

Documento del seminario internacional

# MÉXICO GLOBAL

Intereses y principios de política exterior

Ciudad de México, 2 y 3 de mayo de 2016



Documento del seminario internacional

# MÉXICO GLOBAL

Intereses y principios de política exterior

Ciudad de México, 2 y 3 de mayo de 2016

## LA DIPLOMACIA BILINGÜE

intereses y principios en la política exterior mexicana



Instituto Macías Romero



DIRECTOR GENERAL DEL CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS  
Sergio López Ayllón

DIRECTOR DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM  
Pedro Salazar Ugarte

DIRECTORA GENERAL DEL INSTITUTO MATÍAS ROMERO  
Natalia Saltalamacchia Ziccardi

DIRECTORA DE PRODUCCIÓN EDITORIAL DEL INSTITUTO MATÍAS ROMERO  
María Constanza García Colomé

D. R. © 2016    Universidad Nacional Autónoma de México  
Instituto de Investigaciones Jurídicas  
Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n  
Ciudad de la Investigación en Humanidades  
Ciudad Universitaria, 04510 Ciudad de México

Impreso y hecho en México

## CONTENIDO

07	Presentación
09	I. Los principios de política exterior: su origen y naturaleza
11	II. Los intereses: dinamismo, multiplicidad y relevancia
15	III. La historicidad de los principios y los intereses en la política exterior
21	IV. México y el mundo entre 1988 y 2016
21	<i>Las transformaciones internacionales</i>
24	<i>Las transformaciones internas</i>
26	<i>Erosión de “adentro” y “afuera”</i>
29	V. La diplomacia bilingüe: intereses y principios en la política exterior mexicana
29	<i>Migración</i>
31	<i>Derechos humanos y democracia</i>
33	<i>Libre comercio</i>
33	<i>Cambio climático</i>
34	<i>Combate al crimen organizado transnacional</i>
35	<i>Combate a la corrupción</i>
37	Conclusiones. ¿Qué nos ha dejado <i>México Global</i> ?



## PRESENTACIÓN

Los días 2 y 3 de mayo de 2016 se llevó a cabo el seminario internacional *México Global: intereses y principios de política exterior*. Por iniciativa de la secretaria de Relaciones Exteriores, Claudia Ruiz Massieu, el Instituto Matías Romero (IMR), el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (IIJ-UNAM) sumaron esfuerzos para convocar a un ejercicio colectivo de reflexión sobre los desafíos y las oportunidades que México enfrenta en el cambiante mundo del siglo XXI.

En particular, se buscó identificar cuáles son los intereses del país en el contexto actual y cómo su defensa y promoción se vinculan con los principios rectores de la política exterior consagrados en el artículo 89, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El ejercicio partió de la premisa de que México es un país cualitativa y cuantitativamente diferente al del siglo pasado y, por tanto, su peso en el mundo ha cambiado y el entorno internacional en el que el país se desenvuelve también ha experimentado una clara evolución. Ante tantas y tan vastas transformaciones, la definición de los intereses de México en el mundo y la interpretación de los principios de su política exterior no pueden ser las mismas. De ahí la importancia de reflexionar sobre este tema.

El seminario tuvo lugar en la sede de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y reunió a expertos y académicos nacionales e internacionales, así como a destacados diplomáticos mexicanos. Se celebraron seis mesas de trabajo: “Multipolaridad y gobernanza global”; “Medioambiente y energía”; “Migraciones y desplazamientos, los derechos de las personas”; “La economía mundial del siglo XXI”; “Las nuevas tendencias tecnológicas y sus implicaciones en las relaciones internacionales”, y “El papel de la gobernanza regional: América del Norte”.

El seminario inició con un conversatorio de ex cancilleres, en el que participaron el embajador Bernardo Sepúlveda, la embajadora Rosario Green, el doctor

Jorge Castañeda y la embajadora Patricia Espinosa. Todos ellos dialogaron acerca de las diversas formas de interpretar los principios de la política exterior mexicana, tanto en el pasado como en el presente y frente a los retos de las próximas décadas. La clausura del seminario contó con la participación de la canciller Ruiz Massieu y tres importantes juristas: el doctor Diego Valadés, el embajador Juan Manuel Gómez Robledo y el senador Roberto Gil Zuarth. En este panel se retomó lo discutido a lo largo del seminario y se reflexionó sobre la interpretación de los principios de política exterior a la luz del Derecho Internacional y la Constitución mexicana, a partir de la reforma de 2011; asimismo, se dialogó acerca del papel del Senado y otros actores en la definición de la política exterior mexicana.

El presente documento, dividido en la presentación, cinco secciones y las conclusiones, retoma las ideas expuestas a lo largo del seminario internacional *México Global: intereses y principios de política exterior* y las expone en un marco que permite entender la especificidad histórica de los principios y los intereses de la política exterior de México; los cambios nacionales e internacionales que exigen actualizar la interpretación de los primeros y redefinir los segundos, así como la interacción entre ambos en seis agendas temáticas fundamentales. Para lograr este cometido, el equipo organizador conformado por Sergio López Ayllón, director general del CIDE; Pedro Salazar Ugarte, director del IJ-UNAM, y Natalia Saltalamacchia Ziccardi, directora general del IMR, contó con la colaboración de dos extraordinarios redactores: los doctores Ana Covarrubias y Arturo Santa Cruz.

En las siguientes páginas el lector llevará a cabo un recorrido que se desdobra en consideraciones de índole conceptual y práctica, que se interesa por la historia y la coyuntura para sustentar aquello que quizá sea obvio, pero que hasta ahora nos ha costado trabajo asumir explícitamente: México es un país que defiende principios normativos no sólo por su valor intrínseco sino también —o quizá fundamentalmente— porque ello contribuye a la consecución de sus intereses. Se busca una diplomacia que sea tanto legítima como eficaz. Después de todo, el objetivo último de la política exterior es contribuir directa y claramente al bienestar de los mexicanos. La *diplomacia bilingüe* de intereses y principios —como la ha llamado la canciller Ruiz Massieu— es una exigencia del presente que se ancla en nuestra tradición.



## I. LOS PRINCIPIOS DE POLÍTICA EXTERIOR: SU ORIGEN Y NATURALEZA

Los principios pueden definirse como “normas o ideas fundamentales que rigen el pensamiento o la conducta”; es decir, son ideas normativas sobre cuál es la conducta apropiada o correcta en una situación determinada, dada una identidad específica. Aplicados al terreno de la política exterior, los principios se refieren a los cursos de acción convenientes en la interacción de México con el resto del mundo. Es un *lenguaje* mediante el cual los países comunican a los demás actores internacionales lo que consideran permisible o no.

Por supuesto, hay normas de convivencia entre Estados acordadas por la comunidad internacional y consagradas en instrumentos jurídicos. Éste es el caso, por ejemplo, de la Carta de las Naciones Unidas, cuyos principios son suscritos necesariamente por todos los Estados Miembros. Hay, sin embargo, numerosos países que —como México— eligen ir más allá y hacer explícitos e incluso incorporar en sus constituciones los principios de política exterior que defienden. Ésta es, sin duda, una manera de subrayar la importancia adjudicada a ciertas normas. ¿Cómo determina un país qué principios debe enfatizar?

Todos los países identifican los principios medulares que guiarán su política exterior como resultado de la interacción de dos conjuntos de elementos: aquellos de índole interna y aquellos de naturaleza internacional. Por un lado, los países tienden a favorecer los principios de conducta internacional que son afines a su evolución política, económica y social; a su modelo de desarrollo y a su cultura política. En suma, a aquello que de manera sucinta llamamos *identidad nacional*. Por ejemplo, el principio de autodeterminación de los pueblos ha sido un valor central en la diplomacia de los países que sufrieron una experiencia de dominación colonial, aunque está presente también en el idealismo wilsoniano enraizado en la cultura política liberal de Estados Unidos. Por otro lado, los principios preferidos por cada país se relacionan con su posicionamiento en el sistema internacional; es decir, con su peso relativo en el mundo,

así como con su ubicación geopolítica. De esta manera, los países pequeños que son vecinos de una gran potencia militar tienden a suscribir con mayor celo el principio de proscripción del uso de la fuerza en las relaciones internacionales.

Así pues, los principios tienen una relación dialéctica, de diálogo continuo y en ocasiones de aparente oposición, con los intereses de un país. Como ha mencionado la canciller Ruiz Massieu, si bien los primeros se refieren al *deber ser*, la definición de ese *deber ser* —qué es lo que se concibe como correcto o incorrecto— está influida hasta cierto punto por las realidades materiales y los desafíos que enfrentan los países en momentos históricos determinados. Además, los principios de política exterior que suscriben los países evolucionan gradualmente al cambiar las condiciones nacionales e internacionales, de tal manera que el mismo país puede acoger nuevos principios, rechazar o distanciarse de antiguos principios, o reinterpretarlos. El hecho es que existe una historicidad intrínseca en la suscripción e interpretación de determinados principios de política exterior.

Esta historicidad tiene, de hecho, una tercera consecuencia en términos de interpretación. Dado que los principios son por naturaleza conceptos abiertos —a diferencia de las reglas—, necesariamente deben ser objeto de interpretación para establecer su significado específico y su aplicación en situaciones concretas. Ciertamente las reglas también pueden ser susceptibles de interpretación, pero eso sucede de manera excepcional —por ejemplo, cuando existe contradicción entre algunas de ellas— y más restringida. En cambio, la formulación genérica de los principios permite que los actores políticos vayan actualizando su significado en el transcurso de la práctica diplomática, atendiendo —como ya se dijo— a las realidades históricas. Por ese motivo, no constituyen camisas de fuerza ni contradicen el principio democrático por el cual cada gobierno electo tiene la libertad de llevar a cabo su programa de política exterior; antes bien, son criterios orientadores: “Tienen —como ha expresado la secretaria Ruiz Massieu— una definición rectora, no definitoria”.

## II. LOS INTERESES: DINAMISMO, MULTIPLICIDAD Y RELEVANCIA

Al igual que los principios, los intereses (estratégicos, nacionales, de política exterior) no son inmutables, sino que dependen de condiciones internacionales e internas, coyunturas, fines políticos, etc. De manera general son, como los principios, materiales o ideacionales, fundamentales o secundarios. De hecho, los intereses son una creación política —una preferencia y una opción—, por lo que pueden ser cambiantes.

Por muchos años, la categoría del *interés nacional* se identificó con la tradición de la *Realpolitik*, refiriéndose en particular a la protección del territorio y la seguridad nacional —es decir, a la supervivencia del Estado— y/o a la búsqueda de poder como un fin. Según esta interpretación es el Estado, como actor racional unificado, el que define el interés de manera egoísta, por lo que normalmente entra en conflicto con los intereses de los demás Estados. Ésta es, sin duda, una interpretación todavía vigente del interés nacional, pero lo cierto es que no es, ni ha sido históricamente, exclusiva ni dominante; al contrario, los Estados pueden entender sus intereses nacionales en coincidencia con los de otros países o con los de la sociedad internacional en general. En otras palabras, el conflicto de intereses no es inevitable; puede haber intereses comunes y cooperación. Después de todo, la diplomacia no es sino la negociación para acomodar, ajustar o reconciliar los intereses de los países. Así pues, los intereses pueden llevar a la tensión o a la cooperación internacional.

La idea del *interés nacional* supone la dificultad adicional de determinar quién es el Estado, o la nación, que define ese interés. Ciertamente puede hablarse de intereses fundamentales que puedan calificarse como “nacionales” pero, más allá de esta gran categoría, hay una diversidad de objetivos que pueden analizarse como fines de política exterior. Éstos dependen también de la naturaleza del Estado, lo mismo que de su posición en el sistema internacional. Por ejemplo, los países liberales perseguirán objetivos diferentes de los de los

países no liberales, así como aquellos Estados de menor poder relativo harán lo propio respecto de las grandes potencias, las cuales cuentan con más recursos y con intereses en muy diversas regiones y áreas temáticas. Tal como se puso de manifiesto durante el seminario *México Global*, la política exterior mexicana debe tener en cuenta una multiplicidad de actores, gubernamentales y sociales, que persiguen distintos objetivos en el ámbito externo y que no necesariamente son egoístas sino que, como lo mencionó el embajador Luis Alfonso de Alba, en ocasiones buscan el bien común. El problema subyacente es que es difícil identificar quién define y, por lo mismo, cuál es el interés nacional.

Así que existen diferentes respuestas a la pregunta de política exterior ¿para qué? En opinión de la embajadora Patricia Espinosa, por ejemplo, la política exterior de México debe servir para promover el desarrollo económico y el bienestar de los mexicanos; la prosperidad de México, en palabras del embajador Juan José Gómez Camacho. Para lograr estos fines, hay posiciones muy claras, como las de las doctoras Luz María de la Mora y Mariana Magaldi de Sousa, quienes afirmaron que un sistema multilateral de comercio internacional eficaz y un sistema financiero global son primordiales para México. El gobierno, en consecuencia, debe participar activamente en la construcción de ambos. La opinión pública, según lo expuesto por la profesora-investigadora Guadalupe González, identifica como los objetivos de política exterior más importantes aquellos vinculados con el bienestar de las personas y su integridad física.

El doctor Jorge Castañeda, por su parte, mencionó como intereses prioritarios para México la defensa de la democracia y los derechos humanos (incluyendo la construcción de un orden regional e internacional congruente con esos valores), lo que refleja dos realidades importantes: los intereses no son necesariamente materiales, sino que también pueden ser valores o ideas, y los intereses pueden coincidir plenamente con los principios. Por su parte, el ex canciller Bernardo Sepúlveda propuso llevar a cabo un proyecto político y económico a Centroamérica que permita, además de reconocer la confluencia de intereses de México con los países de la región, abonar al objetivo mexicano de cambiar el paradigma actual sobre la migración a uno en el que el respeto a los derechos humanos sea parte fundamental. Esta propuesta ejemplifica un área

de acción donde México tiene un papel esencial y un interés bien definido en construir un orden regional que, a su vez, responda a otros intereses del país. De igual forma sucede con la cuestión del cambio climático, tema en el que convergen el interés utilitario del país y el interés compartido con otros países del orbe. La cuarta sección de este documento considera en detalle algunos intereses de la política exterior de México y su vinculación con los principios.



### III. LA HISTORICIDAD DE LOS PRINCIPIOS Y LOS INTERESES EN LA POLÍTICA EXTERIOR

Los principios y las doctrinas que tanto han influido en el diseño y la práctica de la política exterior de México se encuentran íntimamente vinculados con la historia del país. México tuvo que abrir paso a su existencia como nación independiente ante la amenaza constante de las grandes potencias. Colonialismo, guerras e intervenciones de distinta naturaleza dieron cuenta de muchas posiciones de diversos gobiernos mexicanos que podrían interpretarse como defensivas, ya sea de la integridad territorial, política o económica del país, o en solidaridad con naciones en situaciones similares.

*México Global* se refirió específicamente a los principios de la política exterior tal como se enumeran el día de hoy en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. No hay que olvidar, sin embargo, que algunos de esos principios derivan, o se han acompañado en la práctica, de doctrinas que fueron esenciales en la política exterior. Qué duda cabe que la frase “entre los individuos, como entre las naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz”, parte de la Doctrina Juárez, ha marcado, según Daniel Cosío Villegas, el quehacer internacional de México durante la mayor parte de su vida como Estado soberano. Pronunciada en 1867, al regresar el gobierno republicano después de la intervención francesa, la máxima juarista reafirmaba la independencia de México y condenaba la intervención.

Pero fue quizá la Doctrina Carranza, en el contexto de la intervención estadounidense, el primer esfuerzo por conceptualizar y definir algunos de los lineamientos más importantes de la política exterior. La soberanía y la independencia se mantuvieron como los fines fundamentales de México a principios del siglo XX, incluyendo la protección diplomática restringida de los intereses de los extranjeros en el país. En su primer informe de gobierno, Carranza hablaba ya de una política internacional caracterizada por “la seguridad en el desarrollo de los principios que la sustenta”, e identificaba sus directrices: la

igualdad de los países, la no intervención y la igualdad de nacionales y extranjeros ante la soberanía del país donde residen.

Por último, la tercera doctrina relevante para entender los principios de política exterior de México es la Doctrina Estrada (1930), la cual señala que México no se pronuncia en el sentido de otorgar reconocimientos a otros gobiernos, pues lastimaría la soberanía de otras naciones y las colocaría “en el caso de que sus asuntos interiores puedan ser *calificados* por otros gobiernos”. Por ende, el gobierno mexicano se limitaría a mantener o retirar a sus agentes diplomáticos “sin calificar, ni precipitadamente ni *a posteriori*, el derecho que tengan las naciones extranjeras para aceptar, mantener o sustituir a sus gobiernos o autoridades”. Fue ésta la respuesta mexicana a los derrocamientos de varios gobiernos en países latinoamericanos. Al ser la soberanía, territorial o política, el interés primordial de los gobiernos mexicanos durante el siglo XIX y principios del XX, la no intervención y la autodeterminación entendidas de la manera más restrictiva posible se convirtieron en pilares de su política exterior. Vale la pena enfatizar que dicha interpretación era congruente con el interés fundamental del Estado mexicano en aquella época, a saber, garantizar la supervivencia y la integridad territorial del país.

Aun así, a lo largo del siglo XX se registraron iniciativas de política exterior que no siguieron al pie de la letra esa interpretación restrictiva del principio de no intervención en los asuntos internos de otros Estados. En ocasiones, por ejemplo, el gobierno de México valoró que correspondía al interés nacional pronunciarse sobre el carácter dictatorial de un gobierno y romper relaciones diplomáticas con él. En estas condiciones y, como se hace en todos los países, los gobiernos mexicanos definieron los principios de manera *ad hoc* y tomando en consideración el contexto histórico. Aunque en ese periodo en la política exterior mexicana raramente se hablaba de manera explícita en el lenguaje de los intereses, es claro que éstos estaban presentes en su formulación.

Los gobiernos mexicanos no se limitaron a elaborar directrices para su política exterior que tuvieran estos principios como referentes principales: en foros multilaterales, como las Conferencias Internacionales Americanas, y más tarde, en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), también buscaron incesantemente defenderlos como principios rectores de la vida internacional.



México, sobre todo en el siglo XX, tuvo un interés muy firme en la codificación del Derecho Internacional, tal como lo demuestra su actividad en la ONU. Los principios de política exterior son también principios de Derecho Internacional. México, como cualquier país de menor poder relativo, ha entendido que el Derecho Internacional es un instrumento de defensa ante el ejercicio arbitrario del poder por parte de las potencias, pues recoge las “reglas del juego” que aseguran la convivencia pacífica y productiva entre Estados. México no inventó estos principios, pero sí los hizo suyos, para su política y para el sistema internacional en general.

¿Por qué decidió el gobierno mexicano elevar a rango constitucional en 1988 ciertos lineamientos de política exterior que son parte del Derecho Internacional si ya los suscribía como tales? ¿Había necesidad de incluirlos en la Constitución? En el seminario *México Global*, el doctor Diego Valadés explicó la reforma que llevó a los principios, siete en ese momento, al texto constitucional. Siendo presidente de la Comisión de Estudios Legislativos, Valadés integró un consejo de juristas que elaboró un proyecto de adición a la fracción X del artículo 89. El presidente Miguel de la Madrid acogió la idea, pues la reforma limitaba las muy amplias facultades presidenciales en materia de política exterior. Así, los principios quedaron sujetos a las decisiones presidenciales, pero orientando su actuación en el ámbito internacional. Valadés justifica la decisión de haberlos incluido en las facultades del presidente por el periodo en el cual se llevó a cabo la reforma, caracterizado por un fuerte presidencialismo. En su opinión, los principios podrían estar en la actualidad en el artículo 40 o en el 49, referentes a los grandes principios que dotan de identidad al Estado o la división de poderes, respectivamente.

Según el embajador Bernardo Sepúlveda, sin embargo, la reforma de marras fue un proyecto de la Cancillería que buscaba, igualmente, dejar sentadas las normas que deberían conducir la política exterior de México. No está de más recordar que los ochenta fueron años difíciles en la relación México-Estados Unidos y, sobre todo, en Centroamérica, cuyos conflictos, en los que Estados Unidos intervino decisivamente y que México intentó ayudar a resolver, contribuyeron a que el periodo fuera considerado como “la segunda Guerra Fría”. Una vez más, no sorprende que los principios de no intervención, auto-

determinación de los pueblos, cooperación internacional para el desarrollo, solución pacífica de controversias, igualdad jurídica de los Estados, proscripción del uso o de la amenaza del uso de la fuerza en las relaciones internacionales así como la lucha por la paz y la seguridad internacionales hayan cobrado relevancia en un México vulnerable por la crisis de la deuda y el narcotráfico, y en una región convulsionada por el conflicto político-social.

Así que elevar los principios de política exterior a rango constitucional a fines de los años ochenta del siglo pasado, independientemente de cualquiera de las dos explicaciones mencionadas, fue resultado del deseo gubernamental de fortalecer guías de acción propias en la política mundial en momentos de debilidad y gran incertidumbre internacional. A pesar de las muchas dificultades que enfrentó su gobierno, la política exterior del sexenio del presidente Miguel de la Madrid fue muy activa en varios frentes, y contó con un proyecto claro. No sorprende entonces que tuviera la intención tanto de formalizar sus lineamientos como de legar continuidad en la materia.

La reforma constitucional de 2011 que consagró el octavo principio de política exterior fue igualmente importante. Reflejó un México distinto al de los años ochenta, así como los cambios en la agenda internacional que tuvieron lugar al finalizar la Guerra Fría, tal como se verá en la siguiente sección de este documento. El nuevo principio incorporado a la fracción X del artículo 89 como guía de la política exterior se refiere “al respeto, la protección y promoción de los derechos humanos”; es decir, mediante su adición se reconoció que los derechos humanos son un componente esencial de la identidad política de México. Vale la pena subrayar una particularidad: se trató del resultado de un proceso de transformación política y social en México, influido ciertamente por el ámbito internacional, pero no de la experiencia de México en sus relaciones internacionales hablando en sentido estricto (intervenciones extranjeras, guerras, reconocimiento, etc.). En otras palabras, este principio derivó esencialmente de la apertura política y la democratización en el país, aunque se debe agregar que ello coincidió también con un momento histórico en el que la agenda internacional entendía los derechos humanos como valores universales. De hecho, en esa misma reforma se modificó de manera muy relevante el texto del artículo uno constitucional para colocar a los derechos humanos como el eje de la ac-

tuación estatal y reforzar el peso de las normas de fuente internacional en la materia que forman parte del ordenamiento jurídico nacional.

Si se atiende a la relación dialéctica entre principios e intereses, se puede decir que a principios del siglo XXI el Estado mexicano estimó que era parte del interés nacional contribuir mediante la práctica diplomática a la protección y la promoción de los derechos humanos en el sistema internacional, porque ello proveía un entorno adecuado para hacer efectiva su vigencia en el país. Por supuesto, el cómo, cuándo y dónde quedaría sujeto a la interpretación de los gobiernos en turno, como sucede con el resto de los principios. Cabe señalar, por último, que la introducción del octavo principio implicó en los hechos una redefinición explícita del principio de no intervención, puesto que México ya no vería como ilegítimo el hecho de que otros actores internacionales manifestaran interés en la situación de los derechos fundamentales en su jurisdicción. En consecuencia, asuntos anteriormente considerados como “estrictamente internos” no lo serían más.

Este breve recorrido histórico ilustra que los principios que enumera la fracción X del artículo 89 constitucional y, sobre todo, su interpretación a lo largo del siglo XX son producto de la experiencia histórica así como de las realidades materiales y sociales que enfrentó el país en diversos momentos. Los principios, como se sugirió anteriormente, no son ni estáticos ni inmutables; son, por el contrario, normas abstractas susceptibles de adecuación ante las realidades cambiantes del entorno nacional e internacional. El debate en el seminario *México Global* puso de manifiesto precisamente el carácter fluido y complejo del escenario global en el segundo decenio del siglo XXI; subrayó asimismo una serie de cambios estructurales no sólo respecto al juego interestatal, sino también en cuanto a la importancia de actores no estatales y a la naturaleza misma de las relaciones humanas a partir de las transformaciones tecnológicas.

La siguiente sección examina las grandes diferencias que hay entre México y su entorno global en el siglo XX y el momento actual. El contraste habla por sí mismo: ante tantas y tan vastas transformaciones, la interpretación de los principios y la definición de los intereses de México en el mundo no pueden ser las mismas.



## IV. MÉXICO Y EL MUNDO ENTRE 1988 Y 2016

En 1988, año en el que los principios de política exterior se plasmaron en la Constitución, México era en buena medida otro país y se desenvolvía en un mundo distinto. Durante estas casi tres décadas, los principios —como normas abiertas que son— han servido bien al país, aunque en ocasiones se ha manifestado cierta tirantez entre la forma tradicional de interpretar algunos de ellos y los cambiantes intereses nacionales. A continuación se revisa cuáles han sido algunas de las transformaciones más relevantes en el entorno internacional y los cambios en el ámbito interno. También se hace referencia a la evolución de la naturaleza de la política mundial, en la que sobresale el desvanecimiento de las fronteras que separan una miríada de asuntos tradicionalmente considerados como internos de otros que se categorizan como externos.

### *Las transformaciones internacionales*

En la esfera internacional, cuando México elevó sus principios de política exterior a rango constitucional el mundo vivía los últimos días del orden bipolar. Aunque la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS) se encontraba en un complejo proceso de transformación, pocos vislumbraban su pronto colapso —y el del bloque socialista en su conjunto—. El “momento unipolar” que siguió a la caída del Muro de Berlín, así como el posterior “ascenso” de China, la proliferación del terrorismo internacional y los efectos de la crisis financiera de 2008 que todavía se vive, hacen de este mundo uno muy diferente del de finales de los años ochenta. Entre otras cosas, en el escenario actual —como se señaló repetidamente en *México Global*— es cada vez más difícil que las decisiones relativas a la gobernanza mundial las tome un puñado de países ricos y desarrollados, por lo que ha sido necesario incorporar a otros actores clave o potencias emergentes, como México.

Estos cambios mayores de la política internacional han sido acompañados y magnificados por transformaciones paralelas en una diversidad de áreas temáticas. Así, por ejemplo, mientras que en el ocaso de la Guerra Fría la participación de actores estatales y no estatales como observadores de los derechos humanos dentro de los países era mínima, en la actualidad ésta ocurre de manera cotidiana y generalizada. Lo mismo podría decirse de las elecciones nacionales que, gracias a la presencia de observadores extranjeros, frecuentemente han devenido en eventos internacionales. De manera similar, cuando en México se plasmaba en la Constitución el principio de no intervención, dos cambios normativos internacionales que tienen poderosos efectos en el ámbito de las relaciones internacionales estaban todavía por ocurrir: el desarrollo del principio de la Responsabilidad de Proteger (RdP) y la creación de la Corte Penal Internacional (CPI).

También, con el fin del mundo bipolar surgió otro cambio cualitativo en el sistema internacional: la creciente influencia de actores no estatales. Así, mientras que a finales de los años ochenta alrededor de setecientas organizaciones no gubernamentales (ONG) gozaban de estatus consultivo en la ONU, hoy lo hacen alrededor de cuatro mil doscientas. De manera análoga —aunque en las antípodas de las ONG que colaboran con el máximo organismo internacional—, las acciones terroristas perpetradas por grupos no estatales constituían sólo una fracción de lo que actualmente son.

Como se subrayó a lo largo del seminario y particularmente en la mesa sobre la economía mundial del siglo XXI, cuando México llevó a la Constitución sus principios de política exterior, la economía de China representaba tan sólo 4.1% del PIB mundial —en comparación con el 17.1% que representa en la actualidad (en PPP)—. De manera similar, en 1988 la entonces Comunidad Económica Europea (hoy Unión Europea, UE) tenía 12 miembros en lugar de los 28 con lo que ya cuenta y el euro no existía. Tampoco el foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) ni el Grupo de los Veinte (G-20), instituciones que en el presente figuran en el lenguaje cotidiano de la gobernanza económica global.

Durante el lapso en cuestión, el sistema comercial internacional ha sufrido igualmente transformaciones importantes. Para empezar, el Acuerdo Ge-

neral sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) fue reemplazado por la Organización Mundial del Comercio (OMC) y su membresía pasó de 96 a 162 miembros. El comercio mundial pasó de 5 834 000 millones de dólares (MDD corrientes) en 1988 a 33 248 000 MDD (corrientes) en 2015. En el primer año el comercio internacional representó 29.6% del PIB mundial, mientras que en el segundo, 48.9%. Sin embargo, un dato cualitativo ilustrativo de las transformaciones recientes en la economía internacional es que la OMC no ha sido la principal responsable del crecimiento del comercio internacional, como sí lo fue su antecesor durante la posguerra, ya que éste ha obedecido fundamentalmente a la proliferación de tratados comerciales regionales —el llamado *nuevo regionalismo*—, una característica más del sistema internacional de la Posguerra Fría. El comercio resultante de los acuerdos comerciales regionales da cuenta de cerca de treinta por ciento de la economía global.

Los flujos financieros tuvieron un cambio aún más pronunciado durante este periodo. Así, mientras que a mediados de los años noventa representaban cinco por ciento del PIB mundial, en 2007 habían llegado a 20% —una tasa de crecimiento que triplicó la del comercio internacional—.

En materia de seguridad, un dato significativo del cambio ocurrido durante las últimas tres décadas es la membresía de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la cual pasó de 16 Estados miembros a 28 (en contraparte, el Pacto de Varsovia desapareció). Más allá de esta impresionante transformación en la principal alianza de seguridad mundial, cabe mencionar tanto la proliferación de arreglos regionales —como la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva y la Organización de Cooperación de Shanghái— como de coaliciones *ad hoc* en coyunturas particulares (por ejemplo, el bombardeo de Yugoslavia en 1999 o la invasión de Iraq en 2003), lo que por cierto recuerda que en el plano de las interacciones tradicionales entre Estados también hay continuidades que no conviene soslayar; entre ellas destaca que la amenaza y el uso de la fuerza siguen formando parte del conjunto de acciones que países en otras latitudes utilizan como parte de su política exterior, aunque en el futuro previsible esta eventualidad parece lejana en el contexto regional de México.

Relacionados de manera parcial con los cambios en la estructura de alianzas y seguridad internacional, el panorama de movimientos poblacio-

nales —tema fundamental del seminario— se ha modificado también radicalmente en las últimas décadas. Así, mientras que a finales de los años ochenta el número de migrantes a nivel mundial era de alrededor de ciento cincuenta millones, en la actualidad es de aproximadamente doscientos treinta millones; tan sólo en el continente americano la cifra pasó de 34.9 millones en 1990 a 61.6 millones en 2013. En el caso de México, el escenario migratorio es francamente distinto: no sólo hay menos emigración hacia Estados Unidos, sino que ha tomado mayor relevancia la migración de retorno y la de tránsito, así como los desplazamientos forzados internos.

Por último, cabe notar una transformación tecnológica fundamental desde que los principios de política exterior fueron incluidos en la Constitución y que ha tenido profundas implicaciones económicas, políticas, sociales y culturales a nivel mundial: la aparición de Internet. Baste recordar el dato señalado en la mesa dedicada a las nuevas tendencias tecnológicas en las relaciones internacionales: hoy hay más de 3 400 millones de usuarios en el mundo, lo que ha propiciado un crecimiento exponencial de las interacciones transfronterizas de toda índole. De este modo, Internet permite flujos de información en tiempo real que modifican la naturaleza de las decisiones políticas y las estrategias de respuesta. En consecuencia, no hay gobierno que no use este instrumento en sus actividades cotidianas y que no reconozca que muchas funciones diplomáticas se han visto trastocadas por las tecnologías de la información y la comunicación.

### *Las transformaciones internas*

Como se apuntaba anteriormente, no sólo el entorno internacional, sino también el país mismo ha sufrido cambios profundos desde que los principios de política exterior se plasmaron en el artículo 89 de la Constitución. En muchas áreas, las transformaciones sufridas por el país permitirían afirmar que se trata de un México diferente del de finales de los años ochenta. Es, en buena medida, un país con una renovada identidad y nuevos intereses, a lo que corresponde, por ende, actualizaciones explícitas en la manera de interpretar los principios de política exterior.



En la esfera económica, el México de la actualidad es uno muy distinto del de hace tan sólo tres décadas. Así, mientras que entonces el comercio exterior del país representaba alrededor de veinticinco por ciento del PIB, hoy representa casi setenta por ciento. Cabe señalar que a principios de los años ochenta México ni siquiera era miembro del GATT, mientras que en la actualidad tiene una extensa red de tratados comerciales con 46 países. Hace tres décadas, México no era miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el TLCAN —sin el cual difícilmente puede entenderse la economía mexicana de hoy—. Estos cambios muestran cómo México, con un nuevo modelo económico, se volcó al exterior y ha favorecido acciones que expanden y profundizan su inserción en la economía mundial. De igual manera, mientras que la inversión extranjera directa (IED) como porcentaje del PIB nacional promediaba 1.15% en la década de los ochenta, la actual representa un promedio de 2.28% del PIB. México tiene un peso económico mucho mayor que hace treinta años: su PIB se ha duplicado en el periodo de referencia y es hoy en día la 15 economía a nivel mundial.

Quizás el cambio más conspicuo que haya vivido México desde finales de los años ochenta haya tenido lugar en el ámbito político. Durante el periodo en cuestión el país culminó una larga y gradual transición democrática: el régimen de partido hegemónico que imperó en México por décadas no existe más. Por ejemplo, mientras que el partido del presidente bajo cuyo mandato se incorporaron los principios de política exterior a la Constitución obtuvo 71.6% de los votos, el del presidente actual obtuvo en 2012 solamente 28.9%. En 1988 —otro dato elocuente—, todos los gobernadores de las entidades federativas pertenecían al mismo partido político y el jefe de Gobierno de la capital era designado por el presidente de la República; en 2016 el Partido Revolucionario Institucional (PRI) gobierna solo 15 entidades y, desde 1997, la Ciudad de México es gobernada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Los cambios fundamentales en México no se han dado sólo en el régimen de partidos políticos. En materia de derechos humanos, por ejemplo, vale destacar que en 1988 México ni siquiera reconocía la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH);

en el presente, en cambio, no sólo la acepta sino que, según se establece en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las sentencias de la Corte IDH tienen valor vinculante incluso en los casos en los que México no es parte de la controversia. De la misma manera, mientras que hasta 1994 México se negó a aceptar observadores electorales de otros países, en la actualidad, el gobierno no sólo los invita regularmente a observar sus procesos electorales, sino que es también un actor comprometido con la cooperación internacional en materia electoral.

Más aún, a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, la incorporación del Derecho Internacional al derecho interno con la máxima jerarquía normativa —como bien señaló el embajador Juan Manuel Gómez Robledo durante el seminario— se ha hecho una realidad. Además, esta apertura por parte del gobierno mexicano le ha llevado también a pronunciarse de manera más explícita y con mayor legitimidad sobre lo que ocurre en materia de derechos humanos en otras latitudes. Las implicaciones de esta nueva normatividad sobre la identidad y los intereses nacionales, así como sobre sus principios de política exterior —particularmente el de no intervención— son por demás evidentes.

### *Erosión de “adentro” y “afuera”*

Este tipo de cambios apuntan a lo que quizás sea la transformación cualitativa más importante sufrida por la política mundial en las últimas décadas y que por cierto fue continuamente subrayada en el seminario *México Global*: la erosión de la línea que divide el ámbito interno y el externo. En la actualidad es imposible hablar de una nítida línea divisoria entre estos dos espacios de autoridad en una multiplicidad de áreas temáticas. Es ésta una tendencia de largo plazo que estaba ya en operación desde antes de que México elevara al más alto rango sus principios de política exterior. De hecho, el término *interméstico* para referirse a los asuntos que son tanto de índole interna (doméstica) como internacional data de finales de la década de los setenta del siglo pasado. No obstante, en esos años México era todavía un país mucho más cerrado al exterior. Hoy en día el término es moneda de uso corriente.

Como lo manifestó la canciller Ruiz Massieu durante el seminario, “los fenómenos y las dinámicas intermésticas son una realidad, con actores que opinan, que inciden, que generan una masa crítica y que generan presiones en actores políticos que toman decisiones de política exterior”.

En suma, los párrafos anteriores dan cuenta de cómo la transformación tanto del sistema internacional y de México, junto con el creciente difuminarse de la línea divisoria entre lo interno y lo externo, ha motivado la actualización de la identidad e intereses nacionales del país. A la SRE le corresponde asumir de manera explícita estos cambios en la conducción de la política exterior, tanto en la práctica como en el discurso. En el terreno práctico cabe subrayar que la estructura de la propia Cancillería ha evolucionado para acomodar algunas de las nuevas realidades. Por ejemplo, cuando en 1988 se plasmaron los principios de política exterior en la Carta Magna no existían ni la Dirección General de Derechos Humanos y Democracia ni la Dirección General de Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil. Tampoco se había creado el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) o, su antecedente, el Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior (PCME). Si estas instancias existen ahora es porque estos actores y temas han ganado una creciente relevancia y el país ha desarrollado asimismo un patente interés al respecto.

La nueva práctica debe acompañarse de cambios en el discurso: es hora de reconocer y nombrar abiertamente los diversos intereses nacionales. Como bien señaló la canciller Ruiz Massieu, “la política exterior mexicana del siglo XXI debe ser bilingüe: para entender el idioma de los principios y también empezar a hablar con mayor naturalidad el lenguaje de los intereses”. Es decir, como cualquier otra política pública, la política exterior debe gozar tanto de legitimidad como de efectividad. Sin olvidar que México debe ser un país responsable en el concierto internacional, nuestra diplomacia —como apuntó la canciller— debe “comunicarle mejor al público mexicano que la política exterior tiene metas claras y ofrece resultados tangibles; que está ahí para abrir oportunidades, promover intereses y defender derechos de los mexicanos; que tiene un impacto y que ayuda a transformar y mejorar su realidad”.



## V. LA DIPLOMACIA BILINGÜE: INTERESES Y PRINCIPIOS EN LA POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA

Si la diplomacia es bilingüe, ¿cómo se vinculan intereses y principios? A continuación se ofrecen algunos ejemplos de esta relación en la política exterior de México. Como ya se mencionó en la segunda sección y quedó demostrado en el seminario *México Global*, la definición del “interés nacional” y los intereses de política exterior es una tarea difícil y en ocasiones ambigua.

Sería imposible identificar todos los intereses de la política exterior de México en la actualidad y, mucho menos, jerarquizarlos. Con el objetivo de ilustrar cómo suena la diplomacia bilingüe, a continuación se presenta un ejercicio en el que se tratan brevemente seis temas cardinales para México, vinculando algunos de los intereses del país con los principios constitucionales pertinentes y considerando las implicaciones de las posturas planteadas. Cabe notar que cuatro de las áreas temáticas que a continuación se revisan (migración, derechos humanos y democracia, libre comercio y cambio climático) fueron analizadas en el seminario *México Global*. Asimismo se incluyeron otros dos temas: el combate al crimen organizado y el combate a la corrupción. El primero, si bien fue tratado de manera tangencial durante el seminario, resulta indispensable para el desenvolvimiento de México en la política mundial actual. El segundo —mencionado con frecuencia en los debates del seminario— consiste en un interés emergente para México y un área en la cual la Cancillería podría contribuir con avances que demuestren la utilidad de la política exterior como instrumento para elevar el bienestar de los mexicanos.

### *Migración*

En 2016 el gobierno de México define como interés prioritario establecer una vinculación estrecha con la diáspora mexicana para propiciar su bienestar y potenciar su contribución al desarrollo nacional. Ello se acompaña de la estrategia

de promover una narrativa positiva sobre la migración como generadora de riqueza, desarrollo y prosperidad para los países receptores, así como de enriquecimiento personal y social. Como bien se sabe, hay dos casos específicos que atañen particularmente a México: el flujo y la diáspora mexicana en Estados Unidos y el flujo de centroamericanos, migrantes y transmigrantes, en el país.

Una política decidida de protección y asistencia a los flujos migratorios y a la comunidad de mexicanos en Estados Unidos supone una interpretación del principio de no intervención que asume como legítimo actuar en territorio estadounidense. Actualmente, las actividades del gobierno mexicano incluyen reuniones de funcionarios con los distintos grupos de mexicanos que allí residen, pero también con actores estadounidenses como, por ejemplo, representantes gubernamentales, empresarios, medios de comunicación y *lobbies* étnicos. En este contexto, el principio de protección y respeto de los derechos humanos provee no sólo una base conceptual, sino también instrumental para la protección de la diáspora en Estados Unidos. Más allá de su estatus legal, los migrantes cuentan con derechos fundamentales por lo que no sorprende que México haya incorporado el paradigma de los derechos humanos en el ejercicio de sus funciones dentro de un marco de diplomacia consular.

En el ámbito de la migración, hay dos vertientes adicionales en las que principios e intereses se entrelazan. El primer caso concierne a la problemática al sur de la frontera de México que origina un gran flujo de migrantes y transmigrantes. La cooperación internacional para el desarrollo con los países de Centroamérica no responde sólo a un impulso solidario o a la puesta en práctica de un principio de política exterior, sino también al interés de mejorar las condiciones de vida en aquella región y con ello contribuir a la disminución del éxodo de personas. Por otra parte, el respaldo que México dispensa en el plano normativo tanto a la solución pacífica de controversias como a la paz y la seguridad internacionales, se hermana con el muy concreto interés de que se resuelvan las guerras y los conflictos que han producido grandes movimientos de refugiados y una grave crisis humanitaria. Esta situación ha provocado, entre otras cosas, una confusión entre la figura del refugiado y el migrante, así como un lenguaje que criminaliza de manera

injustificada a ambos y que empaña los objetivos de México de alimentar una narrativa positiva acerca de la migración económica y de evitar el cierre de fronteras.

Por último, conviene subrayar que la política del gobierno de México de asistir y proteger a la diáspora en Estados Unidos —apoyada en la reinterpretación del principio de no intervención y la reivindicación del principio de defensa de los derechos humanos— implica que otros países y otras voces puedan exigir reciprocidad sobre lo que sucede en nuestra frontera sur y en el recorrido de los transmigrantes por el país. El gran reto para México es la congruencia entre lo que se dice y hace en el norte y lo que se dice y hace en la frontera sur y en territorio nacional.

### *Derechos humanos y democracia*

El principio de política exterior de respeto, protección y promoción de los derechos humanos guarda una estrecha relación con la vigencia del sistema de gobierno democrático. Hoy en día ambos preceptos forman parte de la identidad política de México y del interés nacional. De hecho, tanto en el discurso que pronunció en la Reunión de Embajadores y Cónsules de 2016 como en el de apertura de *México Global*, la canciller Ruiz Massieu identificó estos asuntos como prioridad de la política exterior. La promoción del ejercicio de la democracia y la plena vigencia de los derechos humanos en el ámbito internacional son no sólo posturas normativas, sino también posiciones que permiten defender intereses en otros ámbitos temáticos.

Como ya se mencionó, el principio de protección de los derechos humanos es una plataforma adecuada para que se avance en el interés de asistir a los migrantes mexicanos en otros países, pero también es relevante en materia comercial y financiera. En efecto, para México resulta cada vez más importante que en los países receptores de inversión mexicana impere el estado de derecho y haya vías para garantizar la protección de empresarios mexicanos ante potenciales actos arbitrarios del poder público. Además, con base en el principio de respeto y promoción de los derechos humanos y apoyo a la democracia es posible cuestionar y criticar la peligrosa proliferación de

ideas radicales de diverso signo político/ideológico que se produce hoy en el mundo y que puede dar pie a problemas de seguridad. De hecho, el presidente Enrique Peña Nieto hizo alusión a este asunto en su discurso ante la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2015. Finalmente y de suma importancia, para México es fundamental fortalecer un entorno internacional que valore el respeto a los derechos humanos, pues se trata de un recurso muy valioso para mejorar su goce y garantía en el propio país.

No cabe duda de que el principio de respeto, protección y promoción de los derechos humanos es el que ha producido más tensiones con otros principios de política exterior; en particular, con el principio de no intervención, en su definición más rígida y tradicional. La conciliación de ambos, sin embargo, es posible en la medida en la que se conciba que no constituye un acto de intervención el pronunciarse abiertamente por el respeto a los derechos humanos y pedir su cumplimiento. Por otro lado, este principio convive de manera armónica con el de cooperación internacional para el desarrollo y con el de autodeterminación de los pueblos. Con el primero, porque el desarrollo es la precondition para el goce de los derechos económicos y sociales; con el segundo, porque la autodeterminación es ante todo una reivindicación del ejercicio de los derechos civiles y políticos por parte de una colectividad.

Cabe notar que la adopción del principio de respeto, protección y promoción de los derechos humanos no está exenta de problemas o costos. Por ejemplo, puede generar al gobierno de México espacios de vulnerabilidad cuando no exista congruencia entre lo que se predica en el exterior y lo que sucede en el país. En tiempos recientes, el cuestionamiento externo a México en esta materia ha sido fuerte y constante, lo que se debe no sólo a un deterioro en la situación interna, sino también al hecho de que el país se ha distinguido en los últimos 15 años por impulsar visiblemente al régimen internacional de derechos humanos. Finalmente, toda política de promoción de los derechos humanos en el mundo suele ser objeto de críticas cuando se aplica de manera selectiva; la selectividad suele ser, no obstante, inevitable, ya que en el panorama de la política exterior de todos los países existe una competencia entre metas de diversa índole.



### *Libre comercio*

En la actualidad, México se define como un país que apuesta por la plena integración en la economía global; el liberalismo económico es un elemento de identidad del Estado mexicano. Al igual que otras economías abiertas, México tiene un profundo interés en evitar las tendencias proteccionistas y el aislacionismo. Esto supone, una vez más, contar con una definición actualizada del principio de no intervención que acepte la posibilidad de que los acuerdos económicos internacionales incluyan condicionamientos o disposiciones que de alguna manera restrinjan ciertos ordenamientos internos. El Acuerdo Global con la UE, por ejemplo, incluye una cláusula democrática; la Alianza del Pacífico requiere que sus miembros posean regímenes democráticos, y el Tratado de Asociación Transpacífico (TPP) proscribiera el trabajo infantil.

Como en materia de derechos humanos, el interés por el libre comercio puede también implicar el riesgo de la crítica por la falta de congruencia o de cumplimiento de las disposiciones que pueden acompañar a instrumentos que promuevan la apertura y el comercio mismo en el país. En ciertos casos, además, México podría admitir condicionamientos o disposiciones que no exigiría de algunos socios comerciales al considerar que así conviene a sus intereses. Es decir, aceptaría la no reciprocidad.

### *Cambio climático*

El cambio climático es un claro ejemplo de la coincidencia entre principios e intereses de política exterior.

El liderazgo de México en el combate internacional al cambio climático no es casualidad, responde a una realidad nacional: México es un país altamente vulnerable a los efectos del cambio climático. El 15% de nuestro territorio nacional, el 68.2% de nuestra población y el 71% de nuestro Producto Interno Bruto está muy expuesto a los impactos del cambio climático (SRE, *Cuarto Informe de Labores*, 2010, p. 107).

El interés del gobierno de México por promover medidas para evitar los efectos del cambio climático se vincula positivamente con los principios de política exterior. La sintonía es evidente con el principio de cooperación internacional para el desarrollo, pues los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) no pueden entenderse sin tener en cuenta los retos planteados por el cambio climático. En segundo lugar, muchos países, México incluido, atienden las disposiciones de los tratados internacionales sobre el tema sin considerarlas una injerencia inapropiada, puesto que se trata de un problema que rebasa fronteras y cuya solución debe ser global. Finalmente, el gobierno de México asume que hay una vinculación estrecha entre la agenda de derechos humanos y la del desarrollo sostenible, pues sólo un enfoque que considere los derechos humanos asegura la universalidad de la nueva agenda. Destacan, en particular, los derechos de grupos vulnerables (los pueblos indígenas, los migrantes y las mujeres) que suelen ser los más afectados por las consecuencias del cambio climático y los costos de adaptación.

#### *Combate al crimen organizado transnacional*

Al igual que el cambio climático, la lucha contra el crimen organizado trasciende fronteras y se dirige principalmente hacia actores no estatales. No hay duda de que México es uno de los países más afectados por la existencia de redes criminales transnacionales, por lo que el impulso a la cooperación internacional en este tema es uno de los intereses prioritarios en materia de política exterior. Así lo expresó el presidente Peña Nieto en su intervención ante la Asamblea General de la ONU en el marco de la UNGASS 2016: “Hay que intensificar la cooperación entre nuestros gobiernos y ampliar el intercambio de información y acciones conjuntas para dismantelar las organizaciones delincuenciales”. La lucha contra el crimen organizado puede ser, al mismo tiempo, una gran contribución a la paz y la seguridad internacionales, al respeto y la protección de los derechos humanos. Y puede, además, acompañarse de la cooperación para el desarrollo, ya que éste contribuye a atender las causas estructurales de la violencia y la conflictividad humana.

El combate internacional contra el crimen organizado es tan importante como delicado para cualquier país, puesto que sus características afectan, de una u otra manera, componentes esenciales de la soberanía del Estado: supone el uso de la fuerza y labores de inteligencia que en ocasiones podrían no depender del gobierno afectado. Debido a que la garantía de seguridad es una de las tareas primordiales de cualquier Estado, el asunto ha recaído tradicionalmente en la órbita de lo estrictamente interno. Así pues, la cooperación internacional contra el crimen organizado puede perfectamente entrar en conflicto con el principio de no intervención. Si bien la naturaleza cambiante de las actividades ilícitas y su carácter transnacional pueden exigir, una vez más, la reinterpretación del principio de no intervención (y de la soberanía) con el propósito de alcanzar un fin último de mayor valor, esta reinterpretación necesariamente encuentra límites que son determinados por el Estado.

### *Combate a la corrupción*

Un interés emergente que, como se sugirió anteriormente, podría formar parte de la agenda de política exterior de México, es la lucha contra la corrupción. De manera análoga a la observación internacional de elecciones o al asunto de los derechos humanos en décadas recientes, la corrupción es un tema que por tradición se ha considerado como eminentemente interno. Sin embargo, así como ante situaciones particulares precedentes el país redefinió —en consonancia con la comunidad internacional— el carácter de temas tan sensibles como los ya mencionados, sería deseable que procediera de la misma forma con el tema de la corrupción.

La corrupción es un asunto relevante tanto para la opinión pública nacional (segundo lugar, sólo después de la inseguridad, según la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015, del INEGI) como para la internacional. Además, la corrupción es una práctica que debilita al estado de derecho y a la democracia. En atención a esta urgente necesidad, en 2015 se realizó la reforma constitucional que creó el Sistema Nacional Anticorrupción, cuyo paquete de leyes fue aprobado por el Poder Legislativo en 2016.

Sin embargo, para acabar con este problema se debe ir más lejos. La corrupción se ha vuelto un tema que supera las fronteras nacionales. De ahí que exista ya una norma internacional contra la misma y que se reconozca que este problema debe ser enfrentado con soluciones multilaterales. De hecho, México ya colabora con algunos de estos mecanismos, tanto intergubernamentales (como la ONU, la OEA, la OCDE y la Cumbre contra la Corrupción) como no gubernamentales (por ejemplo, Transparencia Internacional y la Open Society Foundation). No obstante, esta colaboración es insuficiente. Dada la gravedad de la amenaza, sería aconsejable recurrir de manera más activa a los mecanismos internacionales, tal como se hizo en los años noventa con los procesos electorales y los derechos humanos.

## CONCLUSIONES. ¿QUÉ NOS HA DEJADO *MÉXICO GLOBAL*?

*México Global* fue un exitoso ejercicio de aprendizaje y análisis. En el presente documento se han examinado algunos de los temas más sobresalientes del seminario, pero de ninguna manera se ha pretendido que sea exhaustivo, como tampoco hacer justicia a la riqueza de dos días de diálogos. Baste mencionar, a manera de conclusión, dos ideas útiles para la reflexión sobre la política exterior de México. La primera se refiere a la identidad de México como una democracia liberal y a su posición en el sistema internacional. La conjunción de estos dos factores lo impulsa a ser un “jugador global”, es decir, un actor que no sólo acate reglas o disposiciones, sino que también contribuya a elaborarlas y a hacerlas cumplir. No cabe duda de que México es una pieza indispensable en el ajedrez internacional. Sin embargo, sus dimensiones y características lo conducen a ser un “jugador global pero selectivo”: México tiene intereses en múltiples temas de la agenda internacional; sin embargo, no son los intereses de una gran potencia. En *México Global* se dibujó un escenario de foros multilaterales en donde la acción de México no sólo es bienvenida, sino necesaria. Ubicó al país en una región del mundo que nos ofrece grandes oportunidades y retos. Demostró la necesidad de actuar en materia de migración, comercio y derechos humanos e invitó a que nuestra política exterior funcione en un mundo tecnológicamente avanzado.

Para que México como “jugador global pero selectivo” sea eficaz requiere de un sistema internacional con reglas: de aquí la primera justificación para contar con una política exterior de principios. Los principios guían el quehacer internacional de México, pero también ponen de manifiesto los estándares que el país procura y espera en sus relaciones con otros y en las relaciones internacionales en general. Sin reglas y sin normas ninguna política exterior puede cumplir con sus intereses más esenciales: seguridad y desarrollo. Una vez establecidas las reglas básicas del juego se puede for-

mular toda una normatividad para temas específicos. A partir de esas reglas se puede cooperar, colaborar y participar.

Así pues, México debe llevar a la práctica una política exterior bilingüe: de intereses —que definen qué temas importan y por qué, vinculando los ámbitos interno, externo e interméstico— y de principios —que le dan congruencia, orientación y previsibilidad—. El lenguaje bilingüe de intereses y principios, sin embargo, no es perfecto: intereses y principios pueden no coincidir, pueden entrar en tensión o, directamente, en conflicto. Inevitablemente, en ocasiones, algo se pierde en la traducción y la política exterior requiere un ejercicio fino de ponderación en cada caso. Si el interés ha de prevalecer, quienes toman las decisiones deben estar conscientes del precio a pagar. Y viceversa: si en la ruta de sostener un principio de política exterior en determinada agenda algunos intereses se ven lastimados en otra, también se impone una reflexión costo-beneficio.

La eficacia de la política exterior depende no sólo de principios e intereses, de que éstos convivan armónicamente o no, sino de muchas otras consideraciones. En este sentido, el elemento que hace más vulnerable a la política exterior de cualquier país, tal como se desprende de lo expuesto en *México Global*, es el de la incongruencia entre lo que se dice y se hace en el exterior y entre lo que se dice y se hace internamente. Por eso es necesario coordinar la política interna con la política exterior. Sobre una base interna sólida, la política exterior será una herramienta que contribuya a consolidar logros y a enfrentar retos para, de esa manera, mejorar el México de hoy y mañana. Así, la diplomacia mexicana podrá cerrar el círculo y contribuir exitosamente al bienestar de los mexicanos.

*México Global: intereses y principios de política exterior*, se terminó de imprimir en noviembre de 2016. En su composición se utilizaron tipos de la familia Garamond Premier Pro. Diseño editorial, diseño de portada, formación y tipografía: Luis Armando Cornejo Castillo. El cuidado de la edición estuvo a cargo de la Dirección de Producción Editorial del Instituto Matías Romero. Impresión a cargo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

