

PRESENTACIÓN

HUMBERTO GARZA ELIZONDO
JORGE A. SCHIAVON
RAFAEL VELÁZQUEZ FLORES

COMO ya es una tradición, *Foro Internacional* dedica un número especial a evaluar la política exterior del sexenio recién concluido. Esta ocasión es particularmente especial porque el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018) significó el regreso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la presidencia de la República luego de dos sexenios gobernados por el Partido Acción Nacional (PAN). Siendo así, en la academia se generó expectación por conocer los patrones de continuidad y cambio entre las dos administraciones panistas (2000-2012) y la priista (2012-2018). En efecto, la principal interrogante entonces era conocer si el PRI haría cambios relevantes luego de dos sexenios de corte conservador, en los cuales la política exterior fue relegada a un segundo plano.

Peña Nieto inició su gobierno con menos ataduras frente a los problemas internos en comparación con su predecesor, Felipe Calderón (2006-2012). En efecto, el segundo mandatario panista llegó a la presidencia con un margen muy reducido en la votación. La izquierda mexicana denunció un fraude electoral y ello debilitó su legitimidad democrática. Además, al inicio de la administración calderonista, el país se encontraba en medio de una violencia generalizada como resultado de la guerra entre los carteles del narcotráfico. Estas dos circunstancias internas limitaron el alcance de la política exterior de su gobierno e hicieron que Calderón se enfocara más en las cuestiones internas. En otras palabras, la política exterior no fue una prioridad al inicio del segundo gobierno surgido de las filas del PAN, un partido de centro derecha.

En cambio, Peña Nieto ganó la elección presidencial con un margen de votación más amplio. Además, el nuevo presi-

dente priista logró construir un sólido consenso interno cuando, en diciembre de 2012, las principales fuerzas políticas del país firmaron el Pacto por México. Esta base de apoyo permitió al ejecutivo proponer una serie de reformas estructurales que poco más tarde serían aprobadas en el Congreso. En los primeros meses de su mandato, identificados internacionalmente como el *Mexico's Moment*, el presidente Peña Nieto alcanzó un margen de maniobra razonable que le permitió impulsar una política exterior más ambiciosa. En este lapso, su administración presentó diversas iniciativas de alto perfil hacia el exterior, tales como el fortalecimiento de la Alianza del Pacífico (AP); la creación del grupo MIKTA junto con otras potencias medias como Indonesia, Corea del Sur, Turquía y Australia; el regreso de México a las operaciones de paz de la ONU, entre otras. En teoría, la idea era literalmente que México fuera “un actor con responsabilidad global”.

Sin embargo, antes de cumplirse la primera mitad del sexenio, la situación cambió de manera radical. Una serie de lamentables acontecimientos internos repercutió de manera negativa en la política exterior: el asesinato de estudiantes de la normal de Ayotzinapa en el estado de Guerrero, las ejecuciones extrajudiciales de supuestos secuestradores en el Estado de México, los casos de corrupción galopante de varios funcionarios del poder ejecutivo (incluido el presidente con el escándalo de la “Casa Blanca”) y de gobernadores de los estados, el incremento en la violencia, entre otros. En consecuencia, las relaciones con el exterior pasaron a segundo plano y bajó el impulso de la política exterior. A partir de entonces, la situación interna recibió mayor atención por parte de Peña Nieto.

En la segunda mitad del sexenio, otro factor externo afectó la política exterior del sexenio. La participación de Donald Trump en la campaña presidencial en Estados Unidos con una retórica antimexicana y su posterior triunfo en la elección encendieron focos rojos en la diplomacia mexicana. A partir de entonces, la relación con Estados Unidos se convirtió en la principal preocupación de la política exterior mexi-

cana. En el ámbito externo, los últimos dos años de gobierno (2017-2018) priorizaron enfrentar y atender los retos que implicaba la llegada de Trump a la presidencia de Estados Unidos, en particular la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Ante este escenario, el objetivo primordial de este número especial es proponer una evaluación del sexenio del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) en materia de política exterior. Para llevar a cabo este ejercicio de análisis, los coordinadores del proyecto convocaron a renombrados especialistas para estudiar el sexenio en cada una de las áreas y temas de política externa. Se pidió a los autores que atendieran algunos lineamientos básicos al realizar su análisis, en particular, identificar los principales objetivos y estrategias propuestas en los diferentes rubros de las relaciones internacionales de México. Además, debían tomar en cuenta los factores internos y externos que determinaron las principales acciones hacia el exterior, identificando los principales patrones de continuidad y cambio con administraciones anteriores. Finalmente, cada autor debía realizar un balance general y evaluar los resultados en función de los objetivos propuestos.

Este grupo de autores, todos reconocidos expertos en su materia, representa la diversidad nacional y la riqueza de los estudios sobre política exterior en muchos sentidos. Participan investigadores de diversas instituciones públicas y privadas de todo el país, así como practicantes de la diplomacia mexicana. Hay un importante equilibrio en género y edad, incluyendo académicos *senior* y jóvenes destacados. Asimismo, el grupo incluye una amplia diversidad de enfoques teóricos y metodológicos, incluyendo expertos no sólo en relaciones internacionales, sino en política comparada, historia, sociología, economía y derecho. Esta diversidad de enfoques permite realizar un análisis integral y comprehensivo de la política exterior mexicana.

Además, para garantizar la calidad y homogeneidad de los trabajos, los colaboradores en este volumen especial se reunieron en dos ocasiones para presentar el protocolo y los

avances de su investigación, con la finalidad de recibir retroalimentación de los demás participantes en el proyecto. La primera reunión tuvo lugar en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en octubre de 2017, mientras que la segunda se realizó en El Colegio de México en septiembre de 2018. Estos dos seminarios sirvieron para garantizar mayor calidad en los textos y uniformidad en la estructura y contenidos de los artículos.

Este número especial está dividido en tres secciones. La primera ofrece un balance general de la política exterior de Enrique Peña Nieto. La segunda analiza las relaciones de México con las principales regiones del mundo. Finalmente, la tercera examina los principales temas de la agenda de política exterior.

En el artículo que abre la primera sección, la embajadora Olga Pellicer hace un minucioso análisis de las principales iniciativas de política exterior puestas en marcha durante la administración. La autora plantea que el sexenio 2012-2018 pasará a la historia como un periodo excepcional en el que se buscaron transformaciones en la vida interna y externa de México. Argumenta que las acciones de política exterior no estuvieron a la altura de las expectativas y necesidades planteadas por los retos externos e internos vividos por el país.

En el siguiente artículo, Jorge A. Schiavon y Bruno Figueroa ofrecen un novedoso análisis sobre un área poco estudiada de la política exterior de México: los recursos y las capacidades del aparato diplomático mexicano. El trabajo analiza de manera sistemática los cambios en las capacidades de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y otras instancias de representación y promoción internacional de México en ámbitos como presupuesto, personal diplomático, facultades legales y el número de oficinas y representaciones. El artículo demuestra cómo en el curso de las últimas décadas y, en particular, durante la administración del presidente Peña Nieto, las capacidades de la SRE se fueron reduciendo paulatinamente, dificultando la ejecución de una política exterior más activa, asertiva y efectiva.

En el tercer artículo, Ana Covarrubias estudia la participación del país en foros multilaterales. La autora examina a profundidad la actividad de México en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y en la Organización de Estados Americanos (OEA) en relación con distintos temas globales. La autora argumenta que México buscaba influir en la construcción de la gobernanza mundial, en congruencia con el objetivo de hacer de México “un actor con responsabilidad global”. Sin embargo, identifica que existieron limitaciones en la capacidad del país para incidir en algunos temas a nivel mundial, resultado de los problemas internos en dichas materias, como derechos humanos, corrupción, Estado de derecho y democracia.

Finalmente, en el último artículo de la primera sección, Rafael Velázquez y Jessica de Alba empiezan con la identificación de los objetivos y estrategias de política exterior planteados por la nueva administración. Posteriormente, analizan las principales medidas ejecutadas en la materia en cuatro etapas: el inicio del sexenio (2013-2014); la complicación de la situación interna (2014-2016); el surgimiento de Donald Trump (2016-2018) y los últimos seis meses del sexenio tras la victoria de Andrés Manuel López Obrador en las elecciones presidenciales. Concluyen haciendo una evaluación de los resultados en función de los objetivos y estrategias planteados.

La segunda sección del volumen está enfocada al análisis de la política exterior del país desde una perspectiva regional. El primer trabajo examina la relación de México con América del Norte. Su autor, Arturo Santa Cruz, plantea que el gobierno de Enrique Peña Nieto abordó la relación con Estados Unidos –la más importante para México– intentando “reencuadrarla”, es decir, buscando “cambiar la narrativa” del vínculo con este país. De acuerdo con el autor, Peña Nieto intentó modificar el eje de la relación bilateral con el vecino del norte, enfatizando el ámbito económico sobre el de seguridad, particularmente tras la crisis de seguridad que el país experimentó al finalizar el sexenio de Felipe

Calderón. Sin embargo, la llegada de Trump a la presidencia obligó a enfocar las baterías para mantener una relación funcional con Estados Unidos, particularmente ante la renegociación del TLCAN, las amenazas de construir un muro en la frontera y llevar a cabo deportaciones masivas de mexicanos en situación migratoria irregular.

En el siguiente artículo, Reynaldo Yunuen Ortega explora los cambios en las relaciones de poder entre México y Estados Unidos ante la llegada del presidente Trump en tres áreas de política: seguridad, migración y comercio. En opinión del autor, Donald Trump insistió en la idea de que dicho país estaba en una situación de desventaja en sus relaciones internacionales y que era tiempo de “poner a Estados Unidos primero”. Esta estrategia le sirvió para posicionarse como el candidato que defendía los intereses de Estados Unidos y, más tarde, ganar la elección presidencial. La llegada al poder de Donald Trump tuvo un fuerte impacto en la relación con México, cuyas implicaciones y consecuencias analiza Ortega.

En seguida, Guadalupe González G. y Rodrigo Morales abordan los vínculos de México con América Latina y el Caribe. Plantean que, durante la gestión de Peña Nieto, el gobierno mexicano respondió a varios cambios que se registraron en los ámbitos internacional, regional y nacional. De acuerdo con los autores, a lo largo del periodo estudiado hubo tres etapas en la política exterior mexicana hacia la región: 1) de promoción; 2) de repliegue y, 3) de contención. Los autores analizan a profundidad cada una de éstas, presentando ejemplos concretos del tipo de acciones de política externa hacia América Latina y el Caribe.

En el cuarto trabajo, Lorena Ruano estudia la relación de México con Europa. De manera similar al capítulo anterior, Ruano divide su análisis en tres momentos. En los primeros dos años, sostiene la autora, el gobierno mexicano logró reemplazar la imagen violenta del país por otra de promoción de reformas económicas que entusiasmaba a los inversionistas europeos. La segunda etapa estuvo marcada por una política exterior más defensiva que buscaba contener los

daños provocados por los acontecimientos de Ayotzinapa y el estallido de varios casos de corrupción. La llegada de Trump al poder, en enero de 2017, dio inicio a la tercera etapa, durante la cual Estados Unidos se convirtió en una fuente de hostigamiento para México y Europa, dejando a la vista las coincidencias en las reacciones de ambas partes: la defensa del multilateralismo, del comercio basado en reglas y la defensa de los acuerdos para enfrentar el cambio climático.

La relación de México con la región Asia Pacífico es evaluada por Carlos Uscanga en el artículo siguiente. El autor afirma que los gobiernos mexicanos han imaginado esa región como un espacio potencial para la diversificación de sus relaciones económicas. Sin embargo, en opinión del autor, México se ha quedado corto en aprovechar mayores oportunidades de negocios y en profundizar sus nexos diplomáticos con la zona. Desde su punto de vista, Peña Nieto fue eficiente en “administrar” las relaciones internacionales del país hacia dicha región, pero sin aportar mayor valor agregado a éstas.

Los tres últimos capítulos de esta sección se dedican al estudio de las relaciones de México con China, con Medio Oriente y con África respectivamente. En el primer caso, Romer Cornejo plantea que las relaciones entre China y México se iniciaron con gran expectación, auspiciadas por el ascenso al poder de los presidentes de ambos países. En sus primeros encuentros hubo una buena comunicación personal; sin embargo, la dinámica de la relación no siguió la misma lógica. Según el autor, el entusiasmo inicial se apagó pronto, especialmente después de la cancelación del tren México-Querétaro, y las relaciones llegaron a un nivel muy bajo al final del sexenio debido a los fracasos de dos grandes proyectos económicos de China en el país.

Por lo que hace a Medio Oriente, Marta Tawil analiza de manera puntual la relación de México con esta subregión. La autora explora las principales decisiones del gobierno de México respecto a Medio Oriente y el mundo árabe entre 2013 y 2018, y presenta dos argumentos: en primer lugar, que los

factores internos determinaron el discurso y la práctica de la política exterior hacia esa región; en segundo, que hubo continuidad en las líneas y los objetivos de política exterior en esta zona con respecto al sexenio anterior.

Finalmente, Hilda Varela subraya la notable ausencia del continente africano en la agenda de la política exterior y en la opinión pública mexicanas. La autora registra una continuidad del patrón de conducta de México hacia el continente, siempre con un perfil bajo. En los primeros años del periodo estudiado, África aparecía como un encabezado más en los documentos oficiales, sin gran contenido ni relevancia. Con todo, en los últimos años del sexenio se desplegó un relativo activismo en la diplomacia comercial hacia la región, buscando aprovechar el crecimiento de varias economías emergentes en el continente, sin embargo, dadas las limitadas capacidades diplomáticas de estos países, los resultados fueron muy magros.

La tercera sección de este número está orientada al estudio y valoración de los temas más relevantes en la política exterior de México. En lo referente al comercio, en el primer artículo de la sección, Luz María de la Mora analiza a profundidad la política comercial internacional de México. Argumenta que el gobierno del presidente Peña Nieto desarrolló una política comercial abierta y le dio un renovado impulso a la agenda de negociaciones comerciales. En efecto, México participó en el Tratado de Asociación Transpacífico, en la modernización de los TLC con la Unión Europea y dio inicio a las negociaciones con diversos países en América Latina, Asia y el Medio Oriente. No obstante, la presidencia de Trump colocó la renegociación del TLCAN como la máxima prioridad en la materia y, desde una posición defensiva, obligó al gobierno a canalizar prácticamente todas sus energías en ello. La autora subraya que México tuvo que hacer concesiones significativas en esta negociación para mantener el acceso preferencial a su principal mercado de exportación.

En seguida, Jorge Chabat plantea que, desde el inicio de su gobierno, Peña Nieto buscó “deseuritizar” la política in-

terna y externa del país, como una manera de marcar una distancia frente al gobierno anterior, obsesionado con el tema de la seguridad. Para Chabat, la política exterior en este periodo intentó recuperar los postulados priistas de cooperar en materia de seguridad a cambio de avanzar en otros temas de la agenda con Estados Unidos. Sin embargo, desde la óptica del autor, el esfuerzo no fue exitoso debido a las diversas coyunturas internas y externas que se presentaron.

Sobre el tema migratorio, Jorge Durand sostiene que el sexenio fue agitado y conflictivo, pues el gobierno tuvo que enfrentar serios retos relacionados con el fenómeno. Por ejemplo, Estados Unidos presentó reformas a sus leyes migratorias las cuales afectaron de manera directa e indirecta a nuestro país; el entonces candidato republicano y luego presidente Trump criticó abiertamente a los migrantes mexicanos y propuso la construcción de un muro fronterizo para detener el flujo ilegal. Asimismo, amenazó con llevar a cabo deportaciones masivas de mexicanos en situación migratoria irregular. Además, México recibió varias caravanas de migrantes centroamericanos que buscaban llegar a Estados Unidos, pero se quedaron en territorio mexicano al no lograr su propósito, o a esperar.

Alejandro Anaya presenta un estudio detallado de la política exterior en materia de derechos humanos. Para ello, identifica las principales iniciativas del gobierno mexicano que se propusieron incidir en los procesos internacionales relacionados con esta materia. El autor rastrea tendencias de continuidad y cambio, concluyendo que el periodo en estudio se caracterizó por importantes tensiones y contradicciones sobre la defensa en el exterior del tema, pero el incumplimiento de compromisos internacionales en el ámbito nacional.

También relacionada con la migración, Héctor Cárdenas analiza la política consular de México. En su opinión, se trata de una política pública de Estado que responde a problemas y oportunidades específicas de la relación bilateral entre México y Estados Unidos. Para el autor, la política consular de

Peña Nieto respondió a problemas estructurales y *sui generis* relativos a la fuerte integración social y económica entre los dos países, a la presencia y desafíos de la diáspora mexicana, y a las cambiantes condiciones internas en Estados Unidos. Asimismo, Cárdenas sostiene que la línea directriz de esa política ha sido la paulatina modernización de programas y servicios consulares, así como la inversión en la expansión de la red consular.

En el artículo a continuación, Juan Pablo Prado evalúa la política exterior en materia de cooperación internacional. Desde su perspectiva, el gobierno de Peña Nieto estableció que México se apoyaría de manera importante en la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID). En este contexto, el autor analiza los rasgos institucionales y las acciones concretas de la CID ejercida durante este gobierno, con énfasis en el papel de la Amexcid como instancia responsable de coordinar dicha actividad. Prado concluye que el gobierno logró generar avances alentadores, aunque también hubo altibajos en la ejecución de la política de la CID.

Finalmente, en el último artículo de este volumen especial, César Villanueva estudia la diplomacia cultural de México. El autor sostiene que el gobierno de Peña Nieto buscó reactivar esta agenda en las relaciones internacionales de México; sin embargo, identifica un desorden conceptual en el tema y afirma que la diplomacia cultural tuvo poca trascendencia como herramienta de política exterior. Villanueva sostiene que la imagen de México en el exterior mostró un buen inicio con el llamado *Mexico's Moment*, aunque se desplomó como resultado de los hechos asociados con la corrupción gubernamental, la escalada del crimen organizado y la violencia en el país, en particular tras el caso de Ayotzinapa en 2014. Para el autor, la principal limitación en este tema fue de orden presupuestal, ya que los recursos con los que contó la Dirección General de Cooperación Educativa y Cultural de la SRE fueron muy magros.

Este número especial cierra de la mejor manera con el artículo de Blanca Torres sobre el activismo internacional de

México en la lucha contra el cambio climático. La autora sostiene que, en el gobierno de Peña Nieto, este tema parece corresponder a su papel de “país con responsabilidades globales”; advierte, sin embargo, que este renglón de la actividad multilateral del gobierno federal no tuvo la prioridad que se le otorgó a otros, entre ellos, derechos humanos, migración, tráfico de armas pequeñas y ligeras y drogas. Con las limitaciones derivadas de las dificultades para adoptar y, sobre todo, de poner en práctica los acuerdos y mecanismos internacionales para enfrentar el fenómeno del calentamiento global, Torres concluye que México obtuvo logros apreciables, aunque no espectaculares, en sus principales objetivos.

Para concluir, los coordinadores de este número agradecemos a los autores su participación en este proyecto de investigación; su contribución entusiasta ha sido la base para el éxito del mismo. Reconocemos también a los dictaminadores que aceptaron revisar cada uno de los artículos y que, con sus comentarios, contribuyeron a mejorar las versiones finales de los textos. Los coordinadores agradecemos igualmente el apoyo del Dr. Juan Cruz Olmeda, director de *Foro Internacional*, por su total e incondicional apoyo para garantizar la buena marcha de este proyecto.