



Política exterior y debilitamiento institucional

Grupo México en el Mundo

Participan en este documento: Francisco Suárez Dávila, Antonio Ortiz-Mena, Isidro Morales, Jorge A. Schiavon, Luis Herrera Lasso M., Martha Bárcena Coqui, José Luis Valdés Ugalde, Guadalupe González González, Roberta Lajous, Carlos Heredia Zubieta y María Fernanda Torres Rodríguez

Coordinadores: Susana Chacón, Cassio Luiselli Fernández y Olga Pellicer

Ciudad de México – Julio de 2022

Índice

Institucionalizar la política exterior	04
<i>Olga Pellicer</i>	

Capítulo I **Instituciones y acuerdos internacionales:** **ejes para la conducción de las relaciones económicas,** **energéticas y de medio ambiente**

La política financiera internacional a través de la Secretaría de Hacienda y el Banco de México	08
<i>Francisco Suárez Dávila</i>	
La Secretaría de Economía y la institucionalización de la política exterior de México	10
<i>Antonio Ortiz-Mena</i>	
Acuerdos internacionales que fijan la agenda en materia de energía y cambio climático	12
<i>Isidro Morales</i>	
La SEMARNAT y la institucionalización de la política ambiental y de cambio climático	15
<i>Cassio Luiselli Fernández</i>	

Capítulo II **Mayores atribuciones y menos recursos:** **la Secretaría de Relaciones Exteriores**

Cambios en las facultades y capacidades institucionales de la política exterior de México (2018-2022)	17
<i>Jorge A. Schiavon</i>	
Gabinete de política exterior	19
<i>Susana Chacón</i>	
El quehacer de la inteligencia y la política exterior	20
<i>Luis Herrera Lasso M.</i>	

Capítulo III
La relación institucional con Estados Unidos y América Latina:
un rompecabezas difícil de armar

La coordinación de los actores en la relación con Estados Unidos: una experiencia aleccionadora	24
<i>Martha Bárcena Coqui</i>	
¿Cómo construir otra relación bilateral con Estados Unidos?	26
<i>José Luis Valdés Ugalde</i>	
Capacidades institucionales en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada	27
<i>Guadalupe González González</i>	
México y la CELAC.....	30
<i>Roberta Lajous</i>	
Las relaciones de México con Centroamérica: ¿cómo institucionalizarlas?	31
<i>Carlos Heredia Zubieta</i>	
-0-	
El papel del Congreso en la política exterior	33
<i>María Fernanda Torres Rodríguez</i>	
-0-	

Institucionalizar la política exterior

Olga Pellicer

Durante los últimos meses, diversas circunstancias han contribuido a darle mayor urgencia al tema de la conducción de la política exterior de México. El ambiente internacional se hace cada día más amenazante: el peligro de una recesión económica mundial está presente; tiene lugar la primera gran confrontación militar en Europa desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, y los problemas globales, entre los que destaca el cambio climático, obligan crecientemente a tomar medidas urgentes para evitar una catástrofe mayor. Como resultado, más que en otros momentos, el factor externo se convierte en elemento central para definir el rumbo de la vida nacional.

La relación de México con el exterior requiere de estructuras institucionales complejas. La intensa vinculación que tenemos con Estados Unidos, desde el punto de vista económico, social, de seguridad y de recursos compartidos, nos coloca en una situación especial, no comparable con la de ningún otro país.

Al mismo tiempo, somos un país latinoamericano. La fuerte vinculación económica y social con Estados Unidos nos da un sello particular, pero no modifica las señas, esencialmente latinoamericanas, que identifican a México y a los mexicanos. La doble pertenencia al norte y al sur obliga a tener estrategias e instituciones sólidas, que manejen adecuadamente los problemas y las contradicciones que pueden resultar de esa dualidad.

Desafortunadamente, México atraviesa un proceso de debilitamiento de sus instituciones económicas y políticas que afecta negativamente la conducción de la política exterior. El manejo personal de los asuntos internacionales por parte del Presidente de la República —quien utiliza el monopolio de la comunicación que ejerce diariamente en las conocidas conferencias de prensa mañaneras para anunciar desde ahí decisiones inesperadas en materia de política exterior— no da certidumbre sobre los objetivos que se persiguen, y transmite una imagen borrosa de México como actor predecible en el escenario internacional. Las opiniones zigzagueantes expresadas por Andrés Manuel López Obrador para justificar su ausencia en la IX Cumbre de las Américas, sin coordinación con su Secretario de Relaciones Exteriores u otros miembros de su gabinete, fueron buen ejemplo de esos mensajes confusos.

Con tales antecedentes, México en el Mundo —un grupo de reflexión y análisis de las relaciones internacionales del país, creado a comienzos de 2021— consideró oportuno elaborar un breve documento colectivo en cuyas páginas se discuten los retos que enfrenta la política exterior de México bajo un proceso de debilitamiento de sus estructuras institucionales.

El documento está dividido en tres secciones principales: la primera reflexiona sobre las experiencias históricas en el manejo de la política económica internacional, el grado en el que han sobrevivido sus aspectos más positivos y los peligros que se ciernen sobre ella de no enderezarse las medidas que han creado incertidumbre y despertado voces críticas entre inversionistas y líderes políticos en el extranjero. Se incorpora en esta sección un análisis de los acuerdos internacionales en materia de medio ambiente y energía de los que México forma parte, mismos que no se pueden ignorar, ya que proporcionan la pauta para las normas y las instituciones que deben regir la política energética del país.

La sección termina con una nota sobre las instituciones en México que se ocupan del cambio climático y los riesgos particulares que tiene nuestro país en ese campo. Tomar en cuenta los informes

del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático llama a revisar el grado en que las mencionadas instituciones están cumpliendo con las medidas necesarias para reducir el calentamiento global a menos de 2 grados Celsius. Es muy poco probable que se logre cumplir esa meta.

La segunda parte aborda el tema de los cambios ocurridos en la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y sus consecuencias. Cabe recordar que el número de atribuciones de la Cancillería aumentó, significativamente, durante el actual gobierno. Sin embargo, ha estado acompañado de una disminución de sus recursos humanos y financieros, lo que ha conducido a un franco debilitamiento de la institución. Uno de los autores elabora diversas propuestas que darían fortaleza y capacidad de acción a una Cancillería que, por lo pronto, se encuentra desbordada, sin la organización interna requerida para ejercer sus funciones y carente de recursos profesionales debido al papel secundario en que se ha colocado al servicio exterior de carrera.

La creación de un gabinete de política exterior es presentada como una alternativa para coordinar y fijar estrategias de relaciones exteriores que ahora están ausentes. De crearse, lo que no ha ocurrido en el siglo XXI, cumpliría la función de identificar los intereses nacionales, cuya persecución exige tomar en cuenta las fuerzas y a los actores internacionales con los que México interactúa. Se propone como un grupo encabezado por el presidente y el secretario de Relaciones Exteriores, al que pertenecerían todos aquellos miembros del gabinete cuyas labores tocan la relación con el exterior.

En una nota muy sugerente, esta sección termina con el señalamiento de una omisión para la conducción de las relaciones exteriores del país: el establecimiento de una agencia de inteligencia, cuya función sea dar seguimiento a las situaciones internacionales, de muy diversa índole, que pueden convertirse en una amenaza para nuestro país. La cooperación internacional para cumplir esta tarea es un tema delicado e imprescindible; se requiere de confianza, que fácilmente se pierde. En los últimos tiempos lejos de avanzar se retrocede en ese terreno, al menos por lo que toca a la cooperación con Estados Unidos.

La tercera parte del documento reflexiona sobre la necesidad de coordinación y de coherencia en la conducción de las relaciones más importantes para el país: por una parte, la relación con Estados Unidos, y, por la otra, la relación con América Latina, con particular atención en Centroamérica.

A partir de las experiencias en la embajada de México en Washington, se hace una revisión de los numerosos actores oficiales que participan en la relación, tanto en México como en Estados Unidos; la necesidad de conocerlos y coordinarlos para dar coherencia a los objetivos que se persiguen en aspectos particulares y en el conjunto de la relación. El papel rector de la SRE y de la embajada en Washington es señalado como elemento *sine qua non* para lograr esa coherencia.

Más allá de la coordinación que se ejerce desde la embajada o desde la Cancillería, lo cierto es que los motivos de la situación un tanto caótica que hoy caracteriza la relación México-Estados Unidos se debe, en gran medida, al estilo personal del Presidente. Exaltar, primero, la amistad con Donald Trump y, por otra parte, adoptar, frecuentemente, formas poco amigables con Joseph R. Biden ha producido la impresión de que México es un socio poco confiable, independientemente del mantenimiento de narrativas cordiales y de encuentros con gestos afectuosos.

Por lo que toca a la relación con América Latina, esta presenta dos grandes facetas: por una parte, no se pueden perder de vista los numerosos cambios políticos que están ocurriendo en la región con la denominada marea progresista, acompañada de su notable heterogeneidad, así como la desaparición de las antiguas estructuras de coordinación multilateral latinoamericana, como lo fueron la Unión de Naciones Suramericanas o el Grupo de Río.

Ante un panorama muy fluido, pleno de esperanzas y temores respecto al posible fracaso, la presencia de México es vista con aprehensión. Algunos datos comparativos con Argentina y Brasil ponen en evidencia las oportunidades y los puntos débiles que se presentan para México en la región. Particularmente inquietante es la pérdida de profesionalismo de los cuadros enviados a cumplir labores diplomáticas. Únicamente siete de las veintidós embajadas de México en la región están a cargo de diplomáticos de carrera. Han sido sustituidos por artistas, comediantes, escritores, periodistas o diputados.

Existe entonces el peligro de crear mitos, como un liderazgo mexicano con pocas bases de sustentación reales. La región de América Latina es el mejor ejemplo de lo necesario que es contar instituciones sólidas, si se desea tener una presencia activa en los procesos de cambio que están teniendo lugar.

Dentro del debilitamiento de las estructuras de coordinación latinoamericanas, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños aparece como uno de los casos excepcionales. México logró salvarla de su desaparición otorgándole funciones no politizadas, esencialmente técnicas que, durante la pandemia, pusieron en evidencia su utilidad. Hacia el futuro, bajo la conducción ahora de Argentina, lograr la reincorporación de Brasil sería necesario para devolverle su potencial.

Finalmente, esta sección aborda el problema de las consecuencias más visibles de la naturaleza humanitaria, de seguridad y de desencuentros y malentendidos con los países vecinos tanto del norte como del sur: la relación con Centroamérica, con el problema de la migración al centro. Es un problema derivado, en gran medida, de los acuerdos establecidos con Trump desde los inicios del gobierno de López Obrador. Superarlo requiere reconceptualizar el tema de la migración en Estados Unidos y en México; dar un nuevo enfoque a la relación con los países del Triángulo Norte de Centroamérica, y poner el acento en las características particulares de cada uno y en la diversidad de interlocutores de la sociedad civil que, sin suplantar a sus gobiernos, pueden ser valiosos aliados.

Esta vez, hemos introducido en el documento un tema que pocas veces se aborda al referirse a las instituciones y la política exterior: el papel del Congreso. La nota al respecto nos permite advertir la distancia existente entre los poderes formales otorgados al poder legislativo y la influencia, tan limitada, que ejerce de hecho en materia de política exterior.

Las reflexiones que aquí presentamos no pretenden cubrir todos los campos de las relaciones exteriores de México. No se mencionan regiones de enorme importancia para el país, como Asia y Europa, así como problemas que definirán el futuro de la geopolítica mundial, como la disputa entre China y Estados Unidos y el avance de la guerra en Ucrania. La enorme incertidumbre sobre cuándo y cómo terminará esta última no permite saber, entre otras cosas, si se podrá evitar una catástrofe nuclear.

A 4 años de haber llegado al poder el gobierno de López Obrador no es imposible que en su tercer y último tercio tenga lugar un giro para mejorar la conducción institucional de la política exterior. De no ser así, las preocupaciones que aquí se expresan mantienen su interés. Son útiles para las reflexiones de diversos grupos de la sociedad civil, centros de pensamiento y, asimismo, líderes políticos que estarán en el poder a partir de 2024.

Capítulo I

**Instituciones y acuerdos internacionales:
ejes para la conducción de las relaciones
económicas, energéticas y de medio ambiente**

La política financiera internacional a través de la Secretaría de Hacienda y el Banco de México

Francisco Suárez Dávila

La política financiera internacional de México, ejecutada principalmente por la Secretaría de Hacienda (SHCP) y el Banco de México (BM), ha demostrado a lo largo de la historia que pudo ser simultáneamente un instrumento poderoso de nuestra política económica y un brazo eficaz de nuestra política exterior. ¡Indispensable interrelación!

La SHCP y el BM son las instituciones responsables de manejar la relación y las políticas con los importantes organismos financieros y económicos multilaterales y regionales: el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, el Banco de Pagos Internacionales (BIS), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y, en parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

I. Una perspectiva histórica de su contribución al orden financiero internacional

Para apreciar la importancia de la política financiera internacional de México, debe ubicarse dentro de una breve perspectiva histórica. El orden internacional de la posguerra se establece en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial. Una pieza importante fue la creación de las nuevas instituciones financieras, el FMI y el Banco Mundial. Para ello, se convocó a la gran Conferencia de Bretton Woods de 1944. La delegación de México fue encabezada por el Secretario de Hacienda, Eduardo Suárez, con funcionarios de la SHCP y del BM. Lograron algunas de las mayores aportaciones. El secretario Suárez fue electo como Presidente de una de las tres comisiones: la de temas de cooperación internacional, junto con la de Keynes, sobre el Banco Mundial y Harry White de Estados Unidos, sobre el FMI. La delegación mexicana presentó la propuesta de que el Banco Mundial no debería ser solo de reconstrucción, como querían los europeos, sino de fomento para apoyar a los países en desarrollo. En “gobernanza”, así como se estableció que las cinco grandes potencias designara cada una su representante en la Junta de Gobierno, se logró reservar en los estatutos dos posiciones en exclusiva para las repúblicas latinoamericanas.

Cuando en la crisis monetaria internacional y energética de 1973 se creó un Comité de Ministros para la Reforma del Sistema Monetario Internacional, México propuso que se creara en paralelo un Comité para el Desarrollo. Varias veces los ministros de Hacienda mexicanos los han presidido. Antes había contribuido a que, como contrapeso al Grupo de los 10 países avanzados, se creara el Grupo de los 24, 8 por continente para la defensa de los países en desarrollo.

México jugó también un papel fundamental en la creación, en 1960, de un banco para el financiamiento de América Latina: el BID. De significación fue la destacada presidencia de Antonio Ortiz Mena, Exsecretario de Hacienda durante 17 años, de 1970 a 1982. Bajo su conducción se dieron importantes reformas.

En reconocimiento al prestigio de los funcionarios financieros mexicanos, se ha elegido a un mexicano para dirigir los dos más importantes organismos de cooperación económica-financiera que agrupan a las principales economías capitalistas: en la OCDE, José Ángel Gurría, Exsecretario de Hacienda (y también de Relaciones Exteriores), y a Agustín Carstens, Exsecretario de Hacienda (y también Exgobernador del BM) para el BIS, el Banco Central de Bancos Centrales. Ejercieron su cargo

en forma casi simultánea. Así, México ha podido influir a lo largo del tiempo en el sistema financiero internacional.

II. Definición de la política financiera internacional y sus instrumentos

La SHCP y el BM tienen como función definir y ejecutar las políticas en materia financiera internacional: política cambiaria y de tasa de interés, manejo de las reservas internacionales, administración y negociación de la deuda externa, que se convirtió en un tema fundamental. En años recientes, la lucha y la cooperación en materia de lavado de dinero, la participación de bancos extranjeros en México y los acuerdos de doble tributación e intercambio de información fiscal han cobrado importancia. Ejercen la representación de México, en materia financiera, con otros gobiernos y en todos los foros internacionales y regionales.

Ha sido fundamental la coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores y la de Economía. Esta ha sido fundamental en tiempos de crisis, como ejemplo, la de 1982; Hacienda, negociando la deuda y Relaciones Exteriores actuando en líneas paralelas con el Grupo Contadora. Asimismo, se reforzaba en la negociación de nuevos grandes convenios como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, ahora el Tratado México, Estados Unidos y Canadá, y el Acuerdo de Libre Comercio de América Latina. Muchos de nuestros más destacados embajadores fueron financieros.

III. Evolución de la política financiera internacional y su contribución a nuestro desarrollo económico

Esta política ha sido puesta a prueba en las décadas recientes, en las diversas crisis, la de 1976, 1982, 1994 y 2008. En términos generales fueron negociaciones muy firmes, con competencia técnica y soluciones creativas, particularmente con Estados Unidos y los organismos internacionales.

El mayor ejemplo fue la política financiera ante la crisis de la deuda de 1982 a 1988. Cada crisis obligó a un procedimiento parecido. En la llamada “visita de las siete casas”, los funcionarios financieros, bajo el liderazgo del Secretario de Hacienda, visitaban al Secretario del Tesoro, al Gobernador de la Reserva Federal, a los dirigentes del FMI y del Banco Mundial, para pedir apoyos financieros. Su respuesta era fijar condiciones a veces “draconianas” para que se ajustara la capacidad de pago de México, involucrando restricciones al gasto, y luego reformas estructurales. Como ejemplos, en el verano de 1982, Jesús Silva Herzog, entonces Secretario de Hacienda, fijó desde el inicio, con firmeza, los parámetros de las futuras negociaciones; el Secretario del Tesoro, ante quinientos banqueros deudores, indicó que sin apoyo tendríamos que entrar en moratoria. Cuando en 1985 se paralizaron las negociaciones y no nos daban recursos, México planteó que entonces pagaría, pero en pesos, en un fideicomiso en el BM —se llamó “la bala de plata”—, lo que provocó pavor entre los acreedores y pronto se llegó a un acuerdo. En junio de 1984 se promovió una reunión de deudores latinoamericanos, el Consenso en Cartagena (estuvieron presentes la SHCP y Relaciones Exteriores), que nuevamente provocó temores de una moratoria y ayudó a las negociaciones posteriores.

En 1994, México tuvo el dudoso honor de detonar la crisis del tequila, en la que se logró, con el presidente William Clinton, el mayor paquete financiero de apoyo: 50 000 millones de dólares. Nuevamente el Congreso mexicano, de acuerdo con el ejecutivo, descartó las condiciones que quería imponer el Congreso estadounidense para liberar recursos (romper relaciones con Cuba, exigencias migratorias, etc.), por lo que se dio un crédito directo, con menos condiciones, de la Tesorería. Recientemente se ha dado relativa estabilidad en las relaciones extremas por las políticas ortodoxas seguidas hasta el momento, pero sí se dio en septiembre de 2020 un episodio “bochornoso” de nuestra

política exterior, en que México, con una posición ambigua y débil, dejando "colgado de la brocha" a Argentina y a otros países, con el reclamo de varios líderes hispanoamericanos, no se opuso a la violación de una norma del BID: ¡el presidente debe ser latinoamericano! y no bloqueó la elección del pésimo candidato de Trump, Mauricio Claver-Carone, un cubanoestadounidense.

IV. Cooperación financiera internacional

La SHCP creó la Dirección General de Asuntos Hacendarios Internacional, y el BM, una Dirección Internacional, que han promovido una destacada y eficaz cooperación internacional, sobre todo en el ámbito regional. Fue iniciativa de Hacienda, con la crisis del petróleo en 1974, crear el Acuerdo de San José, muy valioso apoyo a Centroamérica, financiando 30% de la factura petrolera a 5 años, que se extendía a 20, con una tasa de interés de 2%, si se aplicaba a proyectos de infraestructura. Se ingresó como miembro extra subregional y se aportó capital al Banco Centroamericano de Integración y al Banco de Desarrollo del Caribe, que han sido instrumentos útiles.

V. Situación institucional

La SHCP y el BM, como se aprecia, han hecho una contribución al desarrollo de México, que se debe en parte a la cuidadosa selección de cuadros técnicos, enviándolos a posgrados en el exterior, y con la propia formación interna; es decir, un servicio de carrera económico-financiero, como el Servicio Exterior de la Cancillería. Esto iba de la mano con buenos sueldos y prestaciones, con lo que se limitó al mínimo, particularmente en el BM, los casos de corrupción. Dado que el gobierno de Andrés Manuel López Obrador ha privilegiado la estabilidad financiera y el equilibrio de las finanzas públicas, respetando la autonomía del BM, se ha preservado en alguna medida la integridad de sus equipos técnicos, y el impacto institucional ha sido menos dañino que en otras dependencias. Sin embargo, ha habido fuga de talentos en la SHCP, el BM y los sectores controlados por ellos, como la Comisión Nacional Bancaria y los bancos de desarrollo. La austerocracia está dañando la administración pública en su elemental capacidad de administrar, y al gobierno de gobernar eficazmente. ¡Serio problema! ¡Debemos rescatar la institucionalidad!

-0-

La Secretaría de Economía y la institucionalización de la política exterior de México

Antonio Ortiz-Mena

La Secretaría de Economía (SE) desempeña un papel central en la política exterior de México. En primer término, el comercio internacional representa aproximadamente el 80% del PIB,¹ y con la importancia central del comercio intraindustrial en el siglo XXI, la inversión extranjera se torna en elemento central de nuestro vínculo económico con el exterior. En segundo término, la política

¹ <https://data.worldbank.org/indicator/NE.TRD.GNFS.ZS?locations=MX>

económica es parte intrínseca de la política exterior, con concomitantes políticos, como nos lo recordó Albert O. Hirschman mediante su análisis de la política comercial del régimen nazi.²

Dada la centralidad de las relaciones económicas internacionales de México para su prosperidad y seguridad, es importante que la SE pueda desarrollar sus funciones de la mejor manera. Para ello, someto a consideración los siguientes elementos.

Coordinación interinstitucional

Cada vez caben más temas dentro de lo que se entiende comúnmente por política comercial. Un vistazo al capitulado del Tratado México, Estados Unidos y Canadá nos muestra que, además del comercio de bienes, incluye el de servicios, energía, inversión, contratación pública, entrada temporal de personas de negocios, propiedad intelectual, temas laborales, medio ambiente, pequeñas y medianas empresas, competitividad, anticorrupción, macroeconomía y tipo de cambio, entre otros rubros.

Esto significa que la coordinación entre diversas dependencias del ejecutivo federal es esencial para el buen desempeño de la SE. Por ejemplo, en distintos momentos de nuestra historia se han dado fricciones entre la SE y la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) por la conducción de las relaciones económicas internacionales.³ Para evitar estas fricciones es clave delimitar claramente las funciones y asegurar una óptima coordinación entre las distintas dependencias del ejecutivo federal.

En años pasados esta coordinación se daba, en parte, mediante reuniones frecuentes de gabinetes temáticos. Sin embargo, con la información públicamente disponible, no parece que durante el actual gobierno las reuniones de gabinete sean frecuentes.

Fortaleza de los órganos reguladores

Las decisiones de los órganos que regulan la economía influyen de manera directa sobre la atracción de inversión y el potencial de comercio exterior de nuestro país. El buen desempeño de la SE depende en parte de las decisiones imparciales y fundamentadas en el Instituto Federal de Telecomunicaciones, el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria, la Comisión Reguladora De Energía, la Comisión Nacional de Hidrocarburos, el Centro Nacional de Control de Energía, la Comisión Federal de Competencia Económica, la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales, etc. Sin este “ecosistema” funcionando adecuadamente, la SE tendrá cimientos débiles para su actuar internacional. En el actual gobierno se ha minado de manera sistemática la capacidad y la independencia de la materia de estos órganos.

Recursos financieros y humanos

La SE requiere contar con el suficiente presupuesto para atraer y retener a funcionarios expertos en diversas y complejas temáticas, así como dotarlos de los recursos materiales para desempeñar sus labores de manera óptima. Los severos recortes presupuestales del actual gobierno han contribuido a la salida de funcionarios experimentados, la generación de cuellos de botella en la atención de asuntos, por la imposibilidad de desarrollar ciertas funciones. Por ejemplo, con la desaparición de

² <https://www.ucpress.edu/book/9780520301337/national-power-and-the-structure-of-foreign-trade>

³ <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/1584>

ProMéxico, parte de las responsabilidades de promoción del comercio e inversión recayeron en la SE, pero sin dotarla con los recursos necesarios para llevarla a cabo. A la vez, en 2021 se creó dentro de la SRE la Dirección General de Impulso Económico Global, lo cual podría dispersar los esfuerzos y los recursos de promoción

Se requieren también recursos humanos y materiales suficientes —y coordinación bajo un esquema de techo único— de las agregadurías comerciales en las embajadas de México en Estados Unidos, Canadá, Uruguay, Bélgica y Japón.

-0-

Acuerdos internacionales que fijan la agenda en materia de energía y cambio climático

Isidro Morales

Membresía en la Agencia Internacional de Energía

México fue el primer país de América Latina en ser miembro de la Agencia Internacional de Energía (AIE), desde febrero de 2018. El organismo agrupa a treinta países que representan aproximadamente el 70% del consumo energético mundial y cuyas tareas, además de ser el centro de información y análisis crítico en materia energética de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, son coadyuvar a fortalecer la seguridad energética global y, más recientemente, facilitar la descarbonización de la economía mundial de acuerdo con los principales tratados internacionales.

La AIE obliga además a sus países miembros a mantener un nivel mínimo de inventarios de combustibles líquidos para asegurar la resiliencia ante un choque energético, como el que actualmente se experimenta a raíz de la invasión de Rusia a Ucrania. Dichos inventarios son conocidos como “reservas estratégicas” y pueden estar bajo el control de los gobiernos, como en el caso de Estados Unidos, o en empresas privadas pero mandatadas por los gobiernos. En la actualidad, México cuenta con reservas de combustibles por debajo de las indicadas por la AIE y no cuenta con ninguna reserva estratégica en manos del gobierno. Con todo, los países miembros de la organización han podido acumular en la actualidad 1500 millones de barriles (MB) de crudo en reservas gubernamentales además de 575 MB comprometidos por las empresas privadas.

Al mismo tiempo, en casos de alzas súbitas de los precios del petróleo, la AIE cuenta con un plan de acción colectiva para coordinar la liberación de inventarios y de las reservas estratégicas. El 4 de marzo de 2022, el Consejo de Gobierno de la organización acordó, por unanimidad, la liberación de poco más de 61 MB para atemperar la volatilidad de precios debido a la crisis derivada de la invasión a Ucrania. Esta es la cuarta ocasión en la que la AIE, desde su fundación en 1974, toma una medida de este tipo.

México aún no coordina sus políticas de inventarios estratégicos requeridos por la organización, y tampoco aportó un volumen adicional para paliar la emergencia. La Secretaría de Energía (SENER), en coordinación con Petróleos Mexicanos (PEMEX) y los productores e importadores privados, es la encargada de llevar a cabo esta y otras políticas de seguridad derivadas de su membresía con la AIE.

Acuerdo de París

Conforme a los compromisos adquiridos por México en el Acuerdo de París, en 2015, dentro de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), el país se obligó, al igual que el resto de los signatarios, a reducir las emisiones de gas de efecto invernadero (GEI) y de contaminantes como las partículas de carbón, así como adoptar medidas de adaptación para hacer más resiliente a la sociedad mexicana y su hábitat natural a los riesgos provocados por el calentamiento de la tierra. Como es sabido, el objetivo principal del Acuerdo es frenar el incremento de la temperatura promedio global a menos de 2 grados Celsius respecto a principios de la era industrial, es decir, al despuntar el siglo XIX, y hacer todos los esfuerzos para que no suba más de 1.5 grados. Hasta ahora, los compromisos de mitigación asumidos por cada país son dobles: un monto de reducción de emisiones voluntario y que el país asume y costea con sus propios recursos. Un monto adicional, mayor, condicionado a recibir ayuda a través de un Fondo Verde, instituido en 2010 por la misma CMNUCC, y que ayude a financiar reducciones adicionales. En julio de 2021, Nacional Financiera, la banca de desarrollo del país, por fin quedó acreditada ante dicho Fondo para poder recibir hasta 250 millones de dólares para financiar metas adicionales de mitigación y adaptación.

A pesar de los compromisos adoptados por México, el país sigue mostrando una tendencia clara, aunque pausada, hacia el crecimiento de sus emisiones, solo frenado cuando hay recesiones severas, como la desencadenada en la actualidad por la pandemia de covid-19. El gobierno ha reconocido que, de seguir inercialmente esta tendencia, el país estaría emitiendo en 2030 aproximadamente 991 millones de toneladas equivalentes a dióxido de carbono (MTCO_{2e}), cantidad muy superior a la emitida en la actualidad. En sus últimos compromisos sometidos a la CMNUCC, en diciembre de 2020, el país se comprometió a reducir de manera voluntaria el 22% de dicho monto para el final de esta década, es decir, llegar a un total de 781 MTCO_{2e}, 101 MTCO_{2e} por encima del nivel alcanzado en 2018. De acuerdo con dichos compromisos, las emisiones podrían ser menores, 644 MTCO_{2e}, si México logra conseguir transferencias del Fondo Verde para apuntalar medidas más agresivas. Dicha cifra ya es ligeramente menor al monto alcanzado en 2018, y podría mandar la señal que el país ha iniciado, aunque tardíamente, el inicio de una reducción constante y permanente de sus emisiones contaminantes.

En otras palabras, durante esta década el país ha entrado en una encrucijada, en la que deberá tomar las medidas necesarias para frenar el incremento inercial de sus GEI e iniciar la reducción sistemática de los mismos, para asegurar el equivalente a una descarbonización completa —en donde las emisiones remanentes se neutralicen con medidas de absorción— hacia 2050. De no ser así, el país incumpliría con sus propios compromisos, tanto voluntarios como condicionados, además de arriesgarse a sanciones crecientes que se irán estableciendo —como las del impuesto comercial al carbón— a medida que Estados Unidos, la Unión Europea y otros países avancen aceleradamente con sus propios objetivos.

La Ley General de Cambio Climático, de octubre de 2012, fijó como meta para la generación de energía eléctrica utilizar al menos 35% de energías limpias para 2024. La Ley de Transición Energética, de diciembre de 2015, confirmaría dicha proporción y fecha, y, posteriormente, la Estrategia de Transición para Promover el Uso de Tecnologías y Combustibles más Limpios 2014-2018, elevó a 50% la participación de las fuentes limpias para 2050.

Al inicio del gobierno de Andrés Manuel López Obrador, el 23.2% De la generación eléctrica se hacía ya con energías limpias (incluyendo la nuclear), siendo la hidroeléctrica la más importante. La cifra para 2020 es de 28%, todavía 7% por debajo de las metas establecidas para el final del presente gobierno. El incremento de los últimos 2 años se debió a aportaciones importantes de las

plantas con tecnología eólica, fotovoltaica y de cogeneración eficiente. Si el país continúa elevando la participación de las renovables en la generación eléctrica a 50%, en los próximos 30 años, sin duda ayudará a acelerar la transición y mitigación de los GEI en el largo plazo.

Las principales secretarías y organismos públicos encargados de hacer cumplir las metas nacionales propuestas por México ante la CMNUCC, son las siguientes:

En materia de emisiones, la Secretaría Nacional de Energía, en estrecha relación con la Comisión Federal de Electricidad (CFE) (generación eléctrica con energías limpias) y PEMEX (mejora de combustibles petrolíferos, reducción de emisiones de metano, prevención de accidentes en la extracción, etc.).

En materia de dar seguimiento a otras metas de mitigación y adaptación, le corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). Dada la transversalidad de muchas de las metas, dicha secretaría se tiene que coordinar con otras así como organismos descentralizados, como la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, la Comisión Nacional del Agua, la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente, y la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural.

La Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) desempeña también un papel muy importante en el seguimiento y el desarrollo de este Acuerdo, ya que la CMNUCC organiza anualmente la Conferencia de las Partes (COP), que es la reunión de los órganos de negociación encargados de dar seguimiento a la progresiva descarbonización de la economía mundial. A la COP asisten Estados parte, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales, observadores y medios de comunicación; en los 3 últimos días de la conferencia se desarrolla una reunión de alto nivel, a la que asisten presidentes, jefes de Estado y ministros. En todas estas actividades, la SRE desempeña un papel crucial para aterrizar nuevos acuerdos.

Compromisos derivados del Tratado México, Estados Unidos y Canadá

Si bien el capítulo 8 del Tratado México, Estados Unidos y Canadá, sobre energía, se limita a asegurar que el gobierno mexicano pueda realizar las reformas constitucionales que considere pertinentes en materia energética, existe una diversidad de medidas y disposiciones transversales, sobre todo en los capítulos 14 (inversiones) y 22 (empresas de gobierno), que atañen tanto a las inversiones de las partes realizadas en todas las cadenas de valor de la industria energética (fósiles, electricidad y renovables), como al desempeño y el comportamiento comercial de las empresas públicas (PEMEX y la CFE). La Secretaría de Economía (SE) tiene un papel crucial para vigilar que las reglas aceptadas por México se respeten.

Por otro lado, desde el inicio del gobierno de Joseph R. Biden, la lucha contra el cambio climático y el impulso a las energías renovables se han vuelto dos pilares sustanciales de la agenda energética para Norteamérica. Así se ha dado a conocer en la última cumbre trilateral de líderes que tuvo lugar en noviembre de 2021. A raíz de las reformas constitucionales que en materia de electricidad se están discutiendo en el Congreso mexicano, el gobierno de México acordó, después de las visitas de Jennifer Granholm, Secretaria de Energía de Estados Unidos, el 20 de enero de 2022, como de John Kerry, Enviado Presidencial Especial para el Clima, el 9 de febrero del mismo año, la creación de un grupo de trabajo binacional con miras a impulsar conjuntamente el despliegue de energías limpias en los dos países. De conformarse, muy probablemente dicho grupo será desde la SRE, interdisciplinario, por lo que se requerirá la labor de diferentes secretarías, pasando por la SE, la SEMARNAT y la SENER.

La SEMARNAT y la institucionalización de la política ambiental y de cambio climático

Cassio Luiselli Fernández

El proceso de mutación climática se expresa en un preocupante aumento en las temperaturas promedio en el planeta, que hoy están cerca de 1 grado Celsius y podría entrar al rango de 2-4 grados Celsius de aumento hacia mediados de siglo, con muchas y muy calamitosas consecuencias.

El principal impacto del cambio climático en nuestro país deriva primordialmente de prolongadas e intensas sequías que inciden en el preocupante incremento de la desertificación, sobre todo en el norte; así como en la erosión de nuestras extensas planicies costeras, sin dejar de lado otros fenómenos vinculados de menor impacto. También se observa un incremento en el número e intensidad de ciclones tropicales, un claro aumento en la contaminación atmosférica, así como en deslizamientos de tierra (lodos), avalanchas, tormentas de arena y polvo, crecidas repentinas de ríos, así como temibles *langostas del desierto*. El medio urbano no está exento de impactos en las temperaturas promedio y escasez creciente de agua, relacionada con el cambio climático.

Dentro del sector gubernamental mexicano, es la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) la institución encargada, en términos generales, de la atención al medio ambiente y el cambio climático; pero dentro de su sector de atención, toca en específico al Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático las tareas de conducir la política estatal para enfrentar el cambio climático. Para ello, se ha conformado el Sistema Nacional de Cambio Climático, un amplio esquema de cooperación transversal de las diversas instituciones de alguna manera vinculadas al tema del cambio climático. Dentro de este marco de coordinación, se han incorporado un considerable número de varias instancias legales e institucionales con impacto o acción climática.

Téngase presente que la gestión del riesgo al cambio climático y otros desastres naturales atiende tanto a las calamidades derivadas de tormentas, huracanes, inundaciones, etc., como a los esfuerzos de reducción de la degradación ambiental y vulnerabilidad de las comunidades en mayor riesgo. Esto por medio de obras de infraestructura y campañas de acciones compensatorias, así como medidas de alerta y educación a las comunidades.

Pero el calentamiento global desborda ostensiblemente las fronteras nacionales y requiere cada vez más de un ingente esfuerzo programático e institucional de cooperación internacional. Para ello, se creó hace ya 30 años el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC). Dicho panel emite reportes periódicos de alta calidad científica y forman crecientemente una sólida base para la elaboración tanto de programas nacionales de adaptación y mitigación, como esquemas diversos de cooperación internacional. El IPCC fue reconocido con el premio Nobel de la Paz en 2007. A su vez, el IPCC trabaja dentro del marco institucional de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático que se encarga, entre otras cosas, de organizar las Conferencias de las Partes, siendo la de París, en 2015, la que logró el histórico acuerdo vigente (el Acuerdo de París) de severas medidas y metas vinculantes en la materia. De esta forma, el esfuerzo ahora se centra en el difícil logro de contener el calentamiento a menos de 2 grados Celsius.

Capítulo II

Mayores atribuciones y menos recursos: la Secretaría de Relaciones Exteriores

Cambios en las facultades y capacidades institucionales de la política exterior de México (2018-2022)

Jorge A. Schiavon

En el ámbito de la política exterior han ocurrido cambios profundos desde el 1 de diciembre de 2018 hasta la fecha. El presidente Andrés Manuel López Obrador instruyó la ejecución inmediata de algunos de sus anuncios de campaña al momento de asumir el poder; uno de ellos fue el fortalecimiento de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) al otorgarle nuevas atribuciones. En su discurso de toma de posesión, advirtió que se iban a disminuir las unidades administrativas en el país y no habría oficinas del gobierno en el extranjero, salvo embajadas y consulados. Para ello, anunció el cierre de las agencias de promoción comercial (ProMéxico) y turismo (Consejo de Promoción Turística de México, CPTM), así como todas sus oficinas en el exterior. Las Secretarías de Economía (SE) y de Agricultura y Desarrollo Rural, cerraron la mayoría de sus representaciones, mientras que el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología cerró su única oficina externa, en Bruselas.

La desaparición de ProMéxico y del CPTM obligó al diseño de nuevas estructuras y de nuevos esquemas de colaboración al interior de la SRE y con otras dependencias. En enero de 2019, la Cancillería suscribió un memorando de entendimiento con la SE y el Consejo Mexicano de Comercio Exterior para definir colaboración entre ellas en la tarea de promoción comercial y captación de inversiones internacionales. Por otra parte, en julio de 2020, se creó el Consejo de la Diplomacia Turística, en el que participan funcionarios de la Cancillería y de la Secretaría de Turismo, empresarios del sector y expertos en la materia. Se trata de un órgano colegiado de opinión y consulta para la planeación, diseño e implementación de estrategias de promoción e imagen de México a nivel internacional.

El nuevo Reglamento Interior de la SRE, vigente desde 2020, señala la creación de una Dirección Ejecutiva de Estrategia y Diplomacia Pública, que dependen de la propia oficina del canciller. Igualmente, se crean tres nuevas direcciones generales: Diplomacia Cultural, Diplomacia Turística e Impulso Económico Global. La Dirección Ejecutiva tendría como atribuciones principales definir, concertar y coordinar las acciones de la diplomacia en materia cultural, económica y turística, a desarrollar con las entidades y las dependencias de la Administración Pública Federal. La Dirección General de Impulso Económico Global atiende una nueva estrategia de promoción económica, en estrecha vinculación con la SE, basada en tres pilares: diplomacia económica, inversión extranjera y comercio exterior. De esta forma, tareas de promoción que correspondían previamente a la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) pasan a la Dirección Ejecutiva y a la de Impulso Económico Global, dependiente de la Subsecretaría de Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos. Asimismo, a las embajadas y a los consulados se les amplían sus competencias para realizar promoción comercial y de inversiones, así como turismo. Es fundamental que este incremento de funciones no solo se vea reflejado en el Reglamento Interior de la SRE, sino también en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF).

En el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo, el gobierno anunció la concepción y ejecución del programa más amplio en varias décadas, en términos financieros: el Plan de Desarrollo Integral para El Salvador, Guatemala y Honduras. Los 90 millones de dólares Iniciales dedicados al proyecto provienen íntegros del Fondo de Yucatán, renombrado Fondo México, y cuyas reglas de operación fueron modificadas.

Siendo así, la Cancillería ganó nuevas responsabilidades y puso en marcha un nuevo andamiaje institucional. Sin embargo, este esfuerzo no vino acompañado con más recursos financieros ni humanos. Los presupuestos aprobados para la SRE para 2019 y 2020 fueron, respectivamente, de 8540 y 8720 millones de pesos. Esto representa una reducción de -5.11% y -3.11%, respectivamente, con respecto a los 9000 millones de pesos aprobados para 2018 (en pesos corrientes). Asimismo, aunque no hubo disminución en el número de miembros del Servicio Exterior Mexicano (SEM) ni personal sindicalizado como consecuencia de la entrada en vigor de Ley Federal de Austeridad Republicana en noviembre de 2018 (y reelaborada en noviembre de 2019), se redujeron los salarios de los mandos medios y superiores (de las plazas en México), se recortaron plazas por honorarios y desaparecieron las direcciones generales adjuntas en el gobierno federal, incluida la SRE. Esto significó una reducción del personal no sindicalizado o del SEM, así como una disminución de los salarios de los mandos medios y superiores en la Cancillería. No se cuenta con el dato exacto de reducción de personal en la SRE, pero según la Secretaría de la Función Pública, con la reorganización del gobierno federal, se redujeron los salarios de los altos mandos entre 12% y 47% y se eliminaron 8828 plazas de mando y enlace (entre ellas 65 direcciones generales adjuntas) en todo el gobierno federal, generando un ahorro de 11 000 millones de pesos en 2019.

En suma, a partir del gobierno del presidente López Obrador, la SRE adquirió importantes facultades de coordinación y ejecución en materia de promoción internacional del país, particularmente en temas comerciales, de inversiones, turísticos y culturales. Sin embargo, es necesario que estas nuevas responsabilidades sean sustentadas jurídicamente, modificando no solo el Reglamento Interior de la SRE, sino también la LOAPF. Asimismo, es fundamental que el incremento de funcionales vaya acompañado de los recursos presupuestales y humanos necesarios para llevarlas a cabo de manera efectiva.

Para reconstruir los recursos y capacidades de la política exterior de México, con el propósito de promover efectivamente el desarrollo nacional, podrían ponerse en marcha algunas de las siguientes iniciativas: 1) aumentar sustantivamente los recursos presupuestales de la SRE; 2) consolidar legalmente los poderes de coordinación de la SRE en la LOAPF en materia de promoción internacional, para desplegar una política exterior integral, coherente y sólida a nivel global; 3) incrementar el número de miembros del SEM y de plazas administrativas; 4) ampliar la cobertura diplomática de México en el mundo, incrementando el número de embajadas para tener el nivel de otros países similares y diversificando geográficamente su ubicación; 5) fortalecer la red consular en Estados Unidos con mayores presupuestos y certidumbre en su ejercicio; 6) crear o consolidar áreas especializadas en temáticas de alta relevancia internacional en la Cancillería (consolidar: cultura, comercio, inversiones y turismo; crear: ciencia y tecnología, energía y medioambiente) para coordinar mejor las acciones de otras secretarías en el ámbito mundial; 7) que la Cámara de Diputados asigne un presupuesto para la AMEXCID, su fondo de cooperación (Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo), así como recapitalizar el Fondo México; 8) crear un mecanismo para compensar las variaciones cambiarias del peso frente a las divisas extranjeras en el presupuesto; 9) reconstituir los puentes con otras secretarías, para lo cual podría recrearse el Gabinete de Política Exterior, presidido por la SRE, y, finalmente, 10) elaborar un diagnóstico objetivo, independiente y transparente sobre las necesidades en cuanto a recursos humanos, financieros y materiales de la cancillería, con recomendaciones concretas de acción.

Gabinete de política exterior

Susana Chacón

Existen muchas maneras de formulación de una política exterior estratégica. Una de ellas es con la conformación de un gabinete de política exterior que favorezca el interés nacional y que considere diferentes temas, perspectivas, actores y agendas. Un gabinete de política exterior permite, además de obtener una buena coordinación, lograr una congruencia, como a continuación se señala. En la trayectoria de la política exterior mexicana se ha contado en diferentes momentos con esta figura. Dos de los más recientes fueron durante los sexenios del presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) y en el de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). Dos de los periodos en los que mayor presencia ha tenido México en el mundo.

Con un gabinete de política exterior, el señalamiento básico es el de obtener la congruencia entre política interna y política exterior. Se parte de la base de que lo esencial es contar con un proyecto de desarrollo, con un proyecto de nación. La dinámica de un gabinete facilita una política exterior al servicio de los intereses de México. Considera los intereses nacionales sin ignorar que deben tenerse en cuenta los intereses y puntos de vista de los países, de los organismos regionales o multinacionales, de los actores con los que se trata. Sin embargo, su eje central es el interés mexicano. Esta figura debe contar con tres elementos sustanciales: un secretariado ejecutivo, una agenda, y la coordinación y congruencia de la misma.

Secretariado ejecutivo

Para el buen funcionamiento del gabinete, el secretariado debe ubicarse en el nivel más alto de gobierno. Con el liderazgo de un representante de la oficina de la presidencia, en los momentos en los que el mismo presidente no pueda asistir, en coordinación con el secretario de Relaciones Exteriores. Son ellos quienes deben definir la dinámica de gabinete. Serán responsables de convocar reuniones temáticas con los funcionarios de otras dependencias que llevan la agenda de temas específicos como lo son los de seguridad, migración, ciencia y tecnología, energía y comercio, por mencionar algunos. En una primera instancia, es importante que en estas reuniones participen además, expertos de dichos temas con el fin de presentar contextos y fotografías completas de cada problemática. La toma de decisiones para cada caso variará. En algunas circunstancias podrá ser muy rápido pero otras requerirán de varias sesiones antes de proceder a las decisiones y acciones subsecuentes. Si el gabinete no se sitúa directamente en presidencia, difícilmente logrará su objetivo. Desde ahí se debe coordinar la relación con el exterior junto con la Cancillería, dada la diversidad de temas de la agenda.

Agenda

La agenda internacional de un país puede definirse de varias maneras, y de hecho vale la pena tener agendas organizadas a partir de diversos ejes. Los dos más claros para México serían: un enfoque geopolítico que examinara opciones, oportunidades y riesgos en los países con los que mantenemos una relación bilateral significativa por razones geográficas, históricas, económicas, y el otro sería tomar los grandes temas que preocupan a la comunidad internacional (aspectos políticos, económicos, ambientales, financieros y culturales), y, también ahí, buscar oportunidades, medir riesgos, detectar posibilidades de acción y de alianza con países de pensamiento afín al de México.

En el caso del eje geopolítico de la agenda externa, tendríamos dos perspectivas sustanciales: nuestra relación como país de Norteamérica y vinculado por el tratado de comercio que cuenta con un alcance mucho mayor que solo el comercial con nuestros vecinos del norte, ambos países desarrollados, y, por otra parte, el eje hacia el sur con América Latina y el Caribe, la región también de pertenencia tradicional de México. En el caso de los ejes temáticos, en los foros mundiales cuestiones como transición energética, cambio climático, migración y crimen organizado, tendrán una enorme importancia, pero también otras, como la reorganización del sistema global una vez terminada la guerra de Rusia en Ucrania, nuestra participación en organismos multilaterales y, posiblemente, la búsqueda y la creación de nuevas instituciones que respondan a los nuevos problemas o a los nuevos desafíos. Cuando se participe en grupos *ad hoc* hay que garantizar su legitimidad, su institucionalidad y su representatividad formal. Sería conveniente para México tener clara su agenda definida en dos o más ejes, con el fin de que las opciones se diversifiquen para responder a los acontecimientos y a la actual incertidumbre del sistema internacional.

Coordinación y congruencia en la agenda de política exterior

Tan importante el elemento de congruencia como el elemento coordinación en la formulación de política exterior. Congruencia en el sentido de que lo que realmente daña los intereses nacionales es que, la multiplicidad de actores que intervienen en cuestiones de actividad y presencia internacional del país persigan objetivos encontrados, divergentes, y que, como resultado, no puedan alcanzarse y sean opuestos para la forma en que el país es visto en el exterior y para las posibilidades de cooperación.

En los diversos niveles de la administración, los tres niveles de gobierno (ejecutivo, legislativo y judicial), en el ámbito de los gobiernos locales y, por supuesto, en las empresas privadas, existe la necesidad creciente de participar en cuestiones internacionales. Con una coordinación básica y un máximo de congruencia en la orientación, el que haya una multiplicidad de actores deja de ser grave, al contrario, puede ser un factor positivo.

Existe en la legislación mexicana el instrumento para conseguirlo, el programa sectorial de política exterior (entrevista de Susana Chacón a Jorge Eduardo Navarrete en *Foreign Policy*, edición mexicana, marzo 2012) que debe elaborarse en consonancia con programas sectoriales de otras áreas de la actividad gubernamental, particularmente en el área económica, en el área financiera y en el área cultural, tres de las esenciales, y dentro del Plan Nacional de Desarrollo. Además, un gabinete de política exterior podría ser una de las respuestas para facilitar la congruencia. Esta es una figura que se da en muchas partes del mundo. Sería esencial que se rescatara en México en el mediano y largo plazos.

-0-

El quehacer de la inteligencia y la política exterior

Luis Herrera Lasso M.

La seguridad es el tema que históricamente ha encabezado la agenda de política exterior de los Estados. La integridad territorial y de su población y la continuidad institucional, son la prioridad de

cualquier Estado. Los potenciales riesgos y amenazas a estos elementos constitutivos del Estado se definen en una agenda de riesgos.

Desde tiempos inmemoriales, la mayor parte de las entidades políticas han contado con unidades dedicadas a recolectar y procesar información sobre su agenda de riesgos. Históricamente, estas actividades han estado prioritariamente encaminadas a la defensa y a las acciones militares, en tiempos modernos las amenazas se han diversificado y multiplicado en el marco de la globalización, lo que exige a los Estados aparatos cada día más sofisticados para la protección y la promoción de sus intereses.

La inteligencia va mucho más allá del espionaje; es una metodología de recolección, análisis y procesamiento de información a efecto de identificar la magnitud de las amenazas y actuar en consecuencia. Pero la inteligencia no solo sirve para las acciones defensivas y de protección, también resulta fundamental para detectar y aprovechar áreas de oportunidad que no están necesariamente vinculadas con el quehacer militar. Todos los Estados dependen hoy del exterior, en mayor o menor medida, para el abastecimiento de alimentos, energía, agua, materias primas, tecnología y conocimiento, componentes imprescindibles para sostener sus programas nacionales de defensa, desarrollo y bienestar.

Todo esto ha llevado al desarrollo de aparatos de inteligencia sumamente sofisticados en los que se invierten cada año cuantiosos recursos; de este trabajo dependen muchas de las decisiones cruciales de los jefes de Estado y de gobierno. El mundo se ha convertido en un gran tianguis de información en el que múltiples jugadores recolectan, procesan, intercambian y explotan información de inteligencia. Muchos de ellos dedican también recursos a acciones de contrainteligencia, esto es, a buscar confundir y desorientar a los aparatos de inteligencia de sus enemigos o competidores.

Los aparatos de inteligencia más modernos cuentan con personal altamente capacitado, tecnología de vanguardia y sistemas de información y análisis muy sofisticados para cumplir sus funciones. La mayor parte de los Estados aprovechan sus embajadas y consulados para recabar información en todos los campos de su interés. Esta información usualmente se procesa en las capitales, que es en donde se diseñan las estrategias y se toman las decisiones.

En México no es sino hasta 1989 que se crea formalmente el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) y se forma una unidad de inteligencia para asuntos internacionales. Dada la amplitud y complejidad de la agenda internacional, en la mayor parte de los Estados estas unidades están en manos de los aparatos civiles, que son los que coordinan y direccionan el trabajo en la materia.

Existe en México un Consejo de Seguridad Nacional en el que en principio debería conformarse y aprobarse la agenda internacional de riesgos a efecto de asegurar su transversalización y de ordenar los trabajos en este ámbito. En la mayor parte de las democracias modernas, la agenda internacional de riesgos es un documento público en el que se señalan las amenazas y las estrategias a seguir. No es el caso de México, en donde cada dependencia del gobierno federal ve sus asuntos con el exterior sin existir una coordinación adecuada.

Actualmente, México cuenta con 80 embajadas, 67 consulados, 7 misiones permanentes ante organismos internacionales y tres oficinas de enlace en el exterior. Sin embargo, no existe una agenda de riesgo internacional, una estrategia ni un programa sistematizado de recolección, procesamiento y explotación de la información. Tampoco existe un programa de profesionalización del personal para realizar estas labores. Si bien en las principales representaciones existen oficinas del CISEN —ahora Centro Nacional de Inteligencia—, de la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina y otras dependencias del gobierno federal, carecemos de una estrategia y un plan de búsqueda con la

coordinación necesaria. Cada dependencia investiga sobre los temas de su interés y solo reporta a sus superiores. En muchos casos el embajador no tiene mayor idea de lo que hacen los representantes de otras dependencias.

La cooperación internacional en materia de inteligencia es una materia delicada. Para que esto suceda es necesario construir relaciones de confianza que llevan años o décadas. La información no solo es valiosa, sino también genera riesgos, para quienes la generan y para quienes la operan. Los constantes cambios en las instituciones rompen la continuidad de estos procesos y llevan la cooperación a niveles muy bajos. No existe la confianza, pero tampoco los mecanismos necesarios para el intercambio y explotación responsable de la información. Es el caso de nuestro país.

México, por su ubicación geopolítica, interacción e intereses con el exterior, requiere de un aparato de inteligencia internacional acorde con sus necesidades. Existen las capacidades y la experiencia para desarrollarlo. El detonador es la decisión política. El medio, un diseño institucional que asegure la recolección, el procesamiento y la explotación de la información de una manera eficiente y ordenada. El costo de hacerlo está muy por debajo de los beneficios.

-0-

Capítulo III

La relación institucional con Estados Unidos y América Latina: un rompecabezas difícil de armar

La coordinación de los actores involucrados en la relación con Estados Unidos: una experiencia aleccionadora

Martha Bárcena Coqui

La relación entre México y Estados Unidos es extraordinariamente compleja y diferente a cualquier trato que México tiene con otros países. No solo se desarrolla hacia Estados Unidos una política exterior, sino que varios temas son primordialmente de política interna. El ejemplo más obvio es el de la migración. Por ello se ha acuñado en la academia el término “interméstico” para definir esta relación.

La variedad de temas implica, por supuesto, un abanico de actores involucrados en la relación bilateral, tanto a nivel federal como en los ámbitos estatal y local. Entre ellos se encuentran también los poderes legislativos de cada país, así como el uso y el seguimiento de casos judiciales en Estados Unidos para la protección de los mexicanos en ese país.

Se plantea entonces un reto fundamental en la coordinación y coherencia de los diferentes actores, temas y posiciones que permita al Estado mexicano contar con información precisa y con diversos puntos de vista, a fin de desplegar una política exterior eficiente, estrechar las relaciones bilaterales en todos los niveles, y avanzar y proteger los intereses y los derechos de México y de los mexicanos.

De conformidad con nuestra legislación, corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) coordinar la acción de México en el exterior, lo que implica un diálogo continuo con las diversas instancias gubernamentales en México para definir posiciones con los estados y con el poder legislativo. Para ello cuenta con la Unidad de América del Norte (antes Subsecretaría de América del Norte) y con la Dirección General de Coordinación Política, que se coordina tanto con el poder legislativo como con los estados. También cuenta con la embajada y la red de consulados que mantienen informada a la Secretaría sobre los temas que impactan la relación bilateral y las visitas de funcionarios, empresarios, artistas, sociedad civil y la interacción con la comunidad mexicana en su circunscripción.

A pesar de ello, es casi imposible que la Cancillería pueda atender y resolver todos los temas que día a día se presentan en la compleja relación bilateral, en especial cuando en los últimos años se degradó el área que atiende la relación bilateral de Subsecretaría a Unidad y se nombró al frente a personas con poca experiencia. Además, hubo una “desinstitucionalización” de la relación bilateral, se dejaron de utilizar mecanismos que propiciaban una necesaria coordinación entre los varios actores mexicanos, primero, y posteriormente con sus contrapartes estadounidenses. Un ejemplo fue la inoperancia por más de 5 años del Diálogo Económico de Alto Nivel y la no celebración del diálogo en materia de derechos humanos.

En este contexto, la embajada de México en Estados Unidos desempeña un papel central de coordinación en la recopilación y análisis de la información sobre la relación bilateral, en especial aquellos que pueden derivar en una crisis, así como para su administración cotidiana. De ahí la importancia de contar con representantes de las diferentes secretarías de Estado y de la Fiscalía General de la República (FGR), adscritos a la embajada y bajo las órdenes y coordinación del embajador, quien, a su vez, mantiene informada a la Cancillería del actuar de dichas oficinas.

Por supuesto, es más fácil decirlo que instrumentarlo. Ha habido ocasiones en que los representantes de alguna secretaria de Estado actuaron en Washington sin acatar las líneas de mando, sin informar debida y completamente al embajador sobre sus actividades y acciones.

Al momento de asumir la embajada en Washington, el gobierno de México tenía, además de los diplomáticos de carrera y la estructura propia de la embajada, funcionarios acreditados como diplomáticos de las siguientes secretarías: Economía, Hacienda (en particular el Servicio de Administración Tributaria, SAT), Agricultura, y Desarrollo Rural, Seguridad Pública, Gobernación, FGR, Policía Federal y Medio Ambiente, además de las oficinas de las agregadurías militar y naval. Asimismo, se contaba con una representación del Consejo de Promoción Turística de México. Todos cumplían un papel importante. Además, establecían contactos y relaciones de confianza con sus contrapartes de las instituciones estadounidenses. Ello permitía diálogos a nivel técnico para resolver temas, antes de que se convirtieran en una crisis política, y cuando ello sucedía, proporcionaban también la asesoría técnica pertinente. Ahora, dicha estructura se ha desmantelado.

Además, se coordinaban con las diversas secciones de la embajada de México, por ejemplo, Agricultura, con la sección económica y con la representación del SAT; la FGR, con la sección jurídica, para las cuestiones de extradiciones y ejecución de sentencias penales, por ejemplo, y las agregadurías militar y naval con la sección de asuntos fronterizos y de seguridad. El intercambio de información, la detención oportuna de problemas y posibles crisis, y la elaboración de propuestas de solución, eran algunas de las finalidades primordiales.

Dado que la embajada de México recibe copia de toda información que envían los consulados de México a la SRE y dado que, de conformidad con la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, los consulados son dependientes de la embajada, el intercambio de información con ellos y el diseño de políticas y estrategias con los actores locales son fundamentales. Por ejemplo, los Consulados Generales de México en Sacramento, Austin, Phoenix y Albuquerque, tienen que mantener un diálogo constante con los gobernadores y sus oficinas de California, Texas, Arizona y Nuevo México. Sus acciones son reforzadas desde la embajada a nivel federal y con los propios gobernadores. La embajada, además, mantiene una interacción fluida con la Asociación Nacional de Gobernadores, las asociaciones de alcaldes y condados. Si esta coordinación falla, entonces se pueden presentar situaciones particulares, como las acciones tomadas por el Gobernador de Texas, Greg Abbott, de instrumentar medidas adicionales de revisión de los transportes mexicanos, que causaron pérdidas enormes y fueron calificadas por el presidente Andrés Manuel López Obrador como “despreciables”.

A su vez, los consulados fronterizos cuentan con mecanismos de coordinación con sus contrapartes estadounidenses del lado mexicano y con las autoridades locales dependientes del Departamento de Seguridad Nacional y de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza. Por medio de dichos mecanismos se establecen protocolos de retorno de migrantes, visitas a los centros de detención y se monitorea la situación de los 57 cruces fronterizos. Todo ese trabajo se hace en coordinación con la sección de asuntos migratorios y comunidad mexicana de la embajada.

Por otra parte, es relevante subrayar que la iniciativa privada mexicana, a través del Consejo Coordinador Empresarial (CCE), abrió una oficina de representación en Washington, en una atinada medida para fortalecer el diálogo con sus contrapartes: la Cámara de Comercio, la Mesa Redonda de Negocios y con el propio Congreso estadounidense. La coordinación de la embajada con la oficina del CCE fue importante para la acción en el Congreso, con el fin de lograr la ratificación del Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC).

La necesaria y complicada coordinación de la multiplicidad de actores que participan e inciden en la relación bilateral —secretarías e instituciones gubernamentales, gobiernos estatales y locales, sector privado y sociedad civil— es fundamental para el adecuado desarrollo de la relación bilateral y para contar con una política exterior eficiente en la defensa de los intereses de México y de los

mexicanos. No se deben escatimar recursos para contar con personal adecuado y especializado en la embajada y algunos consulados, de diversas secretarías del Estado mexicano, pero siempre bajo la coordinación de la embajada en Washington, DC y de la SRE en México.

-0-

¿Cómo construir otra relación bilateral con Estados Unidos?

José Luis Valdés Ugalde

Esta pregunta nos lleva a replantearnos por completo la caótica relación bilateral que actualmente tenemos con Estados Unidos, desde que el presidente Andrés Manuel López Obrador llegó al poder. Todo el desastre empezó en los tiempos de Donald Trump en la presidencia estadounidense. En ese entonces, la anómala relación (pero al final, placentera para ambos) que mantuvo López Obrador con Trump y el comportamiento desaseado que tuvo el Presidente de México con Joseph R. Biden y con el proceso político en Estados Unidos fue tal que López Obrador nunca reconoció en tiempo y forma el triunfo de Biden, a quien nunca felicitó correctamente al ganar las elecciones. Además, inmediatamente antes de que este triunfo se certificara por el Congreso, López Obrador no condenó el vandalismo que las hordas de Trump escenificaron el 6 de enero de 2021 en la sede del poder legislativo estadounidense, el Capitolio, arguyendo que su gobierno no se inmiscuiría en asuntos internos de otros países. Este argumento fue por demás débil, toda vez que una gran mayoría de países aliados de Estados Unidos, empezando por Canadá, reprobó el hecho en forma explícita, celebraron el triunfo de Biden y se solidarizaron con la democracia estadounidense (en esto, el Presidente demostró un talante pobre como demócrata). Estos son solo algunos de los fallos del Estado mexicano en el reciente periodo de 3 años y de cómo no se puede llevar a un resultado exitoso cuando la relación es manejada de esta forma.

Si bien es cierto que la política exterior es centralmente atribución del presidente, en el periodo al que me refiero, los reflejos y los resultados de la presidencia en esta materia han sido flojos, en parte porque ni hay un presidente que tenga ni interés ni conocimiento de la política exterior y también porque no está debidamente asesorado por entendedores de una compleja relación bilateral inserta en un complejo mundo global. Más aún, las posiciones frente a Estados Unidos, de la presidencia de Biden hasta el papel del Congreso de ese país, han sido definidas por posturas ideológicas más que pragmáticas.

La relación con Estados Unidos requiere de una gran agilidad de respuesta sobre los múltiples temas que la definen. Recurrir a las viejas posiciones antiestadounidenses ha traído malos resultados tanto en el clima de la relación misma como en las diferentes respuestas que se han dado a temas puntuales, como la reforma energética, la seguridad fronteriza y las relaciones comerciales. Así como México no debía haber cedido al chantaje de Trump cuando se nos impuso una política migratoria ajena, México tiene que considerar que en un acuerdo comercial (como el Tratado México, Estados Unidos y Canadá, T-MEC), hay reglas y acuerdos firmados que se tienen que respetar.

El ataque y las presiones para que actúen a modo, a las instituciones autónomas del Estado, como el Instituto Nacional Electoral o el Banco de México, han encendido las alertas en Washington. El tema de la impartición de justicia que en Estados Unidos se cuestiona dados los conflictos de interés

del Fiscal General y del Presidente, al atacar a oponentes por el simple hecho de serlo y sin prueba alguna, es un ejemplo reciente de cómo no se debe de conducir la relación con Washington.

México requiere de una política clara frente a Estados Unidos, con visión estratégica y no ideologizada por sectores del Estado que no solo no tienen idea de esta, sino que están desfasados de las realidades históricas objetivas del mundo global de hoy. Por ello afirmo que la relación requiere más de pragmatismo que de doctrina. Las consecuencias de una mala política con Estados Unidos ya están a la vista si atendemos a la carta de la embajadora Katherine Tai, la Representante Comercial estadounidense, la del senador Bob Menéndez y tres colegas senadores, y la del Representante de Texas, Vicente González, en las que piden a México con severidad, reglas claras en la definición de los objetivos comunes integrales.

Desafortunadamente esta antipolítica bilateral, en caso de prosperar la reforma energética, traerá como consecuencia litigios y pérdidas millonarias en el marco del T-MEC y, en consecuencia, una disminución de la confianza de los inversores internos y externos, con las implicaciones negativas en empleo y crecimiento, el cual de por sí ya se calcula en 1.2%. Se trata de recuperar la confianza entre los interlocutores, lo que no se logra con las acciones irracionales mexicanas y algunas otras de Estados Unidos, como la mencionada en la imposición de una política migratoria ajena y anómala. Urge que la política exterior regrese al terreno profesional de la Cancillería, la cual debería contar con todo el apoyo presidencial para llevarse a cabo.

-0-

Capacidades institucionales en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada

Guadalupe González González

En lo que va del siglo XXI, América Latina y el Caribe como región ha venido perdiendo peso y presencia internacional en comparación con otras regiones del Sur Global. Mientras que Asia-Pacífico, África y el Medio Oriente están en una fase ascendente, Latinoamérica se encuentra declinante en todos los indicadores estructurales de poder mundial, con una participación relativa menor en población, PIB, comercio y capacidades nacionales estratégicas.

La muestra más reveladora de la pérdida de gravitación latinoamericana es que en la edición de 2021 del Índice Elcano de Presencia Global, ninguno de los dos grandes de la región, Brasil y México, están dentro de los 20 países con mayor proyección internacional. Ambos perdieron posiciones entre 2013 y 2021, quedando en el lugar 23 y 25 respectivamente. Si se analizan los datos por región, América Latina ocupa el penúltimo lugar en presencia global, por debajo del Magreb y el Medio Oriente, y ligeramente arriba de África Subsahariana. El índice obtenido por los países asiáticos es siete veces superior al de nuestra región. Un contraste mayúsculo.

Dado que el foco de interés de este documento es el análisis de las fortalezas y debilidades del andamiaje institucional de la política exterior de México, el punto a destacar es el dramático

descenso en distintos atributos que miden la capacidad diplomática⁴ de la región en su conjunto: hasta la década de 1970, América Latina y el Caribe era la segunda región con más embajadas en el mundo; a partir de la década de 1980 desciende a la cuarta posición, y hoy ocupa el último lugar. El ámbito multilateral es el único espacio en el que la región ha mantenido una participación estable en cuanto al número de organizaciones internacionales de las que forma parte, aunque hoy África la supera.

Así pues, México enfrenta el reto y la oportunidad de fortalecer sus capacidades institucionales y diplomáticas en un contexto regional de debilidad, fragmentación, dispersión y diversidad de intereses, sin liderazgos capaces de articular posiciones comunes y en un momento en el que la mayoría de los mecanismos de integración y concertación interamericanos y latinoamericanos se encuentran estancados, paralizados o cuestionados. Todo apunta en el sentido de que estamos ante un fenómeno de debilitamiento y desinstitucionalización de las políticas exteriores latinoamericanas, incluso de países como Argentina, Brasil y México con un alto nivel de profesionalización de sus cuerpos diplomáticos, aunque con diferencias importantes en términos de las atribuciones institucionales de sus respectivas cancillerías.

Esto no significa, sin embargo, que en las últimas 2 décadas no haya habido avances importantes en la construcción de capacidades de política exterior en ámbitos específicos. El caso más relevante es el de la cooperación internacional para el desarrollo (CID), por el auge que ha tenido la cooperación triangular y Sur-Sur en todo el mundo bajo el impulso de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Brasil y Chile fueron pioneros en establecer sus propias agencias de CID en 1987 y 1990, pero les han seguido países como Perú (2002), Ecuador (2007), Uruguay (2010), México (2011), Colombia (2011) y, más recientemente, Argentina (2022).

Este es un instrumento de poder blando cada vez más estratégico no solo por el proceso de consolidación institucional de los sistemas de CID en América Latina que amplía la red de interlocución, sino por sus impactos positivos en términos de reputación e imagen. No obstante, las actuales condiciones de recesión económica, restricción presupuestal y escasez de personal técnicamente capacitado, ponen en riesgo estos avances. En el caso de México, es motivo de preocupación la reciente desaparición del Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la suspensión del Registro Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo y la exportación de programas sociales de transferencias directas en Centroamérica sin suficiente sustento técnico ni reglas de operación que aseguren su estabilidad y eficacia. A 10 años de la creación de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, se han introducido reformas que le otorgan mayor estructura y autonomía de gestión junto con atribuciones de operación de proyectos en el terreno, aunque no hay datos suficientes para valorar si cuenta con los recursos humanos, técnicos y presupuestales para consolidarse institucionalmente.

Estados Unidos tampoco ha sido ajeno a este proceso de decaimiento institucional y fatiga diplomática, sobre todo desde 2016, como resultado del malestar social con la globalización y el internacionalismo liberal. El gobierno de Donald Trump dejó un denso legado de políticas nacionalistas y reestructuraciones administrativas que condujeron al debilitamiento del papel del Departamento de Estado junto con recortes presupuestales en materia de asistencia al desarrollo, reducción de cuotas internacionales, retiro de instituciones multilaterales y desplazamiento de la burocracia profesional en posiciones clave. Hasta ahora, el gobierno de Joseph R. Biden no ha tenido suficiente base política ni apoyo legislativo para revertir la situación y se ha visto subsumido en su amplia agenda de política

⁴ Schenoni, L. Luis y Andrés Malamud. 2021. Sobre la creciente irrelevancia de América Latina, núm. 291, enero-febrero, 2021

interna en medio de la crisis sanitaria. China desplazó en 2019 a Estados Unidos como el país con mayor número de representaciones en el exterior (con 169 embajadas y 96 consulados chinos frente a 168 y 88 estadounidenses), según el Lowy Global Diplomacy Index.⁵

Argentina, Brasil y México son los países de la región que cuentan con un mayor nivel de profesionalización de su cuerpo diplomático y con un sólido acervo doctrinario reconocido a nivel multilateral. Brasil ocupa el lugar 9 en la clasificación del Índice Lowy de Diplomacia Global, con 138 embajadas y 70 consulados; Argentina, la posición 13 (86 embajadas y 62 consulados) y México la 14, con 80 embajadas y 67 consulados. Sin embargo, hay diferencias entre ellos en términos de alcance y tipo de cobertura de su infraestructura diplomática. Mientras que ningún país se compara con México en términos de su infraestructura consular en Estados Unidos, la red diplomática de Brasil y Argentina tienen mayor cobertura en todas las regiones del mundo, incluida América Latina y el Caribe. Brasil tiene embajadas en los 33 países de la región, en tanto que México tiene una cobertura de 67%, con 22 embajadas, con vacíos sobre todo en el Caribe a pesar de la proximidad geográfica. La brecha de cobertura diplomática entre Brasil y México es particularmente notable en el caso de África, donde el país sudamericano tiene 33 embajadas, mientras que nuestro país solo cuenta con 8ven una región conformada por 54 países.

Otra diferencia es el peso político, administrativo, presupuestal y de dirección que tienen las cancillerías de los tres grandes países latinoamericanos dentro de sus respectivas estructuras gubernamentales. Según el estudio “The Policy-Making Capacity of Foreign Ministries in Presidential Regimes”, publicado en 2019 por Octavio Amorin Neto y Andrés Malamud, que compara las capacidades diplomáticas de los tres países de 1945 a 2015, Itamaraty es el ministerio que cuenta con mayores atribuciones, presupuesto, personal y centralidad decisoria y, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) de México es la más débil por compartir competencias —sobre todo económicas y de seguridad— con otras secretarías de Estado fuertes. Si bien el ministerio brasileño es reconocido históricamente como uno de los más fuertes del mundo, durante el gobierno de Jair Bolsonaro se ha visto relegado por la fuerte ideologización de la política exterior en un giro antiglobalización, nacionalista, anticomunista y conservador, sin precedentes, similar al de Trump en Estados Unidos. Bajo la consigna bolsonarista de que “Itamaraty existe para Brasil, no existe para el orden global”, los cuadros diplomáticos experimentados han sido reemplazados por diplomáticos más jóvenes o externos al servicio de carrera en cargos clave y se han tomado decisiones como darle la espalda al Mercado Común del Sur y abandonar la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.

En el caso de México, el gobierno de Andrés Manuel López Obrador ha tenido consecuencias contrapuestas en el andamiaje institucional de la política exterior. Por un lado, ha otorgado mayores atribuciones y competencias a la SRE de promoción económica, turismo, salud y gestión migratoria, a la vez que ha reducido sus recursos presupuestales en detrimento de las condiciones laborales de los miembros del servicio exterior y de las necesidades de capacitación de cuadros técnicos especializados en las nuevas áreas. El número de diplomáticos de carrera ha descendido y, en ciertas áreas, han sido desplazados por nombramientos con perfiles no profesionalizados en tareas consulares y diplomáticas.

Esta tendencia ha sido particularmente pronunciada en el ámbito de las relaciones con América Latina donde, a junio de 2022, únicamente siete de las veintidós embajadas de México en la región están a cargo de diplomáticos de carrera. En la segunda mitad del sexenio, se observa una

⁵ Los datos más recientes son de 2019 y pueden consultarse en: https://globaldiplomacyindex.lowyinstitute.org/country_rank.html

profundización de la tendencia hacia la designación de nombramientos políticos en las representaciones diplomáticas mexicanas en América Latina y el Caribe con perfiles tan diversos (escritores, artistas, activistas, periodistas, diputados, militantes, entre otros) que no se envía una señal clara en términos de una estrategia de política exterior hacia la región. En algunos casos, estos nombramientos han sido polémicos y motivo de desencuentros bilaterales, mientras que en otros, se trata de perfiles con experiencia internacional y reconocida capacidad de interlocución política.

El punto a resaltar, es que se observa una marcada desprofesionalización y una mayor politización en la conducción de las relaciones con América Latina que no abona al despliegue de un liderazgo constructivo por parte de México. Si a todo esto sumamos la ausencia de una visión estratégica del posicionamiento y el papel de México en la región, nos encontramos con un debilitamiento gradual de la capacidad y de los instrumentos del Estado para responder a un escenario de creciente inestabilidad, desunión e incertidumbre regional.

-0-

México y la CELAC

Roberta Lajous

Una constante de la política exterior de México, desde su nacimiento como Estado independiente, ha sido la búsqueda de la integración latinoamericana. Ese ideal se ha promovido mediante diversos mecanismos de integración que proliferaron con posterioridad a la creación de la Organización de los Estados Americanos en 1948: la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, convertida en Asociación Latinoamericana de Integración; el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, y los mecanismos subregionales del Caribe, Mesoamérica, la región andina, el Mercado Común del Sur, la difunta Unión de Naciones Suramericanas (que excluía a México) y la pujante Alianza del Pacífico. Sin duda, todos ellos han contribuido al acercamiento entre los países de nuestra región. No obstante, el único organismo comprometido con un diálogo universal de temas, sin excluir a ningún país, es la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), que sobrevivió ya la crisis regional ocasionada por la representación de Venezuela en 2019.

La CELAC nació en territorio mexicano, en Playa del Carmen, Quintana Roo, en 2010. A pesar de las divisiones políticas que han aquejado a la región y la crisis del multilateralismo, en el bienio 2020- 2021 México ejerció la presidencia *pro tempore*, que entregó en 2022 a Argentina. Al iniciar la presidencia mexicana, Brasil decidió no participar en sus trabajos. Si bien la ausencia del gigante sudamericano restó brillo a la gestión, facilitó la celebración de sesiones, al reducirlas a dos idiomas de trabajo: español e inglés. La pandemia ocasionada por el covid-19 disminuyó el número de reuniones presenciales, pero multiplicó las virtuales a niveles sin precedente, resaltando las virtudes de la cooperación regional y el intercambio sobre políticas públicas para enfrentar la crisis de salud, que se extendió a la educación, la alimentación y el crecimiento económico. La CELAC favoreció de inmediato un ágil diálogo virtual para enfrentar la emergencia con reuniones de ministros de Salud, especialistas en epidemiología e investigación sobre agentes virales. Pronto se convirtió en un mecanismo para distribuir en forma eficaz la vacuna contra el covid-19, para sus miembros, mientras

los organismos del sistema de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) tuvieron limitaciones para hacerlo.

La presidencia mexicana no se limitó a fomentar la cooperación en materia de salud, sino que mediante reuniones virtuales acercó a los ministros de Agricultura para enfrentar la crisis de alimentos generada por la pandemia y puso a trabajar a la oficina regional de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura para elaborar planes de contingencia y combatir el hambre. En materia de educación, organizó diálogos entre ministros sobre métodos de enseñanza virtual y acercó a los rectores de las principales universidades de la región para fomentar proyectos conjuntos de enseñanza a distancia, investigación e intercambio de nuevas patentes. También propició el diálogo extrarregional con la Unión Europea, el mayor donante de cooperación para América Latina y el Caribe, Rusia, Turquía y China. Los países de la región tuvieron mayor interlocución extrarregional de la que seguramente hubieran alcanzado en lo individual. Por medio de la presidencia mexicana se solicitó a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe la elaboración de un Plan Integral de Autosuficiencia Sanitaria para fortalecer las capacidades productivas y de distribución de vacunas y medicamentos, que ya rindió frutos.

En síntesis, México logró insuflar vida a la CELAC durante la pandemia. Fortaleció el diálogo y la cooperación entre gobiernos para intercambiar experiencias de política pública y guió los trabajos técnicos de los organismos regionales de la ONU para mitigar los efectos de la pandemia y apoyar la recuperación. Asimismo, fijó como objetivo el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible con una ruta puntual de cooperación regional.

En el futuro, la CELAC será reflejo de la unidad de criterio que alcancen los gobiernos de la región para ampliar la agenda a temas que, a la fecha, no ha sido posible abordar, como el compromiso regional con la democracia y el respeto a los derechos humanos. Por ello, México deberá formar alianzas con gobiernos afines de la región, incluyendo a los que surjan de los próximos procesos electorales, para articular posiciones de América Latina y el Caribe en la agenda multilateral, como lo hizo en el pasado el Grupo de Río.

-0-

Las relaciones de México con Centroamérica: ¿cómo institucionalizarlas?

Carlos Heredia Zubieta

En un texto anterior presenté algunas recomendaciones para reformular nuestras relaciones con Centroamérica:

- 1 Precisar cuál es nuestra estrategia por país, y cuál nuestra estrategia para la región en su conjunto.
- 2 Actualizar nuestra comprensión de la Centroamérica de 2021. Estamos en un capitalismo rentista tradicional, donde los jóvenes anhelan irse a Estados Unidos y el “mejor negocio” es exportar pobres y captar sus remesas.
- 3 Entender la matriz del poder en cada país. ¿Se renuevan las oligarquías? ¿En qué medida Estados Unidos es un actor interno, más que un factor externo? El nuevo papel de China, el acercamiento de la región a Beijing y el alejamiento de Taiwán.

- 4 Dejar atrás la contención migratoria como elemento articulador de las relaciones de México con Centroamérica. ¿Puede hablarse de cooperación para el desarrollo cuando el eje de la relación es la contención migratoria?
- 5 Echar a andar un diálogo en materia migratoria y de desarrollo, que subraye la responsabilidad compartida entre todos los países involucrados en el circuito migratorio.

En este texto abordaré los cómo, las vías en que México puede poner en práctica estas recomendaciones e institucionalizar sus relaciones con cada país y con la región en su conjunto.

¿Qué ha caracterizado nuestra política exterior hacia Centroamérica en años recientes? Primero, es crucial entender que las presiones de Washington para que México se convierta en el muro de contención de la migración centroamericana hacia el norte articulan y condicionan el resto de las relaciones en otros ámbitos con estos países.

- El enfoque personal del presidente Andrés Manuel López Obrador: uso de la contención migratoria en México contra guatemaltecos, hondureños y salvadoreños para complacer al presidente Donald Trump y evitar la imposición de aranceles a productos mexicanos (junio 2019-enero 2021), así como la continuidad de esas acciones con el presidente Joseph R. Biden (enero 2021-a la fecha) y la prolongación del programa Quédate en México, que no es otra cosa que una gran tragedia humanitaria.
- El *quid-pro-quo*: a cambio de hacer el trabajo de contención migratoria, el Presidente de México espera que la Casa Blanca no lo presione en temas como derechos humanos, democracia, Estado de derecho, cumplimiento de los compromisos establecidos en el Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), como ocurrió durante la presidencia de Trump.
- La securitización de la política exterior: bajo el signo político-partidista que esté en turno, sea republicano o demócrata, Washington envía un mensaje dictado por la seguridad nacional estadounidense: la frontera con México está resguardada de cualquier amenaza, real o fabricada mediáticamente.
- El quiebre del acuerdo tácito: a inicios de 2022, este pacto tácito está naufragando, debido al número sin precedente de asesinatos de periodistas y, sobre todo, a las perspectivas de una reforma eléctrica/energética que podría lastimar intereses de los inversionistas estadounidenses. Biden ha enviado a la Secretaria de Energía, Jennifer Granholm, y al Enviado Presidencial Especial para el Clima, John Kerry (este último en dos ocasiones), para reiterar a México que la apuesta por combustibles fósiles y por endurecer el control gubernamental del mercado eléctrico atentan contra la indispensable coordinación en temas de energía y sustentabilidad en el marco del T-MEC, que apuntan a energías limpias y renovables.

¿Qué debe cambiar del lado mexicano?

- México necesita articular políticas hacia los países centroamericanos sustentadas en el interés nacional en materia económica, comercial, política, diplomática, de cooperación internacional para el desarrollo y geopolítica.
- Respetando la potestad del ejecutivo para designar representantes diplomáticos, es crucial reconocer que la embajada mexicana en Guatemala es de crucial importancia geopolítica para México, y quizá en menor medida, pero sin desmerecer, las embajadas en El Salvador y Honduras, requieren de agentes diplomáticos que conozcan la región y su problemática y que estén a la altura del desafío. No es el caso actualmente, pues las designaciones han respondido a favores políticos o personales más que a méritos profesionales.

- Abandonar la postura de “en Centroamérica no hay interlocutores” a causa de la degradación política de sus gobiernos (el nuevo gobierno de Honduras es la excepción que confirma la regla, pues los presidentes de Guatemala y El Salvador están inmersos en la corrupción y el autoritarismo). Hay numerosos interlocutores entre organismos de la sociedad civil, academia, empresarios, iglesias, el mundo del arte y la cultura, que sin suplantar a sus gobiernos, pueden ser muy valiosos aliados.
 - Por último, cooperación significa trabajar juntos. La idea de exportar programas sociales mexicanos que carecen de línea de base, indicadores, mecanismos de evaluación e impacto debe dejarse de lado para dar paso a programas que empoderen a las organizaciones comunitarias en cada país y que respondan a un proceso de apropiación social del desarrollo.
- En suma, necesitamos una nueva política en Centroamérica que:
- a) Avance los intereses de México en materia económica, comercial, política, diplomática y geopolítica.
 - b) Honre nuestros principios constitucionales de derechos humanos y cooperación internacional para el desarrollo.
 - c) Promueva la sustentabilidad y la cohesión social para hacer de estos países lugares habitables.

-0-

El papel del Congreso en la política exterior

María Fernanda Torres Rodríguez

Al estudiar la política exterior de México, en ocasiones el análisis se limita a la acción del poder ejecutivo. Sin embargo, si bien la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece en el artículo 89, fracción X, que la conducción de la política exterior es una facultad y una obligación que corresponde al titular del poder ejecutivo, no hay que perder de vista a otro actor fundamental en la materia: el poder legislativo.

Este poder, depositado en un Congreso General que se conforma por dos Cámaras —el Senado de la República y la Cámara de Diputados—, tiene la competencia de observar y dar seguimiento a la política exterior del ejecutivo, para garantizar que se implemente en cumplimiento con sus principios constitucionales, así como en línea con la política interna, la defensa del interés nacional, el bienestar de los connacionales y el desarrollo del país. Incluso, en caso de ser necesario, el papel del poder legislativo es representar un contrapeso de las decisiones del poder ejecutivo.

En este sentido, el artículo 69 de la Constitución faculta a ambas Cámaras a realizar anualmente el análisis del Informe de Gobierno del Presidente de la República y citar a los secretarios de Estado a comparecer para evaluar las acciones emprendidas desde el ejecutivo. Tradicionalmente, el Senado de la República, por su competencia en materia internacional, ha llevado a cabo la

comparecencia del secretario de Relaciones Exteriores. Además, el artículo 93 faculta a las Cámaras a requerir información por escrito o convocar a los secretarios de Estado, en cualquier momento, para que informen cuando se discuta una ley o algún asunto de sus respectivos ramos.

Por otro lado, en materia legislativa, el artículo 73, fracción XX, dicta que el Congreso tiene la facultad para expedir las leyes de organización del cuerpo diplomático y del cuerpo consular mexicano; por lo que las colegisladoras tienen una injerencia relevante en instrumentos normativos fundamentales en la materia, como la Ley del Servicio Exterior Mexicano (SEM).

Es importante señalar que, particularmente corresponde al Senado la competencia constitucional en materia internacional. La CPEUM señala en su artículo 76, numerales I, II y III, como facultades exclusivas del Senado: 1) analizar la política exterior desarrollada por el ejecutivo federal, contemplando tanto al presidente como al secretario de Relaciones Exteriores; 2) aprobar los tratados internacionales y las convenciones diplomáticas que el ejecutivo federal suscriba; 3) ratificar el nombramiento del secretario de Relaciones Exteriores; 4) ratificar los nombramientos de los embajadores y cónsules generales, así como de los empleados superiores del ramo de Relaciones Exteriores, como son los subsecretarios, y 5) autorizar al ejecutivo la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, y el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional.

Aunado a lo anterior, el Senado lleva a cabo la labor de diplomacia parlamentaria con Congresos de otros países, principalmente mediante la celebración de reuniones interparlamentarias y acercamiento con organizaciones internacionales, embajadas en territorio mexicano y otros actores internacionales, tanto gubernamentales como no gubernamentales. También, el Senado de la República puede realizar, desde la presidencia de su mesa directiva, posicionamientos ante la coyuntura internacional. Además, desde esta Cámara puede impulsarse la implementación de la política exterior desde el ámbito local, mediante el trabajo que puede realizarse con los Congresos estatales y promover la armonización legislativa de los compromisos internacionales adoptados por México en las leyes estatales. Finalmente, el Senado tiene un papel relevante que muchas veces pasa desapercibido e incluso no se le da el uso suficiente: dar a conocer a la población mexicana sobre la participación de México en organismos y foros multilaterales, así como sobre la firma de nuevos acuerdos internacionales y las implicaciones nacionales que derivan de ellos.

Para llevar a cabo el trabajo legislativo en los asuntos internacionales, tanto el Senado como la Cámara de Diputados cuentan con Comisiones de Relaciones Exteriores. Por sus facultades más amplias con relación a la política exterior, históricamente el Senado de la República ha contado con un mayor número de comisiones especializadas en los temas internacionales.

Sin embargo, desde el inicio de la LXIV Legislatura, que comenzó en septiembre de 2018, bajo el principio de austeridad republicana promovida por el presidente Andrés Manuel López Obrador, se tomó la decisión de reducir el número de comisiones existentes en el Senado. Entre ellas, las Comisiones de Relaciones Exteriores fueron las que sufrieron la principal reducción.

Durante las LXII y LXIII Legislaturas, de septiembre de 2012 a agosto de 2018, se contaba con 64 comisiones ordinarias, de las cuales 8 dedicaban su competencia a los asuntos internacionales: 1) la Comisión de Relaciones Exteriores; 2) la Comisión de Relaciones Exteriores África; 3) la Comisión de Relaciones Exteriores América del Norte; 4) la Comisión de Relaciones Exteriores América Latina y el Caribe; 5) la Comisión de Relaciones Exteriores Asia-Pacífico; 6) la Comisión de Relaciones Exteriores Europa; 7) la Comisión de Relaciones Exteriores Organismos Internacionales, y 8) la Comisión de Relaciones Exteriores Organismos No Gubernamentales.

Durante la LXIV Legislatura, de septiembre de 2018 a agosto de 2021, al aplicar las medidas de la austeridad republicana, se pasó de las 64 comisiones existentes a un total de 46 comisiones

ordinarias, de las cuales se recortaron 3 de las 8 dedicadas a temas internacionales, dejando solo 5 de ellas: 1) la Comisión de Relaciones Exteriores; 2) la Comisión de Relaciones Exteriores América del Norte; 3) la Comisión de Relaciones Exteriores América Latina y el Caribe; 4) la Comisión de Relaciones Exteriores Asia-Pacífico-África, y 5) la Comisión de Relaciones Exteriores Europa. Además, en el transcurso de la Legislatura se crearon dos comisiones especiales sobre temas internacionales: 1) la Comisión Especial de Seguimiento a la Implementación del Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), y 2) la Comisión Especial para el Seguimiento a la Implementación de la Agenda 2030 en México.

En el transcurso de la LXV Legislatura, que comenzó en septiembre de 2021 y concluirá en agosto de 2024, aunado a las 5 comisiones mencionadas anteriormente, a finales de febrero de 2022 se sumó la creación de una nueva comisión especializada en materia internacional: la Comisión de Organismos Internacionales, por lo que ya se cuenta con 6 Comisiones dedicadas al seguimiento de la política exterior, de un total de 47 comisiones ordinarias del Senado. Sin duda, este es un logro importante ante el contexto internacional actual, en el que los desafíos globales, como la pandemia de covid-19 y el cambio climático, nos han demostrado la necesidad de la cooperación internacional y la vigencia del multilateralismo, especialmente del Sistema de las Naciones Unidas, para buscar respuesta a estos retos que trascienden todas las fronteras y tienen implicaciones nacionales en todos los países.

En lo que respecta a los principales temas internacionales que se han abordado durante las LXIV y LXV Legislaturas se encuentran los procesos de comparecencia y, en su caso, ratificación de los nombramientos diplomáticos, alrededor de los que han surgido grandes controversias, ya que en diversas ocasiones se han privilegiado los perfiles políticos sobre los de carrera de miembros del SEM. En materia legislativa, la discusión, la dictaminación y la aprobación más relevante ha sido la reforma a la Ley del SEM en materia de igualdad de género y no discriminación, de noviembre de 2021.

En cuanto a acuerdos internacionales, la aprobación del T-MEC ha sido una de las más relevantes; el seguimiento a las negociaciones de la modernización del Acuerdo Global entre México y la Unión Europea (TLCUEM), que se espera llegue pronto al Senado para su discusión y votación; la aprobación del Acuerdo de Continuidad Comercial con el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, ante su salida de la Unión Europea; la aprobación 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 con el Acuerdo de Escazú, así como la aprobación de acuerdos comerciales, de inversiones y de servicios aéreos con diversos países, convenios de cooperación cultural, y la aprobación y las enmiendas a convenios internacionales.

Como se ha visto, el Congreso es un actor fundamental para el seguimiento de las decisiones tomadas por el ejecutivo en materia de política exterior y para la discusión de los desafíos globales actuales. Por ello, resulta pertinente fortalecer las facultades del poder legislativo en materia de política exterior para, al mismo tiempo, coadyuvar al diseño de una mejor política exterior por el ejecutivo.

Finalmente, a continuación se mencionan algunas acciones que podrían llevarse a cabo en lo que resta de la presente Legislatura: 1) mantener una estrecha comunicación entre el ejecutivo y el legislativo para una adecuada coordinación en las posiciones y en las decisiones de México en el ámbito internacional; 2) mayor acercamiento con el SEM, así como con los embajadores y cónsules generales para observar el cumplimiento de sus planes de trabajo, presentados en comisiones del Senado durante sus procesos de comparecencia, y estar al tanto del desempeño de los titulares de estas misiones diplomáticas en el exterior; 3) promover más nombramientos diplomáticos de carrera sobre los nombramientos políticos, y demandar en estos últimos que sus perfiles cuenten con

experiencia internacional y las credenciales necesarias para representar a México en el exterior; 4) promover reformas a la Ley del SEM o nuevos instrumentos legislativos que fortalezcan tanto al cuerpo diplomático de carrera como el funcionamiento y las capacidades de la Cancillería, y 5) visibilizar más activamente desde el Senado la participación de México en organismos internacionales y dar a conocer los instrumentos internacionales adoptados, con sus respectivas implicaciones nacionales.

-0-

Grupo México en el Mundo

Miembros activos: Jorge Álvarez Fuentes, Martha Bárcena Coqui, Hazel Blackmore, Héctor Cárdenas, Guadalupe González González, Carlos Heredia Zubieta, Roberta Lajous, Luis Herrera Lasso, Gustavo Mohar, Isidro Morales, Antonio Ortiz-Mena, Carlos Pérez-Ricart, Lorena Ruano, Miguel Ruiz Cabañas, Jorge A. Schiavon, Francisco Suárez Dávila, María Fernanda Torres Rodríguez y José Luis Valdés Ugalde
Coordinadores: Susana Chacón, Cassio Luiselli y Olga Pellicer