

*Rosario Green **

Reflexiones sobre la realidad global y la política exterior de México en el siglo XXI

SUMARIO: I. Introducción. II. El panorama general. III. El reacomodo económico. IV. El lugar de México en el panorama económico internacional. V. El reacomodo político. VI. El lugar de México en el panorama político internacional. VII. Conclusión.

I. Introducción

De cara al proceso electoral federal a celebrarse en el año de 2012, resulta imperativo plantearse interrogantes sobre la influencia del factor externo y el papel de México en el mundo. Si bien sería ingenuo pensar que el resultado de una elección puede modificar por sí mismo varios de los condicionantes políticos y económicos del desarrollo de nuestro país, la trascendencia de los comicios del año próximo es innegable. Si hacemos un esfuerzo por imaginar el México que queremos con una visión de largo plazo —por ejemplo, el tipo de sociedad y modelo de convivencia que queremos tener hacia mediados de siglo— las decisiones de política pública que deberán ponerse en práctica en el sexenio 2012-2018 serán fundamentales para aprovechar las oportunidades que se presenten a nuestro país con miras a recuperar la senda del crecimiento con equidad, espíritu democrático y justicia social.

Dada la gravedad de los problemas de carácter interno que afectan a nuestro país al término de la primera década del siglo XXI —incluyendo la mediocridad del crecimiento económico, la siempre lacerante desigualdad social y la escalada de violencia derivada del combate desordenado al crimen organizado—

* Senadora de la República. Diplomática y académica. ex Canciller de México y ex Secretaria de Asuntos Políticos de la ONU.

resulta remoto que la política exterior ocupe un lugar prioritario en el debate público con miras a la contienda electoral. Sin embargo, en atención al carácter crecientemente interconectado de todas las dimensiones de la vida pública con el resto del mundo, ninguno de estos problemas podrá enfrentarse con la efectividad deseada sin una clara comprensión de la dinámica global. Por ello, lejos de ser un asunto secundario en las responsabilidades del Gobierno, la política exterior debe ser un elemento esencial del nuevo proyecto nacional, todavía por definir, y un instrumento fundamental al servicio del desarrollo del país.

La política exterior se refiere a la suma de las relaciones oficiales que mantiene un Estado con actores que están fuera de su ámbito de jurisdicción, como pueden ser otros Estados, las organizaciones intergubernamentales, las grandes empresas transnacionales, las organizaciones no gubernamentales con influencia internacional, etcétera. De conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde al Ejecutivo Federal conducir la política exterior observando ocho principios normativos, desde la autodeterminación de los pueblos hasta la lucha por la paz y la seguridad internacionales, incluyendo, desde julio de 2011, la promoción y defensa de los derechos humanos. La observancia de estos principios debe garantizarse, no sólo porque así lo ordena la Constitución, sino porque representan la mejor garantía de supervivencia para un país como México, cuya soberanía depende de la vigencia del derecho internacional y no del potencial bélico. En los últimos diez años, la política exterior de nuestro país se ha apartado de manera significativa de estos principios con resultados poco alentadores, situación que debe revertirse con urgencia.

Para que la política exterior sea eficaz y consiga los objetivos que se proponga es indispensable que se diseñe con una visión estratégica de largo plazo, es decir: que parta de un diagnóstico preciso del panorama internacional, que defina objetivos asequibles con un orden de prioridad claramente determinado y que pondere adecuadamente los instrumentos a disposición del Estado para conseguirlos. Aunque existen instancias en las que la política exterior adquiere una lógica propia, como en el seno de los organismos internacionales, no se le puede desvincular de los demás ámbitos de acción gubernamental. Para que pueda convertirse en una auténtica palanca de desarrollo, la política exterior debe ser coherente con los objetivos internos del país. Una apuesta verdadera por el incremento de la calidad educativa, por ejemplo, debe estar acompañada por esfuerzos en el exterior para identificar modelos y experiencias exitosas al respecto, negociar esquemas de transferencia del conocimiento y buscar oportunidades, como becas y esquemas de intercambio laboral, para alcanzar este propósito.

De manera semejante, México debe adoptar una postura consecuente con nuestro interés nacional en todos los temas de la agenda global, desde el

cambio climático hasta la lucha contra la delincuencia organizada, cuya naturaleza transnacional exige una aproximación colectiva de todos los países para alcanzar visos de solución. Además es necesario reconocer que así como nuestro país tiene responsabilidades frente a su población, también las tiene frente a la sociedad internacional. En cumplimiento de estas responsabilidades, habrá ocasiones en que México deba pronunciarse frente a situaciones potencialmente conflictivas, que aparentemente nos sean ajenas pero cuya definición sea relevante para el futuro de la sociedad internacional y de las instituciones que ha construido para preservar la paz y fomentar el desarrollo. En estas ocasiones, México deberá honrar su tradición diplomática y, en estricto apego a los principios constitucionales, deberá posicionarse del lado de la justicia, reivindicando en todo momento su capacidad para juzgar los problemas internacionales con autonomía.

Dicho lo anterior, resulta de la mayor relevancia hacer un repaso, aunque sea somero, del panorama global que se está configurando en la antesala del proceso electoral, cuyos efectos y disyuntivas tendrá que encarar quien sea que resulte electo como Presidente Constitucional por los siguientes seis años. El debate sobre la manera en que México tiene que insertarse en el escenario mundial a partir de esta segunda década del siglo XXI, tiene que partir de la comprensión de las facetas más relevantes que caracterizan la situación internacional actual. Es indispensable presentar un marco de referencia que nos permita ubicar a México en el contexto mundial, tratando de identificar los mayores desafíos a los que se tiene que enfrentar.

II. El panorama general

Ya es casi un lugar común afirmar que vivimos en una era de cambios, en la que los procesos económicos, sociales y políticos que tienen lugar en un país son influidos por la dinámica de los acontecimientos mundiales y viceversa; se trata de eso que llamamos globalización. No sólo se globalizan el comercio, la inversión, la cultura y el conocimiento, que pueden considerarse elementos positivos, también lo hacen las pandemias, el crimen organizado y muchos otros factores negativos, entre ellos, de manera destacada los efectos del cambio climático. En uno y otro caso surge la exigencia de asumir colectivamente el manejo de los temas para encontrar formas de administrarlos en pos de la seguridad y el desarrollo de todas las naciones.

La globalización está produciendo reacomodos económicos y políticos cada vez más frecuentes y veloces de la escena internacional, ante los cuales las naciones, sus Gobiernos y sus sociedades están obligados a reaccionar en

forma expedita, so pena de quedarse rezagados frente al resto. La enorme velocidad con la que pueden propagarse los efectos de un acontecimiento, merced, sobre todo, a la inmediatez de las comunicaciones, hace particularmente difícil tanto la previsión como la precisión de la respuesta por parte de los actores de las relaciones internacionales y, en particular, de los de los tomadores de decisiones en materia de política exterior de los Estados.

En este contexto de mutación permanente, la capacidad de adaptación se convierte en una característica decisiva para el éxito de toda política exterior. A principios de siglo, la mañana del 11 de septiembre de 2001, fuimos testigos de cómo los acontecimientos en Nueva York y Washington sacudieron las relaciones internacionales y provocaron un reacomodo global de prioridades. La respuesta de Estados Unidos fue enfrascarse en un par de conflictos armados, en Iraq y Afganistán, de los cuales no ha podido sustraerse ni entregar cuentas satisfactorias a su sociedad y al mundo. Como daño colateral, los atentados terroristas aniquilaron la principal iniciativa mexicana de política exterior, la migratoria, entre muchas otras consecuencias para nuestro país, que se agravaron por la escasa capacidad de adaptación del Gobierno en turno.

El anterior es sólo un ejemplo, si bien altamente significativo, de lo que me atrevo a calificar como el reacomodo mundial más veloz que registre la historia. Baste recordar que pasaron 44 años entre el fin de la Segunda Guerra Mundial, de la que surgió la bipolaridad Estados Unidos – Unión Soviética, sustentada en el temor a una confrontación nuclear, y la caída del Muro de Berlín, para dar paso a una etapa de clara hegemonía de la primera de esas potencias, cuya vigencia se prolongó en forma indiscutible por algo más de una década, hasta el inicio del nuevo siglo. Y sólo fueron necesarios siete años para que otro *shock* sistémico, la crisis financiera desatada en 2008, obligara a un nuevo reacomodo en las relaciones internacionales.

III. El reacomodo económico

El sistema financiero internacional, en el cual el peso de Estados Unidos ha sido determinante, comenzó a mostrar sus debilidades y, finalmente, desembocó, en 2008, en una crisis de la que la economía mundial no logra salir y en cuya gestación tuvieron una influencia mayúscula los especuladores financieros estadounidenses, quienes se habían resistido con éxito a los controles del Gobierno, lo que nuevamente ha traído a colación el debate respecto al papel que debe jugar el Estado en la regulación de la economía y las finanzas y ha puesto de manifiesto la urgencia de reformar el andamiaje financiero internacional.

A pesar de las medidas adoptadas, la recesión, que se manifestó con gran fuerza hace tres años, asoma amenazadoramente su rostro tanto en Estados Unidos como en Europa, cuyas producciones manufactureras están visiblemente estancadas, al tiempo que se mantienen altas tasas de desempleo en ambos lados del Atlántico. Por razones de diversa índole, Asia, con China a la cabeza, y América Latina, liderada por Brasil, inicialmente consiguieron sortear la crisis con mayor facilidad. Sin embargo, los efectos que pueden tener los logros asiáticos y latinoamericanos resultan a todas luces insuficientes para detonar un proceso de recuperación de la economía mundial, que sigue respondiendo a los impulsos de los dos mayores mercados, el estadounidense y el europeo.

Actualmente, la alarma frente a la inestabilidad económica global se acentúa con las noticias de que la mayor potencia emergente, China, podría estar adentrándose en un periodo de desaceleración económica, después de varios años de haber liderado el panorama en el ámbito del comercio y el crecimiento del producto interno bruto. De confirmarse esa tendencia, varios países en América Latina y en África, que han vivido etapas de expansión económica gracias al comercio de sus materias primas con China, podrían también entrar en una fase de contracción de su producto interno, lo que sería una demostración palpable de los resultados indeseables de la globalización.

En la medida en que todo eso ha ocurrido, se ha producido una interesante erosión de los centros de decisión financiera, ubicados fundamentalmente en Nueva York y Londres, y la necesidad ha hecho que surjan otros, en Europa y Asia, cuyas capacidades e influencia reales para incidir en el devenir económico mundial todavía están por verse. En todo caso, la toma de decisiones en este campo ha dejado de ser vertical y unilateral para adquirir un carácter cada vez más horizontal.

La manifestación más conspicua de este reacomodo estaría representada por la creación, en noviembre de 2008 (en el pináculo de la crisis), del llamado G-20, foro en el que se reúnen los jefes de Estado, los ministros de finanzas y los responsables de los bancos centrales de los ocho países más desarrollados del mundo, los once países emergentes más importantes y la Unión Europea. En ese espacio se busca encontrar soluciones para reformar el sistema monetario internacional, fortalecer la regulación financiera, impulsar el empleo, luchar por el fortalecimiento del Estado de derecho y dar término positivo a las negociaciones de la Ronda de Doha, iniciada hace diez años, sobre el comercio internacional. Después de seis reuniones cumbre, la traducción de los propósitos identificados en el seno del G-20 en medidas concretas, aceptadas y aplicadas por sus integrantes y extendidas al resto de la economía mundial, todavía está por verse.

IV. El lugar de México en el panorama económico internacional

En medio de las incertidumbres generadas por la situación económica, en México tenemos una certeza: no logramos un crecimiento autónomo, separado de la economía estadounidense, de forma tal que nuestra suerte se comprende mejor como el residuo de una ecuación y no como parte integral de la misma. Mientras en todo el orbe tienen lugar procesos en los que las naciones de mayor empuje tratan de mejorar las condiciones de su participación en los ámbitos políticos y económicos, México se encuentra en una especie de limbo, aferrado a paradigmas resquebrajados que el resto del mundo se esfuerza por superar.

Si dirigimos la vista hacia el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), advertimos que su dinamismo inicial se ha desgastado, a pesar de que los volúmenes de intercambio entre los tres países signatarios siguen siendo de gran importancia. Además, al entrar en operación el TLCAN y experimentar una verdadera explosión de nuestro intercambio comercial regional, no tomamos las acciones necesarias para consolidarnos como un pivote del comercio interregional. No construimos las vías de comunicación, ni los ferrocarriles y puertos que nos permitiesen, no sólo acceder eficientemente al mercado al norte de nuestra frontera, sino ser el puente con terceros países y regiones que vieron esa interesante posibilidad como uno de los efectos de la puesta en marcha del propio TLCAN. Debimos esperar 17 años antes de que el primer camión de carga mexicano pudiera internarse en territorio estadounidense.

En abierto contraste con nuestra experiencia de integración regional, si volteamos la mirada hacia Sudamérica, encontramos un esfuerzo que va más allá de lo comercial y pretende alcanzar mayores niveles de integración, mediante la creación de instrumentos como el Fondo para la Convergencia Estructural, el Programa de Integración Productiva y el Programa Marco de Ciencia, Tecnología e Innovación, los cuales se complementan con la Iniciativa de Integración para la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA). Si bien Mercosur no está exento de problemas, como lo prueba el diferendo reciente entre Brasil y Argentina en torno a sus respectivas industrias automotrices, no hay duda de que en la subregión está teniendo lugar un esfuerzo que puede llegar a constituir un espacio de desarrollo con peso propio y significativo en el conjunto de la economía mundial.

Frente a este proceso, en nuestro país se advierte la resistencia de diversos sectores productivos ante la posibilidad de avanzar en un Acuerdo Estratégico de Integración Económica entre México y Brasil, que al final del día desem-

boque en un acuerdo de libre comercio entre los dos países con las mayores economías de América Latina, el cual podría extender su influencia y beneficios a toda la región. Es indudable que en un trato de esta naturaleza existen riesgos, pero la experiencia de más de tres lustros de negociación y operación de acuerdos de libre comercio, debería constituir un bagaje de la mayor utilidad en los esfuerzos de diversificación de nuestras relaciones de carácter económico. En tanto nosotros carecemos de determinación para actuar, tienen lugar hechos notables en otras latitudes, como la consecución y entrada en vigor del tratado de libre comercio entre China y los diez países miembros de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático, formando el mercado con el mayor número de compradores potenciales del mundo.

V. El reacomodo político

Aunque es un ejercicio útil para facilitar el análisis, en la realidad resulta prácticamente imposible hacer una separación quirúrgica entre el acontecer económico y el político. El deterioro de la economía estadounidense, por ejemplo, se ve inevitablemente reflejado en la capacidad de ejercer su predominio político global de manera indiscutible. Al respecto, conviene reflexionar acerca de las expresiones del anterior Secretario de Defensa de Estados Unidos, Robert Gates, quien al referirse a los posibles efectos de las filtraciones conocidas como Wikileaks, dijo: “[algunos] Gobiernos tratan con nosotros porque nos temen, otros porque nos respetan, la mayoría porque nos necesitan. Seguimos siendo una nación indispensable”.

La actual circunstancia de turbulencia en la economía ha puesto sobre la mesa el debate acerca de la perdurabilidad del sistema capitalista tal como lo hemos conocido hasta ahora, lo que de manera inevitable pondrá a prueba la capacidad de la alianza atlántica, liderada por Estados Unidos, para influir en forma determinante en el acontecer internacional. También está a la vista la inconformidad creciente en el seno de las sociedades que se consideraron las más prósperas del mundo y, desde luego, existe el riesgo de que se traduzca en el ascenso de posiciones conservadoras para tratar de recuperar los privilegios perdidos, lo que muy posiblemente llevará a los Gobiernos a relajar su compromiso para la solución de los grandes retos globales sintetizados en los Objetivos del Milenio de la ONU. Mientras eso sucede, la expansión de las economías de China, India y Brasil, permite a sus Gobiernos reclamar espacios de mayor influencia en el escenario internacional.

De manera adicional, se presentan situaciones de crisis política cuyos efectos a mediano y largo plazo son difíciles de prever. En particular cabe

hacer mención a los problemas que tienen lugar en una extensa región que se extiende desde el Asia Central hasta el Mediterráneo africano, en donde a las guerras en Iraq y Afganistán y al añejo conflicto entre Israel y Palestina, se han sumado los movimientos apresuradamente bautizados como “la primavera árabe”, en Túnez, Egipto, Libia, Yemen y Siria. No debe olvidarse que en esa parte del mundo se encuentran los mayores reservorios de energéticos, indispensables para el funcionamiento de la economía mundial.

VI. El lugar de México en el panorama político internacional

Es necesario recordar que México tiene una pertenencia dual: por su ubicación geográfica pertenece a Norteamérica; por historia y cultura es parte indisoluble de América Latina y el Caribe. Sin embargo, en el presente carece de una identificación clara con ambas regiones, a pesar de que los mexicanos se consideren mayoritariamente latinoamericanos y también haya amplios sectores que estiman que sería necesaria una mayor identificación con Norteamérica, especialmente con Estados Unidos. Además, México tiene en el Caribe su tercera frontera y es parte integrante de la cuenca del Pacífico. Con esta posición privilegiada, resulta complicado entender cómo hemos llegado a una especie de limbo, en el cual la incapacidad para establecer relaciones mutuamente provechosas con el exterior está teniendo y tendrá costos crecientes.

Con Estados Unidos, la actual administración federal ha concentrado la agenda en el tema de la seguridad, y en los términos que conviene a los estadounidenses. Ante la falta de una posición claramente definida para hacer del problema un verdadero asunto de responsabilidad compartida, cada día que pasa se advierten signos ominosos de una creciente injerencia de las agencias estadounidenses de seguridad en acciones de las que se responsabiliza el Gobierno mexicano para enfrentar a la delincuencia organizada transnacional. Los llamados de México al freno total del tráfico ilegal de armas de alto poder y a la intensificación de las medidas para eliminar el lavado de dinero de los delincuentes no propician la adopción de medidas concretas y, a cambio, se presentan situaciones que llevan a los políticos estadounidenses a exigir a México un comportamiento internacional contrario a los principios que rigen su política exterior.

En el camino se han perdido mecanismos de diálogo y colaboración, como la Comisión Bilateral, en la que, con la concurrencia de los responsables de las secretarías de los dos Gobiernos Federales, se analizaba el conjunto de

la agenda binacional, ejercicio que propiciaba el trato equilibrado de los asuntos que inciden y afectan la relación entre México y Estados Unidos, y evitaba la polarización de la agenda por complicaciones ocurridas en alguno de sus contenidos. Tal parece que, bravatas aparte, para el actual Ejecutivo federal la perspectiva de la relación con el vecino del Norte pasa por el temor y la necesidad a los que se refería Gates, agudizando las asimetrías, hasta llegar a la aceptación de que se trata de la nación indispensable para orientar el futuro de nuestro país.

Esa percepción, a pesar de las declaraciones y de algunas acciones prácticamente cosméticas, a las que me referiré más adelante, se ha traducido en el descuido y la falta de iniciativa para alentar las relaciones con el resto de América Latina, en donde están teniendo lugar acontecimientos relevantes, como el surgimiento de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) que agrupa a los doce Estados nacionales de la subregión y está empeñada en construir estructuras de colaboración, lo mismo en lo que hace a la economía y la respuesta a la crisis financiera, que en lo relativo a la seguridad y la defensa, así como al desarrollo de infraestructura.

Por lo que toca a nuestro entorno inmediato, no es posible dejar de mencionar los pobres resultados de iniciativas como el Plan Puebla–Panamá, hoy transformado en Proyecto Mesoamérica, que fueron presentados como la vía para alcanzar la integración de México con Centroamérica. La falta de contundencia en las acciones mexicanas de cooperación para el desarrollo del istmo ha abierto las puertas a la creciente presencia de Brasil y Venezuela y, por consiguiente, disminuido la influencia de nuestro país en el área. A esta circunstancia hay que agregar los muy desafortunados acontecimientos en los que ciudadanos centroamericanos, que se internan en nuestro territorio sin documentación, con el propósito esencial de llegar a Estados Unidos, han sido víctimas de múltiples violaciones a sus derechos fundamentales y hasta de la pérdida de la vida, sin que haya habido una respuesta institucional acorde con los lazos fraternos que unen a la sociedad mexicana con las de Centroamérica.

El resultado de lo anterior es la considerable pérdida de presencia en el espacio latinoamericano, que se ha querido remediar con lo que difícilmente pasará de ser una declaración de buenos propósitos: la creación de la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC), a la que algunos de sus miembros se empeñan en presentar como una OEA sin Estados Unidos, y cuya viabilidad se advierte en riesgo, tanto por la carencia de recursos organizativos y presupuestarios para hacerla operativa, como por la escasa identificación que hay entre el área continental y el Caribe hispanoparlante con la región insular todavía vinculada a las metrópolis europeas.

El retraimiento de México no se detiene en nuestro continente. Es ampliamente conocida la falta del debido aprovechamiento de los espacios considerados en el TLCUE y de la condición de socio estratégico que nos concedió la Unión Europea. Hasta el momento lo que se advierte es un amplio predominio de la penetración europea en la economía mexicana, por la vía de las inversiones y del comercio. Sin embargo, aspectos tales como la transferencia de tecnología y la formación de cuadros para el desarrollo de áreas estratégicas no presentan avances dignos de celebración. Con Asia, la región de mayor dinamismo económico, prevalecen las rivalidades, las pugnas y los reproches, en lugar de la búsqueda de esquemas de entendimiento que nos permitan beneficiarnos del creciente poder de compra de esos mercados.

VII. Conclusión

Es indudable que el mundo atraviesa por una era de cambios, profundos y acelerados, cuyo desenlace es muy difícil avizorar. En cualquier caso, resulta evidente que, conforme alcanzamos los límites del crecimiento, el sistema capitalista internacional se tambalea y la supervivencia misma de la civilización se pone en entredicho. La humanidad enfrenta numerosos desafíos que la obligan a modificar radicalmente sus esquemas de funcionamiento para poder garantizar su permanencia. Si logramos llevar a cabo las transformaciones necesarias para alcanzar un desarrollo justo y sustentable podríamos entrar en una nueva era del proceso civilizatorio.

Sería desproporcionado suponer que México puede encabezar estas transformaciones; sin embargo, en atención de nuestro tamaño e influencia relativos en el sistema internacional, resulta innegable que estamos llamados a desempeñar un papel relevante en la negociación de los nuevos esquemas de gobernanza global. Sin embargo, para cumplir cabalmente con esta responsabilidad es fundamental que nuestro país recupere la senda del crecimiento económico con equidad y lleve a cabo las reformas institucionales necesarias para superar el estancamiento político y económico que ha padecido en la última década.

Frente a la compleja realidad internacional, los últimos dos Gobiernos han demostrado su falta de claridad estratégica para orientar el comportamiento internacional de nuestro país. Se puede encontrar una demostración palmaria de lo anterior en los cinco Informes de Gobierno del presidente Calderón, que se limitan a presentar un cúmulo de datos, cifras y porcentajes acerca de trámites, encuentros, visitas y demás, sin que en esa relación admi-

nistrativa se advierta la menor rendija por la que se filtre un propósito de política exterior que distinga al Estado mexicano.

El panorama internacional que deberá enfrentar el próximo Gobierno de México será altamente complejo y, dadas las circunstancias actuales de incertidumbre económica y efervescencia política, es previsible que los riesgos sean más evidentes que las oportunidades. La decisión de los mexicanos en las urnas será fundamental para lograr recuperar el tiempo desperdiciado y volver a orientar nuestra política exterior con rumbo, principios y propósitos definidos.

