

La política exterior de México en el gobierno de Peña Nieto: Retos locales e internacionales¹

MARCELA FRANZONI*

Resumen

Este escrito analiza la política exterior del presidente de México, Enrique Peña Nieto; se muestra que la relación entre México y Estados Unidos ha sido la clave para entender las relaciones exteriores del país, lo cual tiene grandes repercusiones en la política interna nacional. Dentro del discurso gubernamental se busca mejorar la imagen de México en el mundo, pero los grandes problemas locales de la economía, la corrupción y sobre todo la violencia ganaron relevancia y mostraron la gran debilidad del gobierno.

Palabras clave: México, gobierno, política exterior

Abstract

This paper analyzes the foreign policy of the president of Mexico, Enrique Peña Nieto. The author shows that the relationship between Mexico and the United States has been the key to understanding the country's foreign relations, which has great repercussions on national politics. The government's speech seeks to improve the image of Mexico in the world, but the great local problems of the economy, corruption and especially violence gained relevance and showed the great weakness of the government.

Key words: Mexico, government, foreign policy

Introducción

En el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018), la política exterior de México se muestra íntimamente vinculada a la política local. Primero, el cambio de partido en el poder, con el regreso de PRI después de doce años, produjo expectativas naturales de posibles cambios en la conducción de las relaciones exteriores. Después, la aprobación del “Pacto por México”, que implementaba reformas estructurales, prometía dinamizar la economía mexicana y promover el crecimiento. En ese sentido, la política exterior

* Licenciada en Relaciones Internacionales en la Universidad Federal de São Paulo, Brasil, y estudiante de maestría en el Programa de Posgrado en Relaciones Internacionales San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP y PUC-SP), Brasil. Correo electrónico: marcelafranzoni32@hotmail.com

¹ Artículo completo del *paper* presentado en la conferencia de la *Western Social Science Association*, realizada en San Francisco, Estados Unidos, de 12 hasta 15 de abril de 2017.

tenía como gran objetivo propagar la imagen de México en el mundo, imagen de un país seguro para inversiones, con libertad de comercio y responsable.

Con todo, así como en otros gobiernos, los objetivos de la política exterior estuvieron influenciados por cuestiones de fondo, como la fuerte relación con Estados Unidos y la dificultad local en encontrar un consenso capaz de definir una estrategia de inserción internacional de Estado. Así, objetivos como diversificar las relaciones económicas de México, mayor cooperación con América Latina y la consolidación del papel del país en el mundo estuvieron mucho más en la retórica gubernamental. Además, los problemas locales como la violencia y la corrupción sobresalieron, con lo cual se mostró débil la estrategia del gobierno mexicano de mejorar la imagen del país. La crisis en la relación con Estados Unidos con la llegada de Donald Trump al poder concentró aún más la atención de la política exterior de México con el vecino, y por otro lado la integración con los países de América Latina pasó por claras dificultades, principalmente en el ámbito de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

En ese sentido, la coyuntura internacional ejerce gran peso en la política exterior mexicana, que se confronta hoy con grandes desafíos internos y externos. La administración de Enrique Peña Nieto se enfrentó con un cierre de oportunidades internacionales. La crisis en la relación con Estados Unidos, en enero de 2017, obligó al gobierno a adoptar medidas de emergencias para hacer frente a las amenazas de Donald Trump, buscando la disminución de las críticas locales y la protección de los mexicanos que viven en el norte. Por otra parte, a pesar de ser un momento de oportunidad para mayor apertura de las relaciones exteriores de México hacia otras regiones, no hubo señales concretas en ese sentido. Así, el gobierno ha tardado en posicionarse en relación a Estados Unidos o en una estrategia de inserción alternativa. El cambio en la Secretaría de Relaciones Exteriores y en la embajada en Washington con la llegada de Donald Trump indican el intento de la política exterior de México en dialogar con Estados Unidos, aunque sepa que hay pocas posibilidades de que sean adoptadas políticas integrales de cooperación, es decir en áreas en que la política exterior de México históricamente demanda acuerdos, como la reforma migratoria.

En este artículo, se explora la política exterior de Enrique Peña Nieto, de 2012 hasta hoy; se argumenta que la relación con Estados Unidos fue y será hasta 2018 la gran clave para entender las relaciones exteriores de México en este período. Lo que va a ser negociado con el vecino, así como las repercusiones que tendrán en el país, defini-

rá no sólo el futuro de las relaciones bilaterales y regionales, sino también la dinámica doméstica en México. Se argumenta también que, aparte de la retórica gubernamental de mejorar la imagen de México en el mundo, los problemas locales ganaron relevancia y mostraron la incapacidad del gobierno para hacer frente a la corrupción, el pesimismo económico y principalmente la violencia.

Ese artículo contiene una introducción y varias secciones. En la primera se abordan los marcos oficiales de la política exterior de México, donde se analiza en Plan Nacional de Desarrollo para el sexenio y los discursos oficiales de la presidencia y de la cancillería. La siguiente parte se enfoca a la política exterior de México, lo que es tratado a partir de marcos generales, las iniciativas y sus significados. Después, se aborda con más detalles la relación con Estados Unidos. Y, por último, la conclusión.

1. Marcos oficiales de la política exterior de México

El Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018 caracteriza la política exterior del período como un “México con responsabilidad global”, teniendo como objetivo principal “[...] ampliar y fortalecer la presencia del país en el mundo” (Gobierno de la República, México, 2012: 92). Sería una estrategia que busca consolidar el país como una potencia emergente, utilizando su presencia en los foros internacionales multilaterales y su amplia gama de acuerdos de libre comercio. Con esto, el país puede consolidarse como un interlocutor del sur y del norte en el continente americano (Gobierno de la República, México, 2012). Además, se tiene la idea de que, con los acuerdos, es posible diversificar el comercio mexicano, dimiendi la dependencia del mercado norteamericano.

Es interesante mencionar que a pesar de tener una subsección que aborda la cuestión migratoria, no hay especificidad en cuanto a la búsqueda de un acuerdo en esta temática con Estados Unidos. Lo mismo ocurre cuando viene definida la estrategia de acción frente a la región de América del Norte. Ese es, por lo tanto, un punto que distingue el Plan Nacional de Desarrollo de Peña Nieto del que elaboró Felipe Calderón en el sexenio anterior. En el período 2007-2012, se ponía como uno de los objetivos de la política exterior mexicana una “solución integral y duradera” para la temática migratoria, trabajando la negociación de “un nuevo régimen migratorio” con “etapas superiores de concertación política” (Presidencia de la República, México, 2007). Con todo, así como el Plan anterior, el de la presidencia de Enrique Peña Nieto también destaca el importante papel de América Latina para la política exterior de México. A pesar de no utilizar el término “prioridad”, afirma que “[...] América Latina y Caribe constituyen el principal espacio de influencia geopolítica de México” (Gobierno de la República, México, 2012: 94).

El documento destaca también cuatro planes de acción para consolidar el papel de México en el mundo. Ellos pasan por el diálogo político con otros Estados y por el consecuente fomento a la cooperación internacional; por la promoción de los valores culturales, turísticos y económicos de México en el mundo; la continuidad de la estrategia de desarrollo mexicana amparada por el libre comercio y en las inversiones internacionales; y por la protección de los mexicanos en el extranjero y de los mismos en México (Gobierno de la República, México, 2012: 99-100). Por lo que se puede observar, los objetivos son muy amplios, conteniendo pocos detalles acerca de la estrategia de política exterior de México en el sexenio. A parte de los mayores detalles ofrecidos en las líneas de acción, poco hay de innovador en el Plan.

Además del Plan Nacional de Desarrollo del sexenio, el discurso del presidente Enrique Peña Nieto y de su secretario de relaciones exteriores son importantes como marcos oficiales de la política exterior del período. En 23 de enero de 2017, cuando se dio la orden ejecutiva de Donald Trump para retirar a Estados Unidos del Acuerdo de Asociación Transpacífico, en posicionamiento en materia de política exterior, el presidente mexicano destacó dos prioridades. La primera, fortalecer la presencia de México en el mundo, permitiendo la diversificación de sus relaciones económicas internacionales. Para eso, se aprovechan los mecanismos ya existentes, como la CELAC y la Alianza del Pacífico. Además, se buscaría el incremento de las relaciones con socios en que hay espacios para mayor cooperación, como Argentina y Brasil. Con la Unión Europea, se negocia la modernización del Tratado de Libre Comercio, así como se negociarían acuerdos bilaterales con los miembros del Acuerdo de Asociación Transpacífico.

El otro objetivo de política exterior destacado por el presidente es la nueva etapa de las relaciones con Estados Unidos, marcadas por el inicio de las renegociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). De acuerdo con Enrique Peña Nieto (2017), México busca diez objetivos en tales negociaciones: 1. Compromiso con los migrantes residentes en el Estado vecino; 2. Repatriación coordinada entre los países; 3. Desarrollo hemisférico compartido; 4. Libre flujo de remesas entre las partes; 5. Compromiso compartido con respecto al tránsito de armas ilegales; 6. Preservación del libre comercio; 7. Inclusión de nuevos sectores en las negociaciones, por ejemplo, el sector de telecomunicaciones; 8. Mejores salarios para los mexicanos residentes en Estados Unidos; 9. Protección de las inversiones en México; 10. La mantenimiento de una frontera unida y no dividida, ya que México no apoya los muros sino más bien los puentes.

En este discurso y en otros pronunciamientos del presidente y de su secretario, ellos piden unidad nacional

y el fortalecimiento de una posición única de México dentro de las negociaciones con Estados Unidos. En un discurso ante el Senado, el Secretario de Relaciones Exteriores, Luis Videgaray, retomó las declaraciones presidenciales y declaró “[...] la necesidad imperiosa hoy más que nunca de diversificar nuestras relaciones en exterior [...]” (Videgaray, 2017). Además, mencionaba que “[...] el esfuerzo más exitoso de integración con América Latina ha sido la Alianza del Pacífico [...]” y que México sigue trabajando para que ella se fortalezca. Con Europa, la prioridad será la modernización del Acuerdo Integral (Videgaray, 2017). Y, con los países del TPP, Luis Videgaray (2017) declaró que México ya inició diálogos que puedan llevar a posibles acuerdos bilaterales de comercio e inversión.

2. La política exterior de Enrique Peña Nieto (2012-2017)

Había grandes expectativas con la política exterior del sexenio debido al cambio de partido político en el gobierno, marcado por el retorno del Partido Revolucionario Institucional (PRI) después de doce años de gobierno del Partido Acción Nacional (PAN). Consuelo Dávila (2016) destaca el vínculo íntimo de la política exterior de México en el período de Enrique Peña Nieto con la política local. Eso porque, además de la transición partidaria, fueron lanzadas, en diciembre de 2012, las reformas estructurales. Éstas, conocidas como “Pacto por México”, además de realizar cambios estructurales vistos como necesarios por las fuerzas políticas², objetivaban el impulso a la democracia y el crecimiento económico de México. Por lo tanto, hubo acuerdos en varios ámbitos, como en el combate a la corrupción, la reforma educativa, las telecomunicaciones y, la más polémica, la reforma energética. Su principal propósito era ampliar la oferta de hidrocarbonatos a la sociedad, lo que se esperaba traducir en menores precios para el consumidor. Con la posibilidad de concesión de contratos a las empresas privadas, se espera que el Estado no tenga tantos riesgos en la extracción del crudo, además de incrementar los ingresos fiscales, los cuales serían utilizados para otros servicios a población (Gobierno de la República, 2014). A pesar de estar en vigencia, la reforma energética no contó con el apoyo de todos los partidos después de lanzada, porque el PRD abandonó las negociaciones a fin de 2013. Con eso, las reformas

2 Se entiende por “fuerzas políticas” los liderazgos de los tres mayores partidos políticos de México, siendo ellos el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

perdieron mucho de su fuerza política, además de seguir fuertemente cuestionada en el empiezo de 2017, cuando el presidente anunció el incremento del precio de la gasolina.

En ese escenario, la política exterior de México se volvería como un soporte para la política local, propagando la imagen del país en el sistema internacional como un ambiente estable y moderno, dispuesto a incrementar los flujos de inversiones externas hacia México. La dimensión económica se mantuvo, por lo tanto, como una de las dimensiones principales de la política exterior. En la política exterior de Enrique Peña Nieto, incluso, es la dimensión que salió más fortalecida, ya que se buscaba la disminución de las temáticas de seguridad, fortalecidas con Calderón. Como será visto más adelante, la entrada en la chancillería del ex Secretario de Hacienda, Luis Videgaray, la participación de México en el TPP y la evolución de las relaciones bilaterales con Estados Unidos son indicios importantes en ese sentido.

La importancia de lo económico en la política exterior se materializa también, además de los acuerdos de inversión, en los tratados de libre comercio. Es interesante notar que en el gobierno de Enrique Peña Nieto fue firmado apenas un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Panamá, el cual entró en vigencia en 2014. Los grandes esfuerzos de la política exterior estarían concentrados en la participación de México en los mega acuerdos regionales, lo que llevó al país a entrar en las negociaciones del Acuerdo de Asociación Transpacífico, en junio de 2012, durante la Cúpula del G-20, en Los Cabos. Además, Enrique Peña Nieto señaló, en abril de 2016, la voluntad en adentrar en las negociaciones de la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión que los EE.UU. negocian con la Unión Europea. Aparte del enfoque de la política exterior en los grandes acuerdos, el bajo número de acuerdos se justifica también porque México ya tenía una red de ellos con varios países. El país tiene diez tratados de libre comercio con cuarenta y cinco países (ProMéxico, 2017).

Con todo, los tratados comerciales y de promoción de inversiones no significan inmediatamente el aumento de los flujos. Como se observa en el caso de México, los miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) corresponden a cerca de 3,3% de las exportaciones y 2,4% de las importaciones totales (Secretaría de Economía, 2017). Eso evidencia que los acuerdos no son suficientes para promover la diversificación de las relaciones económicas de México, las cuales continúan concentradas en Estados Unidos. Ese país es destino de 80,8% de las exportaciones de México y 46,4% de las importaciones (Secretaría de Economía, México, 2017). Los miembros de la Alianza del Pacífico,

por su vez, representan solo 1,6% y 0,7%, respectivamente (Secretaría de Economía, México, 2017).

En ese sentido, las declaraciones conjuntas de los presidentes de Chile, Colombia, México y Perú y de las cumbres anuales, el mecanismo multilateral creado en 2011, se mantuvo con baja formalización y en el caso de México, con poca capacidad de incrementar los niveles de comercio intrabloques. Lo mismo se puede decir de la CELAC, creada en 2010 y compuesta por treinta y tres países. De acuerdo con Natalia Ziccardi (2011), este mecanismo podría ser una oportunidad para que México se reubicase en Latinoamérica, en busca de una región más convergente y con mayores posibilidades de cooperación en varias áreas. Sin embargo, México pasó a ser considerado un Estado extra regional (Ziccardi, 2011), debido a su elección por la asociación con Estados Unidos, en el contexto de la emergencia de gobiernos de centro-izquierda en el continente.

María Elena López Montero y Carlos Contreras Romero (2010) destacan el carácter “mítico” de la diversificación de las relaciones exteriores de México. Presente en el discurso gubernamental desde los años de 1970, ese objetivo de la política exterior está aliado a la búsqueda por mayor autonomía y por el equilibrio de las relaciones con EE.UU. Con todo, como argumentan los autores, los últimos años evidenciaron que la geografía se impone, y que igual en otros momentos históricos cuando hubo el aumento del comercio con otras regiones del mundo, los flujos económicos de México continuaron concentrados en Estados Unidos (Montero; Romero, 2010). A parte de los resultados, el discurso de la diversificación continua vigente en la política exterior de México, estando aún más presente en coyunturas de crisis política y económica. Por lo tanto, es instrumentalizado, o sea, sirve para fines políticos (Montero; Romero, 2010).

Lo que se evidenció en el sexenio de Enrique Peña Nieto es que los mecanismos de integración regional, particularmente CELAC, perdieron importancia en la política exterior de México, justo en un momento cuando podrían ser utilizados como contrapeso a las relaciones con EE.UU. Primero, eso se debe a la crisis que vigente en algunos países del continente, en particular en Brasil y Venezuela. En esos países, los problemas locales acaban por detener con mayor vigor la atención de los gobiernos, atribuyendo menor atención a los mecanismos de concertación política y frenando su intensidad. En el propio caso de México, la ascensión de Donald Trump a la Casa Blanca con los consecuentes problemas locales contribuyeron para que las preocupaciones de política exterior estuviesen más hacia Estados Unidos, disminuyendo

posibilidades de cooperación alternativa. El papel de la dinámica local y de la pérdida de importancia de CELAC para México se observa en el hecho de que, en 2015 y en 2017, Enrique Peña Nieto no compareció en las cumbres. En los dos casos, el gobierno alegó razones internas.

En la de enero de 2015, realizada en Costa Rica, el presidente enfrentaba críticas domésticas por haber viajado a China y a Australia en noviembre de 2014, en tiempo muy cercano a la desaparición de cuarenta y tres estudiantes en el estado de Guerrero. Fue una señal de que el presidente privilegió otros encuentros en detrimento de CELAC, en este caso, de la Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) y del G-20. Ya en la de 2017, la cumbre se realizó en un momento crítico de la relación México-Estados Unidos, lo que culminó en la cancelación de la visita oficial que Enrique Peña Nieto haría hacia Estados Unidos en el final de enero.

La propia declaración del canciller, Luis Videgaray, muestra la corriente dificultad de CELAC en lograr mayor cooperación política entre los Estados miembros. En el mismo discurso citado anteriormente en el Senado, el secretario declaró que la reunión “[...] no estaba cumpliendo sus propósitos” y “[...] no estaba logrando los consensos que tendría que lograr” (Videgaray, 2017). Además, recordó el hecho de que otros presidentes no estuvieron en la cumbre, lo que evidencia una desatención por parte de México.

Por lo tanto, el sexenio presente se contrasta con el anterior, de Felipe Calderón. De acuerdo con Rafael Velázquez Flores y Juan Carlos Castillo (2012), en ese momento, América Latina fue uno de los destinos principales de la política exterior de México, además del aumento de los eventos en Asia. Con todo, como advierten los autores, eso no desplazó a América del Norte como la región con mayor peso estratégico para México. Con Enrique Peña Nieto, ya se percibe un menor interés en esos procesos, lo cual se refleja en el interés de México por la región y en el futuro de los mecanismos multilaterales de los que forma parte. El futuro de la integración en el continente depende del entendimiento entre México y Brasil, los cuales se mantienen con bajo nivel de cooperación política y económica, evidenciada en las dificultades para que se formalice un tratado de libre comercio.

Para Ana Covarrubias Velasco (2010), el interés de Felipe Calderón por América Latina se explica principalmente por la necesidad de “recomposición” de las relaciones con la región. Después del sexenio de Vicente Fox, quien entró en discordancia abierta con algunos países de la región, como Cuba y Venezuela, sería necesario mejorar las relaciones bilaterales y multilaterales,

lo que también explica CELAC y el Proyecto Mesoamérica³ (Velasco, 2011). En ese sentido, las relaciones con Latinoamérica retornarían en su “normalidad” en el gobierno de Enrique Peña Nieto, después de un período de confrontaciones abiertas, con Vicente Fox (2000-2006), y de más activismo, con Felipe Calderón (2006-2012).

Las relaciones con América Latina también son puente para la mayor presencia de México en Asia. La propia Alianza del Pacífico, de acuerdo con Mariano Turzi (2014), es un proyecto de internacionalización de los países miembros, más que de la profundización del proceso de cooperación. Andrés Malamud y Gian Luca Gardini (2012) también destacan la motivación económica en los proyectos regionales de México, muy presentes en sus relaciones con Asia y particularmente, con China. El país ya es la segunda mayor socia comercial de México, correspondiendo con cerca de 1,4% de las exportaciones y 18% de las importaciones (Secretaría de Economía, México, 2017). Con todo, es una relación marcada por la asimetría, ya que, en 2016, México presentó un déficit comercial de más de 64 mil millones de dólares (Secretaría de Economía, México, 2017). Aparte de la relación comercial, aún hay muchos temas en que la relación bilateral es poco desarrollada. En este contexto, en la visita de Estado de Xi Jinping a México, en junio de 2013, fue anunciada la Asociación Estratégica Integral, cuyo objetivo general es justamente ampliar la cooperación.

En el encuentro de Enrique Peña Nieto y Xi Jinping, en la APEC, en noviembre de 2014, fueron anunciados varios acuerdos bilaterales, entre ellos para la cooperación energética. Con la apertura del sector en México y la gran capacidad china de inversión, hay mucho interés que tales proyectos avancen. En la ocasión, fueron anunciados acuerdos entre empresas chinas y Petróleos Mexicanos (PEMEX). Más reciente, en diciembre de 2016, China adquirió posesiones en el Golfo de México, donde extraerá crudo de aguas profundas en la frontera marítima con Estados Unidos. Eso muestra que, aparte de las dificultades comerciales, en la temática energética, hay espacio para mayor cooperación bilateral.

En la política exterior con “responsabilidad global” se daría seguimiento con la participación de México en los mecanismos multilaterales. Como destaca Ana Covarrubias Velasco (2010), en el fin de los años noventa, México inició un proceso de apertura política, lo que implicó mayor comprometimiento y participación del

3 Creado en 2001 como Plan Puebla-Panamá, el Proyecto Mesoamérica recibió ese nombre en 2008, cuando incorporó Colombia.

país en los órganos multilaterales. Son expresiones de ese momento el Acuerdo Global con la Unión Europea, en 1997, y el reconocimiento de la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en 1998. Para la autora, era la formalización de “[...] una nueva actitud de México respecto a la democracia y los derechos humanos” (VELASCO, 2011: 103). Ya en el gobierno de Vicente Fox, México ocupó un cargo en el asiento no permanente en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, en 2002-2003.

En la administración de Enrique Peña Nieto, la gran novedad fue la participación del país en las operaciones de mantenimiento de la paz de ONU. El anuncio fue hecho en septiembre de 2014, cuando el gobierno dijo que “la participación de los países en las OMP de la ONU es una de las expresiones de la responsabilidad global de un Estado” (EMBAJADA DE MÉXICO EN ESTADOS UNIDOS, 2014). Es importante destacar que México ya había participado en semejantes operaciones en otras tres ocasiones, pero siempre como miembro observador, habiendo estado en Los Balcanes (1947-1950), en Cachemira (1949) y en El Salvador (1992-1993). Con todo, como señaló Ana Covarrubias Velasco (2010), la participación de México en los regímenes internacionales tiene una contraparte importante, la contraparte local. Con eso, se desprende que no basta que un país haga parte de los organismos multilaterales para que los derechos humanos sean respetados. Por contrario, lo que se evidenció en la administración de Enrique Peña Nieto fue que con un incremento de la participación de México en tales órganos y la mayor incorporación en la agenda de política exterior de los temas de derechos humanos y democracia, la situación en el país se mantuvo deteriorada, como con la desaparición de los cuarenta y tres estudiantes en Iguala y la, hasta hoy, no conclusión del caso por la justicia nacional.

El evento de los estudiantes de hecho fue un golpe para la administración de Peña Nieto, que además de tener que explicarse a la opinión pública interna, entró en contradicción con la política exterior, o sea, expuso los claros límites locales de la incorporación de la agenda mencionada. También llama la atención los casos de violencia contra periodistas, cuando en marzo de 2017 tres periodistas fueron muertos en diferentes estados de la nación (El País, 2017). Con eso, la tentativa del gobierno de mejorar la imagen del país hacia el exterior estuvo sumariamente comprometida, exponiendo el clima local de inseguridad e impunidad.

Se puede decir, entonces, que en la medida que el mandato de Enrique Peña Nieto avanzaba, más difícil estaba para México mantenerse firme en los objetivos del Plan

Nacional de Desarrollo del sexenio. Los primeros años de la política exterior fueron de relativo activismo, lo que implicó el establecimiento de acuerdos importantes, como los realizados con China. Con todo, con la evolución de la coyuntura electoral en Estados Unidos, se mostró más difícil no volverse con prioridad al vecino. Perdió fuerza la tesis de la diversificación de las relaciones económicas, de la mejora de la imagen del país y del compromiso con los órganos internacionales, que no evitaron abusos locales. La agenda interna y externa parecían estar en descomposición y el gobierno tuvo que adoptar medidas de emergencia. Uno de ellos fue en la conducción de la Secretaría de las Relaciones Exteriores, que pasó por las manos de José Antonio Meade Kuribreña, Claudia Ruiz Massieu y Luis Videgaray, quien está vigente.

3. Las relaciones con Estados Unidos en el sexenio

Consuelo Dávila (2016) afirma que el TPP fue el proceso que más recibió atención en la política exterior de México en el sexenio. Con todo, es importante destacar que él hace parte de una dimensión más amplia y más estructural de las relaciones del país con el mundo, las relaciones con Estados Unidos. De hecho, el TPP es una oportunidad para que México tenga acceso a mercados aun poco explorados, como los asiáticos. Con todo, es una manera de conectarse con el mayor proyecto comercial de la era Obama, o sea, de estar incluido en el proceso de mayor esfuerzo diplomático de su principal socio comercial.

Aunque en 2017 hay más de un año para que Enrique Peña Nieto termine su mandato, su política exterior será marcada por la relación, sea cooperativa o sea de conflicto, con Estados Unidos. El presidente mexicano estuvo en Washington para encontrarse con Barack Obama en dos ocasiones, en noviembre de 2012 y en julio de 2016, mientras que el presidente norteamericano visitó Los Pinos en mayo de 2013. En ese momento, se discutía en los Estados Unidos una reforma migratoria, la cual podría beneficiar a los mexicanos residentes en ese país. Sin embargo, la misma no avanzó con gran fuerza, y hoy, la demanda histórica de la política exterior de México está aún más lejos de concretizarse. Lo que fue acordado fue el Diálogo Económico de Alto Nivel México-Estados Unidos, cuyos objetivos principales son la promoción de la competitividad y de la conectividad, el fomento al crecimiento económico y el ejercicio conjunto de un liderazgo regional y global (United States of American Embassy, 2013).

Uno de los avances del Diálogo fue la cooperación educativa en el ámbito del Foro Bilateral México-Estados Unidos sobre Educación Superior, Innovación e Inves-

tigación (FOBESII). El programa busca incrementar los intercambios académicos entre los dos países, así como el aprendizaje del inglés y del español (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2016). Con eso, México puede llegar a ser el tercer país con más estudiantes en Estados Unidos, pudiendo llegar a 100 mil hasta 2018 (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2016). De acuerdo con el gobierno, en 2014 y 2015 hubo un incremento de 19% de estudiantes estadounidenses en México.

Así, aparte de las denuncias de que la agencia de espionaje de los EE.UU. había espionado Enrique Peña Nieto, hecha en septiembre de 2013, la relación de México con la administración de Barack Obama mostraba señales de cooperación. En el período, la Secretaría de Relaciones Exteriores pidió que hubiese investigaciones, pero la relación bilateral no estuvo afectada concretamente. En contraste, en el caso de las denuncias que involucraban a la presidente brasileña Dilma Rousseff, hechas en el mismo período, la mandataria canceló una visita oficial que haría a Estados Unidos.

Con la llegada de Donald Trump, un candidato con fuerte discurso anti mexicano, la chancillería tuvo que reaccionar de alguna manera a sus declaraciones. La promesa de la construcción de un muro en la frontera y las declaraciones de que Estados Unidos no se había beneficiado del TLCAN y que, por lo tanto, éste sería renegociado, trajeron un contexto de gran incertidumbre a México y a su futuro macroeconómico y político. La invitación de Donald Trump a Los Pinos, en agosto de 2016, costó el cargo al Secretario de Hacienda Luis Videgaray y produjo varias críticas al presidente Enrique Peña Nieto. En la semana de las elecciones norteamericanas, la moneda siguió su ritmo de gran inestabilidad, así como las inversiones extranjeras. El peso mexicano se devaluó más de 15% en la semana electoral (Ahrens, 2016), y las inversiones fijas brutas en México tuvieron una variación anual en 2016 de apenas 5,4%, habiendo sido negativas en cuatro meses del año⁴ (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2017).

Lo que se observó es que la relación con el vecino y principal socio de México tenía fuertes repercusiones locales y externas, que podrían incluso llevar el país a la redefinición de su estrategia de inserción internacional. En la parte local, la opinión pública se dividió entre la necesidad de entenderse con Estados Unidos, explicada por la magnitud de la dependencia económica mexicana, y la demanda de que el gobierno de México adoptara

una postura más crítica frente al presidente electo. Si no hay un consenso acerca de cómo conducir las relaciones bilaterales en el momento de crisis, hay seguramente más costos para el gobierno de Enrique Peña Nieto, delante de una sociedad que pide transparencia en la conducción de las negociaciones. La consideración de que Luis Videgaray tiene mantiene una buena relación de diálogo con las autoridades de Estados Unidos lo llevó a asumir el cargo de Secretario de Relaciones Exteriores, en enero de 2017, lo que no impidió la crisis y la consecuente cancelación de la visita oficial que Enrique Peña Nieto haría a Washington. Ya es cierto que el TLCAN será renegociado, pero los desdoblamientos serán conocidos solamente en el próximo año.

Se puede decir que la crisis en la relación con Estados Unidos absorbió gran parte de las preocupaciones de la política exterior de México en los últimos años del sexenio. Ello, además, reforzó la dinámica económica como la clave en las relaciones exteriores, la cual tiene fuertes conexiones con la dinámica local mexicana. Por la complejidad de la posición de México y de los posibles desdoblamientos de las negociaciones con EE.UU., la política exterior de Enrique Peña Nieto en su último año concentra esfuerzos en las relaciones con Estados Unidos. Así, ya no insiste en la integración con América Latina, mientras que las propuestas de Donald Trump podrían empeorar el apoyo popular a Peña Nieto, como lo ha sido el aceptar tropas estadounidenses en territorio nacional para ayudar en el combate al narcotráfico. La indefinición del gobierno mexicano apunta para el gran reto histórico de la política exterior de México descrito por Elena López Montero y Carlos Contreras Romero (2010): manejar las relaciones con EE.UU. y simultáneamente aprovechar otras oportunidades.

Además de la crisis en la relación con Estados Unidos, donde se muestra la importancia de los aspectos económicos en la política exterior de México, sobresalió la conexión entre la dinámica local y la externa. La manera en que el gobierno condujo las relaciones con el vecino y como lo va a hacer en las renegociaciones del TLCAN tuvo y tendrá repercusiones en la opinión pública de México, con clara influencia en el proceso electoral presidencial en junio de 2018. Aparte de los pedidos gubernamentales de unión nacional, los intereses son muy distintos entre los diversos sectores mexicanos, lo que impide la formación de una posición común. La baja popularidad de Enrique Peña Nieto también muestra la limitada capacidad del gobierno en formular una estrategia que contemple amplio apoyo, y menos para una inserción internacional alternativa.

4 Como comparación, la variación anual de 2015 fue de 52,5% (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2017).

Conclusiones

Si uno de los presupuestos de la política exterior de México en el sexenio de Enrique Peña Nieto era mejorar la imagen del país en el mundo, estaba claro que la conducción de las relaciones exteriores estaría fuertemente pautada por la dinámica local. Los documentos oficiales muestran objetivos genéricos y con elementos de continuidad con otras administraciones, como la diversificación de las relaciones económicas internacionales y la mayor cooperación con Estados Unidos. Así, la política exterior de Enrique Peña Nieto logró, en sus años iniciales, procesos importantes. Entre ellos, se destaca la Asociación Estratégica Integral con China, el Diálogo Económico de Alto Nivel México-Estados Unidos, la participación de México en las misiones de paz de la ONU y en los organismos internacionales, además de la entrada en el TPP. Con todo, ya en los años finales del sexenio, se deterioraron las relaciones con Estados Unidos aunque en ellas se concentró gran parte de la atención de la política exterior de México; ello obligó al gobierno a trazar otra estrategia delante de la retirada de EE.UU. del TPP. La dependencia mexicana en relación a los Estados Unidos y el nivel de integración entre los intereses económicos dificultó que el gobierno asumiera una postura más crítica frente a Donald Trump, porque se mantuvo paralizado delante de la complejidad del escenario.

Por lo tanto, la política exterior de México en el sexenio se vio atrapada en la coyuntura local y externa. En términos locales, los índices de violencia y de corrupción contradecían el objetivo de mejorar la imagen del país, enflaqueciendo el poder de proyección de México. Por otra parte, en el campo externo, disminuyeron las oportunidades para que el país diversificara sus relaciones económicas internacionales. La CELAC pasó por claras dificultades, lo que incluso generó menor interés de México por ese organismo multilateral. Aparte de que la Alianza del Pacífico es una organización privilegiada en América Latina, el comercio intralocal ha sido poco significativo en la pauta general de México. Ya en términos de proyección externa, México aún tiene puntos de enclave en el comercio con Asia, que acaban por ser mejor trabajados en el nivel bilateral. Por ejemplo, en los acuerdos de cooperación energética ahora firmados, las negociaciones han sido entre dos países.

Como se observó, el hecho de que México tenga gran cantidad de acuerdos de libre comercio no significa incremento de los flujos entre los países. La posibilidad de diversificación pasaría mucho más por la redefinición de una estrategia en términos locales, con los diversos sectores civiles y principalmente empresariales dispuestos a incursionar en otras regiones. Ahora, delante de la complejidad de las relaciones con Estados Unidos, ello sería

una oportunidad, pero mucho más un riesgo para la coyuntura económica de México, justo cuando ya hay gran incertidumbre. Se puede decir que la política exterior del sexenio empezó con varios proyectos, pero se vio limitada por elementos estructurales de las relaciones del país, como el papel de Estados Unidos en la inserción internacional de México y la dificultad en mejorar las relaciones con otras regiones, como América Latina y Asia.

Había grandes expectativas con las reformas estructurales, que no se cumplieron. El crecimiento económico mexicano en 2016 fue 2%, siendo la previsión para 2017 apenas 1,8% (World Bank, 2017). La evolución del cuadro de los derechos humanos por su vez obligó al gobierno, en muchos momentos, a ponerse más atento a la dinámica local. Y, desde las elecciones en Estados Unidos, se evidenció cómo el ámbito doméstico está estrictamente vinculado a la política exterior de México en lo que pasa por las relaciones con el vecino. El discurso de Donald Trump dejó al gobierno de Enrique Peña Nieto en una posición defensiva, lo que fue visto por algunos sectores sociales como una posición débil. El gran desafío ahora es justamente fortalecer la posición de México en las negociaciones, lo que pasa por la generación de algún consenso nacional, aunque ello parezca difícil.

Bibliografía

AHRENS, J. M. (2016). Peso mexicano sofre a pior queda do planeta com efeito Donald Trump. Disponible en: http://brasil.elpais.com/brasil/2016/11/11/internacional/1478881241_290530.html. Consultado en: 03 de abril de 2017.

DÁVILA, C. (2016) Reflexiones sobre la política exterior de México. *XXIV Foro Nacional de Política Exterior*, 2016.

EL PAÍS (2017). Asesinados tres periodistas mexicanos en menos de un mes. http://internacional.elpais.com/internacional/2017/03/23/mexico/1490282694_558048.html?rel=mas Consultado en: 03 de abril de 2017.

Embajada de México en Estados Unidos (2014). "México anuncia su participación en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU". <https://embamex2.sre.gob.mx/eua/index.php/es/comunicados/comunicados-2014/839-mexico-anuncia-su-participacion-en-las-operaciones-de-mantenimiento-de-la-paz-de-la-onu>. Consultado en: 14 de marzo de 2017.

FLORES, R. V.; CASTILLO, J. C. (2012). ¿Diversificación o concentración?: la política exterior de México en cifras 2006-2010. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, número 112, jan-abril 2012, pp. 133-163. Dispo-

nível em: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rri/article/view/36044/32760>. Acesso em 3 de fevereiro de 2016.

GARDINI, A.; MALAMUD, G. L. (2012). Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons. *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, Londres, v. 47, número 1, 2012. Disponible en: <http://www.tandfonline.com/loi/rspe20#.Va99uflViko>. Consultado en: 22 de julio de 2015.

Gobierno de la República (2012). “Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018”. Disponible en: <http://pnd.gob.mx/>. Consultado en: 3 de marzo de 2017.

Gobierno de la República (2014). “Reforma Energética”. Disponible en: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/04/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_Energetica1.pdf. Consultado en: 06 de marzo de 2017.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2017). “Banco de Información Económica”. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>. Consultado en: 04 de abril de 2017.

López Montero, María Elena; Romero, Carlos Contreras (2010). El mito de la diversificación de las relaciones exteriores de México: las relaciones con Europa, Asia-Pacífico y Medio Oriente. In: MONTERO, M. E. L.. (Coord.) *Temas y escenarios en la agenda de política exterior de los gobiernos de la alternancia política en México*. México, D.F.: DGAPA, 2010. Pp. 229-256.

Presidencia de la República (2007). “Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012: Eje 5. Democracia efectiva y política exterior responsable”. Disponible en: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=democracia-efectiva-y-politica-externor-responsable>. Consultado en: 3 de marzo de 2017.

ProMéxico (2017). “México y sus tratados de libre comercio con otros países”. Disponible en <http://www.promexico.gob.mx/comercio/mexico-y-sus-tratados-de-libre-comercio-con-otros-paises.html>. Consultado en: 06 de marzo de 2017.

Secretaría de Economía (2017). “Comercio Exterior / Información Estadística y Arancelaria”. Disponible en: <http://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/comercio-externor-informacion-estadistica-y-arancelaria?state=published>. Consultado en: 06 de marzo de 2017.

Secretaría de Relaciones Exteriores (2017). “México y Estados Unidos fortalecen cooperación educativa”. Disponible en: <http://www.gob.mx/sre/articulos/mexico-y-estados-unidos-fortalecen-cooperacion-educativa>. Consultado en: 03 de abril de 2017.

TURZI, M.. Asia y la ¿(des) integración latinoamericana? (2014). *Revista Nueva Sociedad*, Buenos Aires, número 250, marzo-abril 2014, pp. 78-87. Disponible en: <http://nuso.org/articulo/asia-y-la-desintegracion-latinoamericana/>. Consultado en: 23 de junio de 2015.

United States of America Embassy (2013). “El Presidente de México Enrique Peña Nieto visitará Estados Unidos en enero”. Disponible en: <http://iipdigital.usembassy.gov/st/spanish/texttrans/2014/12/20141212311969.html#axzz4NMtH0XKo>. Consultado en: 06 de marzo de 2017.

VELASCO, A. C. (2010). *Cambio de siglo: la política exterior de la apertura económica y política*. México: El Colegio de México, 229 páginas.

VIDEGARAY, L. (2017). “Mensaje del Doctor Luis Videgaray Caso, ante el Senado de la República”. Proferido en 28 de febrero de 2017. Disponible en: <http://www.gob.mx/sre/articulos/mensaje-del-doctor-luis-videgaray-caso-ante-el-senado-de-la-republica?idiom=es>. Acceso en: 09 de marzo de 2017.

WORLD BANK (2017). “Mexico”. Disponible en: <http://data.worldbank.org/country/mexico>. Consultado en: 03 de abril de 2017.

ZICCARDI, N. S. (2011). México y América Latina: la vía multilateral. En GONZÁLEZ, G.; PELLICER, O.. (Orgs.) *Los retos internacionales de México: Urgencia de una mirada nueva*. Cidade do México: Siglo XXI Editores.