo que obliga a desplegar una intensa diplomacia

consular transfronteriza. Para gestionar ese reto, desde mi llegada a Laredo en 2019, convoqué a autoridades y actores centrales de la región, a reunirnos en un Diálogo Binacional Región Laredos, en el cual juntos elaboramos la agenda de los temas cuya ejecución exitosa implica la toma de decisiones y acciones binacionales a nivel local. De esta forma creamos un espacio de diálogo para generar y transmitir mensajes, directivas e información precisos y concretos que impactan la vida cotidiana de la Región Laredos. Este mecanismo de coordinación y cooperación binacional a nivel local evita duplicar funciones y permite que los principales actores y autoridades de la región fronteriza compartan la agenda binacional para hacer más eficiente la gestión de temas que implican la participación de varios actores binacionales.

El entendimiento y la cooperación binacionales fueron los que permitieron que durante la pandemia del COVID-19, en los puentes internacionales de Laredo, la coordinación del Consulado General de México vacunara gratuitamente a bordo de autobuses, con un excelente trabajo logístico en el lado mexicano de la presidenta municipal de Nuevo Laredo y del gobernador de Nuevo León, a cerca de 300 mil personas mexicanas que carecían de pasaporte y visa para ingresar a Estados Unidos. Los apoyos logrados por la representación consular para la obtención de vacunas y los permisos de la oficina de Aduanas y Protección Fronteriza fueron fundamentales en este esfuerzo de diplomacia consular transfronteriza que contó también con la participación de las aduanas mexicanas en Nuevo Laredo, Tamaulipas y Colombia, Nuevo León, así como la participación del Instituto Nacional de Migración para realizar inspecciones conjuntas de los autobuses en las instalaciones de la aduana estadounidense.

La Sección Consular de la embajada en Washington tiene una enorme circunscripción consular que hace imprescindible la presencia del titular en los estados de Maryland, Virginia, Virginia Occidental y en el Distrito de Columbia. Resultado del trabajo de acercamiento del Cónsul Rafael Laveaga con el gobernador de Maryland, Wes Moore, en marzo de 2023 el gobernador Moore y el embajador Esteban Moctezuma tuvieron su primer encuentro uno a uno, del cual se derivaron varias actividades que han beneficiado a las comunidades mexicanas de Maryland. Asimismo, el cónsul ha sido un gran operador para promover la organización comunitaria de universitarios mexicanos que radican en el área de Washington DC logrando la creación de las redes de exalumnos UNAM DC, ExITAM, Somos Ibero DC y ExaTec DC.

En Boston, desde 2022 el cónsul general Alberto Fierro expandió sus consulados móviles hacia Connecticut para tener un gobierno cercano a los aproximadamente 50 mil mexicanos que radican en ese estado. En sus interacciones con la policía y autoridades de los Departamentos de Justicia y Trabajo, en marzo de 2023 el cónsul presentó acusación formal contra

traficantes de personas, obteniendo además algunos beneficios para familias afectadas. Siendo Boston un centro de conocimiento, en coordinación con la Agencia Mexicana de Cooperación, el cónsul coordinó con éxito la participación mexicana en la reconocida feria Internacional BIO; evento insignia de la industria biotecnológica a nivel mundial.

Encabezado por el embajador Carlos González Gutiérrez, el Consulado General de México en San Diego diseñó en plena pandemia el primer esfuerzo de vacunación transfronteriza contra el COVID-19 vacunando a cerca de 30 mil personas mexicanas en las instalaciones del puente internacional. Esta actividad también fue exitosa en los consulados de El Paso y McAllen. Asimismo, presentó por segunda ocasión la Casa México en “Comic Con San Diego 2023”, proyecto que tiene el objetivo de difundir y celebrar la cultura popular mexicana, el turismo y la gastronomía a través de exhibiciones, actividades y música en vivo atrayendo a 5,900 visitantes. La diplomacia consular también tuvo éxitos en la labor de repatriación de piezas arqueológicas parte de nuestro patrimonio cultural. Las acciones de cancillería permitieron la recuperación de más de 13 mil piezas parte del acervo cultural histórico de México. En este campo es de destacarse la labor de Jorge Islas, cónsul general en Nueva York, cuya gestión logró la recuperación de más de 2,372 piezas entre las que destaca el monumento 9 de Chalcatzingo, la pieza más buscada por México en medio siglo.

Mirando hacia el futuro

Por primera vez desde el inicio de la migración masiva de mexicanos hacia Estados Unidos, en la década de los setenta del siglo pasado, la mayoría de nuestros compatriotas que viven en el vecino del norte, cerca de 6 millones de personas, no son indocumentados porque ya regularizaron total o parcialmente su situación migratoria. De los otros 5 millones, alrededor de un 70 % han vivido en ese país 15 o más años; tienen hijos nacidos en Estados Unidos y cientos de miles tienen cónyuge estadounidense. Esto quiere decir que tienen ya un grado importante de conocimiento e integración a las localidades donde ahora viven y se desenvuelven.

La iniciativa de parole in place lanzada por el presidente Biden el 18 de junio de 2024, permitirá, según cálculos del Departamento de Seguridad Nacional (*Homeland Security*) que más de 500 mil indocumentados con cónyuge ciudadano estadounidense, de los cuales la mayoría son mexicanos, puedan iniciar su regularización migratoria sin tener que salir del país de 1 a 3 años, lo cual es muy atractivo para que soliciten residencia sin temor a la separación

familiar. También unos 50 mil hijos de estos cónyuges serán elegibles para regularizar su situación migratoria.

En los siguientes años, decenas de miles de mexicanos podrían calificar para regularizar su situación migratoria cuando sus hijos cumplan la mayoría de edad. Cuando ello ocurra, el número de migrantes mexicanos vulnerables se va a reducir notablemente por lo que las políticas públicas del gobierno de la presidenta Claudia Sheinbaum hacia la diáspora deben prepararse para enfrentar esa nueva realidad. De acuerdo con la CEMLA en 2022 la población mexicana inmigrante en Estados Unidos era de 10,678,502 personas, pero la población total de origen mexicano (nativos e inmigrantes) alcanzó 37,414,772 de personas. Esto significa que en la actualidad el 11.23% de las personas que viven en Estados Unidos son de origen mexicano. Los hispanos en su conjunto ascendieron a 63.6 millones de personas lo que equivale al 19.07 % de la población total del país.

El cambio en el rostro demográfico de Estados Unidos ya ha provocado que en Nuevo México (2003), California (2015) y Texas (2022) los hispanos hayan desplazado a los blancos-anglosajones-protestantes (WASP) como la mayoría demográfica de la población estatal. Arizona, Nevada, Florida, Colorado, Nueva Jersey y Nueva York tienen claras tendencias en esa misma dirección. La política anti-inmigrante de Texas materializada en la ley SB4 aprobada en diciembre de 2023 que, busca deportar a indocumentados por la frontera texana con México, es un claro ejemplo de que independientemente de quién gane la elección presidencial del 5 de noviembre de 2024 en Estados Unidos, el sentimiento anti-inmigrante está creciendo. Antes del debate de julio de 2024, el propio presidente Biden se vio obligado a restringir su política de asilo para protegerse de los ataques de Trump por la acusación de mantener la frontera sur abierta.

Por décadas México ha tenido políticas públicas reactivas a los problemas y necesidades de nuestra diáspora en Estados Unidos, la cual representa alrededor del 96 % de todos los mexicanos que viven fuera de México. Siempre hemos ido atrás de la realidad. Ahora ante la nueva era que se presenta los tomadores de decisiones deben cambiar las políticas hacia la diáspora para ser proactivos. Si a estos cambios demográficos sumamos el hecho de que en México se convirtió en el principal socio comercial de Estados Unidos desplazando a Canadá al segundo puesto y que de 2025 a 2030 todavía ocurrirá alrededor de un 40 % de toda la relocalización de inversiones estadounidenses ante sus diferendos con China y ante el cambio en el paradigma productivo que privilegia la cercanía sobre el costo para asegurar suministro y funcionalidad de cadenas productivas. Ante esto surge la conclusión de que México está ante la oportunidad de incrementar su capacidad de negociación frente a Estados Unidos.

En ese nuevo contexto, uno de los factores que México debe aprovechar de su diáspora en Estados Unidos la cual por su tamaño y poder adquisitivo que, sumado al del resto de los hispanos asciende a 3.4 trillones de dólares, empieza a cobrar una mayor relevancia en la vida interna estadounidense. México debe contribuir a empoderar a su diáspora cultivando una relación más cercana en la cual es indispensable que la presidenta Claudia Sheinbaum realice visitas a las ciudades de mayor concentración de mexicanos para fortalecer los lazos que la unen con su país de origen. De esas visitas siempre surgen ideas frescas y se fortalece el mensaje político de que México no olvida a sus nacionales que viven fuera de su territorio.

Para apoyar a los mexicanos más vulnerables, es necesario que México fortalezca las inversiones en programas comunitarios en materia de educación y asesoría financiera. Al igual que lo hace la Secretaría de Salud, la Secretaría de Educación debe volver a aportar recursos económicos para la operación de las Ventanillas de Oportunidades educativas que existen en la red consular. Así mismo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debería aportar recursos económicos para la operación adecuada de las Ventanillas de Asesoría Financiera. Esas ventanillas son estratégicas para que los mexicanos vulnerables aprendan a navegar el sistema educativo y el sistema financiero del país donde ahora radican. Si los mexicanos aportan a la economía de México alrededor de 60 mil millones de dólares anuales en remesas familiares bien merecen que en reciprocidad el Gobierno de México invierta en su empoderamiento. No hay que olvidar que la red consular mexicana en Estados Unidos es autofinanciable y además aporta excedentes al erario. Por ello, si las secretarías de Estado mencionadas se niegan a realizar aportes de su presupuesto al empoderamiento de la diáspora bien podría etiquetarse al menos un dólar del costo de cada pasaporte y de cada matrícula consular emitida en Estados Unidos con lo cual se garantizarían recursos anuales de alrededor de 2.5 millones de dólares para las ventanillas comunitarias que atienden educación y asesoría financiera en beneficio de compatriotas mexicanos.

También es indispensable incrementar el personal del servicio exterior asignado a la red consular, para lo cual sería recomendable programar concursos de ingreso con perfiles de candidatos adecuados a la labor consular. No se requiere reclutar a eruditos ni a genios, sino a mexicanos universitarios con vocación de servicio comunitario y con capacidad para desempeñarse en las actividades de diplomacia consular. Asimismo, es urgente impulsar la movilidad del personal del servicio exterior mediante la programación de concursos de ascenso anuales para que, al menos mediante la promoción a un rango superior, se pueda compensar la ausencia de

un ajuste generalizado al tabulador de salarios lo cual no ocurre desde 1998 que lo logró la entonces canciller Rosario Green.

Otro cambio indispensable en la política hacia la diáspora debe ser la mayor atención hacia los mexicanos de segunda y tercera generación no sólo porque votan y pueden ser electos en posiciones de gobierno, sino porque son los que pueden influir en las políticas públicas. Esos mexicanos que suman alrededor de 27 millones de personas han estado desatendidos con lo cual México ha desaprovechado a un aliado de enorme valor estratégico.

Reflexiones finales

Todas las áreas de la política exterior tienen importancia para el Estado mexicano. Acontecimientos lejanos a fronteras mexicanas impactan en la economía y en la seguridad nacional por lo que la diplomacia multilateral es crucial en la consecución de los objetivos de política exterior, al igual que lo es la diplomacia bilateral. Sin embargo, la relación con América del Norte en donde se concentra el mayor número de consulados y personal diplomático mexicano es la que tiene el mayor impacto en la vida cotidiana de los mexicanos. Ningún otro país tiene tanta importancia para México como la tiene Estados Unidos lugar donde radica el 96 % de su diáspora.

En Estados Unidos se han producido importantes cambios demográficos que abren la posibilidad de empoderar a las comunidades de origen mexicano (nativos e inmigrantes) que representan ya el 11 % de la población total del vecino del norte. Además, la creciente interdependencia de los aparatos productivos de los dos países que estimula cientos de miles de actividades binacionales y la continuidad del proyecto de la 4T incrementan la capacidad de negociación de México, si son capaces de establecer objetivos y estrategias adecuadas en la relación con el poderoso vecino.

Cada año se reduce el porcentaje de los mexicanos más vulnerables en Estados Unidos al tiempo que crecen la importancia de la población de origen mexicano y la importancia de México para Estados Unidos. Es por ello que es necesario adecuar estrategias para enfrentar la nueva realidad. La mayoría de los indocumentados que viven actualmente en Estados Unidos no son mexicanos, pero eso no se refleja en la percepción de la población. México sigue siendo visto como el chivo expiatorio en el tema migratorio. El gran reto que tienen por delante es posicionar a México como un asunto estratégico para Estados Unidos porque la inmensa mayoría de los estadounidenses no están consciente de la importancia estratégica que México representa para el suyo.

Ante los retos de este nuevo escenario, una efectiva y proactiva diplomacia consular puede convertirse en una herramienta de gran valía en la estrategia para alcanzar los objetivos de la política exterior durante el sexenio de la presidenta Claudia Sheinbaum. En esa estrategia, la defensa y promoción de los intereses de los mexicanos que radican en Estados Unidos debe estar como un objetivo altamente prioritario.

Sobre los autores

Alejandro Anaya Muñoz

Es vicerrector Académico de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México. Es licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México. Es doctor en Gobierno y maestro en Teoría y Práctica de los Derechos Humanos, por la Universidad de Essex, Inglaterra. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel III.

Correo: alejandro.anaya@ibero.mx

Leticia Calderón Chelius

Es doctora en Ciencias Sociales por FLACSO-México. Es profesora e investigadora del Instituto Mora, especializada en el estudio de los procesos migratorios y de las relaciones México-Estados Unidos. Es presidenta del Patronato de la Asociación Sin Fronteras I.A.P.

Correo: lcalderon@institutomora.edu.mx

Jessica De Alba-Ulloa

Es profesora de la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL) y de la Universidad de Maine. Fue profesora de la Universidad Anáhuac y directora del Centro de Investigación de la misma institución. Se especializa en Política Exterior y Teorías de Relaciones Internacionales de Estados Unidos y México. Es miembro de la Universidad O’Gorman-Columbia, Fulbright y Salzburg Global Fellow. Es vicepresidenta de la Asociación de Estudios Internacionales (ISA) y exsecretaria general de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI). Tiene experiencia en la Secretaría de Relaciones Exteriores y en el Instituto de Migración de México y tiene un Ph.D. en Ciencias Políticas, por la Universidad de París.

Erik del Ángel Landeros

Es maestro en Historia Moderna y Contemporánea por el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora y licenciado en Relaciones Internacionales por la UNAM. Actualmente realiza su doctorado en Historia en la UNAM. Ha trabajado en la Secretaría de Relaciones Exteriores y en la Comisión Federal de Competencia Económica.

Correo: erikdelangellan@politicas.unam.mx

Bruno Figueroa Fisher

Es embajador de carrera del Servicio Exterior Mexicano (SEM). Estudió la licenciatura en El Colegio de México (COLMEX) y la maestría en la Escuela Nacional de Administración de Francia (ENA). Ha impartido cursos y conferencias en instituciones de educación superior, y publicado numerosos artículos sobre temas internacionales. Su libro *“Cien años de cooperación internacional de México (1900-2000); solidaridad, interés y geopolítica”* obtuvo un reconocimiento en el marco del premio Genaro Estrada.

Montserrat Garibay Villalba

Es asistente de investigación en la Vicerrectoría Académica de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México.

Guadalupe González González

Es profesora asociada del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México (COLMEX). Es fundadora del proyecto *México, las Américas y el Mundo*, del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales y del Consejo de Relaciones Internacionales de América Latina. Es autora de diversos libros y artículos académicos sobre relaciones internacionales y política exterior mexicana y latinoamericana. Es egresada de El Colegio de México, la London School of Economics y la Universidad de California en San Diego.

Pedro González Olvera

Es licenciado y maestro en Relaciones Internacionales, por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, en donde fue profesor de asignatura y de tiempo completo por más de 25 años. Actualmente se desempeña como profesor investigador titular en la Universidad del Mar, *campus* Huatulco. Perteneció por más de 26 años al Servicio Exterior Mexicano (SEM). Fue presidente de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI) en el periodo 2021-2023.

Correo: pedrogolvera@gmail.com

Luz Araceli González Uresti

Es doctora en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Es investigadora del Sistema Nacional del CONAHCYT, experta en teoría y metodología, política exterior de México y asuntos globales. Es profesora del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Escuela de Ciencias Sociales y Gobierno del Tecnológico de Monterrey (TEC de Monterrey). Es integrante de los claustros del Doctorado en Relaciones Internacionales de la Universidad de La Plata, Argentina y *visiting professor* en Charles University de Praga.

Correo: laguresti@tec.mx

Ray Freddy Lara

Es profesor en el Departamento de Ciencias Sociales y del Desarrollo Económico del Centro Universitario de los Lagos de la Universidad de Guadalajara (UdeG). Es doctor en Estudios Internacionales por la Universidad del País Vasco–Euskal Herriko Unibertsitatea; maestro en Ciencias Sociales y licenciado en Estudios Internacionales por la UdeG. Se ha especializado en la acción internacional de los gobiernos y actores locales.

Correo: ray.lara@academicos.udg.mx

Kendall Ariana López Peña

Es doctora en Estudios del Desarrollo Global por la Universidad Autónoma de Baja California (UABC). Es maestra en Relaciones Internacionales y Diplomacia con énfasis en Cooperación Internacional y es licenciada en Relaciones Internacionales con énfasis en Comercio Internacional, ambas de la Universidad Nacional, en Costa Rica. Además, se ha desempeñado como asesora y consultora en comercio exterior. Su línea de investigación es la economía política internacional, ayuda para el comercio, gobernanza comercial, procesos de internacionalización y acceso a mercados internacionales. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Correo: kendall.lopez@uabc.edu.mx

Juan Carlos Mendoza Sánchez

Es embajador de carrera del Servicio Exterior Mexicano con licenciatura y maestría en Relaciones Internacionales por la FCPyS de la UNAM. Realizó estudios de posgrado en el Colegio Interamericano de Defensa. Fue profesor de la UNAM, el ITAM y la Universidad Anáhuac del Sur. Es autor de libros, capítulos de libro y de numerosos artículos periodísticos sobre política exterior. Desde el 31 de mayo de 2019 es Cónsul General de México en Laredo, Texas.

Correo: jmendozas@sre.gob.mx

Luz María de la Mora Sánchez

Es internacionalista, economista, politóloga y funcionaria mexicana. Fue subsecretaria de Comercio Exterior en la Secretaría de Economía de México de 2018 a 2022. Tiene una licenciatura en Relaciones Internacionales del Colegio de México (COLMEX), una maestría en Economía Política Internacional de la Universidad de Carleton en Canadá, y un doctorado en Ciencia Política de la Universidad Yale.

Luis Ochoa Bilbao

Es licenciado en Relaciones Internacionales por la UDLAP, maestro en Sociología por la UNAM y doctor en Sociología por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP). Es profesor investigador adscrito a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la BUAP y director para el período 2022-2026. Sus líneas de investigación son la sociología histórica de las relaciones internacionales y de la globalización. Es miembro del SNII nivel II (2024-2028).

Correo: luis.ochoa@correo.buap.mx

Adriana Sletza Ortega Ramírez

Es profesora-investigadora de Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP). Es presidenta de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI) en el bienio 2023-2025. Obtuvo su Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Relaciones Internacionales en la UNAM y es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I.

Correo: asletza@gmail.com

Rocío del Carmen Osorno Velázquez

Es Coordinadora del Comité de Género, Interseccionalidad, Teorías Feministas y Queer (GIFQ) en la AMEI. Es consultora, investigadora y tallerista, experta en políticas públicas, feminismo, género y migración. Ha laborado como subdirectora de investigación sobre política migratoria en la Secretaría de Gobernación, analista en la sociedad civil y docente universitaria. Es maestra en Estudios de Norteamérica y licenciada en Relaciones Internacionales por la UDLAP, así como licenciada en Economía por la BUAP.

Correo: rocio.osorno@gmail.com

Olga Pellicer

Es académica y diplomática. Desempeñó diversos cargos diplomáticos, como embajadora alterna ante la ONU en Nueva York o embajadora en Austria y representante permanente ante los Organismos Internacionales con sede en Viena. Dirigió el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Fue profesora-investigadora en El Colegio de México (COLMEX), el CIDE y en el ITAM. Se jubiló de esta última institución en 2022. Desde entonces es sólo asesora en su Centro Académico de Estudios Internacionales. Durante 15 años ha mantenido su columna quincenal en la revista *Proceso*. Correo: opellicer@prodigy.net.mx

Juan Pablo Prado

Es doctor en Relaciones Internacionales y *magister* en Cooperación Internacional por la Universidad Complutense de Madrid. Redactó su Tesis Doctoral en la Universidad de Sussex, Reino Unido. Es licenciado en Relaciones Internacionales por la UNAM. Del 2008 a la fecha es profesor-Investigador de la BUAP. Se dedica a analizar la cooperación internacional y a procesos de integración. Fue vicepresidente de la AMEI (2022-2023) y es miembro del SNI, nivel II. Correo: jplallande@gmail.com

Fausto Quintana Solórzano

Es doctor en Ciencias Políticas del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Realizó su estancia postdoctoral en el Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la UNAM. Es maestro en Estudios Internacionales y licenciado en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. En la actualidad, es Profesor Investigador adscrito al Centro de Relaciones Internacionales y al Programa de Maestría en Estudios en Relaciones Internacionales. Es responsable del proyecto *“Léxico de la crisis ambiental y el desarrollo sostenible”*.

Abelardo Rodríguez Sumano

Es profesor-Investigador en el Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad Iberoamericana, A.C. desde 2017. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel III y de la International Studies Association. Posee un doctorado en Relaciones Internacionales y Políticas Comparadas de la Universidad de Miami, con estudios adicionales en Historia en la misma institución. También tiene una maestría en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Georgetown y estudios de posgrado en Relaciones Internacionales y América Latina por la Universidad de California, Berkeley. Es licenciado en Ciencia Política y Administración Pública por la UNAM.

Correo: abelardo.rodriguez@ibero.mx

Lorena Ruano

Es profesora-Investigadora de Relaciones Internacionales en el CIDE desde 2002. Su investigación y docencia se han centrado en la integración europea y las relaciones entre Europa y América Latina. Actualmente es profesora asociada en la Universidad Carlos III y en el IE University en Madrid.

Correo: lorena.ruano@cide.edu

Arturo Santa Cruz

Es profesor-investigador del Departamento de Estudios del Pacífico, y director del Centro de Estudios sobre América del Norte de la Universidad de Guadalajara (UdeG). Obtuvo el doctorado en Ciencias Políticas en la Universidad de Cornell; es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel III.

Correo: arturosc@hotmail.com

Jorge A. Schiavon

Es académico de tiempo completo, DEI-IBERO. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel III (2022-2026). Fue presidente de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI) (2011-2013) y Fulbright's Mexico Studies Chair (2019-2020) en Centro de Estudios México-EE.UU., UCSD. Es doctor en Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UCSD), maestro en Ciencia Política (UCSD) y licenciado en Relaciones Internacionales (El Colegio de México). Fue profesor-investigador DEI-CIDE (1999-2024), director de la División de Estudios Internacionales (2007-2010) y secretario general (2004-2007) en el CIDE.

Correo: jorge.schiavon@ibero.mx

Marta Tawil

Es profesora-investigadora del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México (COLMEX) en relaciones internacionales, análisis comparado de política exterior y el Medio Oriente contemporáneo. Tiene un doctorado por el Instituto de Estudios Políticos de París (con trabajo de campo en Siria y Líbano, principalmente) y una maestría por la London School of Economics and Political Science.

Correo: mtawil@colmex.mx

Carlos Uscanga

Es profesor de tiempo completo del Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Doctor en Cooperación Internacional, Universidad de Nagoya, Japón. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel III.

Correo: uscangap@yahoo.com

Hilda Varela Barraza

Es doctora en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Actualmente es profesora-investigadora de tiempo completo en el Centro de Estudios de Asia y África (CEAA) en El Colegio de México (COLMEX). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología y Humanidades (CONAHCYT) y de la Academia Mexicana de Ciencias (AMC).

Correo: hvarela@colmex.mx

Rafael Velázquez Flores

Es profesor-investigador de tiempo completo en la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales (FEyRI) de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC). Obtuvo su licenciatura y maestría en Relaciones Internacionales por la UNAM y su doctorado en Estudios Internacionales por la Universidad de Miami. Fue presidente de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI) en el periodo 2015-2017. Sus temas de interés son: política exterior de México, diplomacia local y transfronteriza, y teoría de Relaciones Internacionales. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores, nivel III, y es miembro regular de la Academia Mexicana de Ciencias (AMC). Es actualmente presidente del Centro de Enseñanza y Análisis sobre la Política Exterior de México (CESPEM).

Correo: rafael.velazquez@uabc.edu.mx

César Villanueva

Es doctor en Ciencia Política con especialidad en Diplomacia y Cultura por la universidad de Växjö Linnaeus, en Suecia. Experto en Diplomacia Pública y Cultural, Imagen País y Poder Suave. Es profesor de Relaciones Internacionales en el Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México (IBERO-CDMX).

Daniel Villarruel Reynoso

Es profesor en el Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad de Guadalajara. Es doctor en Estudios Internacionales por la Universidad del País Vasco–Euskal Herriko Unibertsitatea; magister en Estudios Internacionales por el Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago de Chile y licenciado en Estudios Internacionales de la Universidad de Guadalajara (UdeG). Se ha especializado en la acción internacional de los gobiernos y actores locales.

Correo: daniel.vreynoso@academicos.udg.mx

Ruth Zavala

Es doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS) de la UNAM. Profesora adscrita al Centro de Relaciones Internacionales de la FCPyS. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores Nivel I.

Correo: ruthzavala@politicas.unam.mx

**La política exterior de México 2024-2030:
Diagnóstico y propuestas.**

Editado por la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, A.C. (AMEI), por la Universidad Iberoamericana CDMX (IBERO-CDMX), y por el Centro de Enseñanza y Análisis sobre la Política Exterior de México (CESPEM). Se terminó de imprimir en agosto 2024 en los talleres de BGB Producciones Gráficas/ Bernardo García Bravo, ubicados en Juan Lucas Lassaga No. 62, Col. Obrera, Alcaldía Cuauhtémoc, Ciudad de México. El tiraje consta de 500 ejemplares impresos en Offset en papel bond ahuesado de 75 grs. y Forros impresos en Cartulina Sulfatada de 12 puntos con plastificado mate. En su composición se usó el tipo Swis721 Lt Bt en 11 puntos, Swis721 Hv Bt en 11 puntos y Swis721 BlkCn BT en 18 puntos.



Este libro tiene dos objetivos centrales. El primero es realizar un diagnóstico sobre la política exterior de México durante la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador, analizando las relaciones con las principales regiones del mundo, de los temas más destacados de la agenda internacional y de las nuevas modalidades de diplomacia en el plano global. El segundo es presentar una serie de propuestas y recomendaciones de política pública sobre las acciones que idealmente debería tomar la administración de la presidenta Claudia Sheinbaum en sus relaciones internacionales con estas regiones, en dichos temas y en las nuevas modalidades diplomáticas.

Para ello, se convocó a los más destacados especialistas y estudiosos de la política exterior de México para exponer sus puntos de vista sobre cuál debe ser el curso de la acción internacional del país en los años por venir. Todos los autores son reconocidos expertos en su tema y representan a una amplia gama de instituciones académicas. Esto da lugar a un libro muy balanceado y representativo de lo que piensa la academia mexicana en materia de relaciones internacionales y política exterior de México.

