

Enrique Peña Nieto y el primer año de gobierno: nueva visión para la política exterior

Enrique Peña Nieto and the First Year of Government: A New Vision for Foreign Policy

Jessica de Alba Ulloa*

Resumen

Siguiendo un análisis de política exterior enfocado en actores específicos, el artículo relata el primer año de gobierno de Enrique Peña Nieto en la materia. Se examinan las acciones del Ejecutivo en la persona del presidente, así como del titular de la dependencia encargada, la Secretaría de Relaciones Exteriores, analizando la práctica diplomática. Además de las acciones concretas en algunas regiones del mundo, se evalúa la utilidad de los indicadores para las mediciones del desempeño en la materia, integrados al Plan de Desarrollo Sectorial. Se llega a la conclusión, por un lado, de la poca pertinencia sobre la medición del desempeño en áreas específicas de la política de México por medio de indicadores. Por otro, se deja claro que si bien se han notado cambios en las formas, el fondo permanece constante. Se subraya la necesidad de avanzar en la aplicación de la ley y el desarrollo del país, para que las acciones de política exterior sean en verdad eficientes y se traduzcan en desarrollo para México.

Palabras clave: México, política exterior, diplomacia, relaciones internacionales.

Abstract

Doing a foreign policy analysis focusing on specific actors, the National Executive in the person of President Enrique Peña Nieto, as well as the head of the department in charge, the Ministry of Foreign Affairs in the person of José Antonio Meade, the article analyses their actions and the diplomatic practices during the first year in office of the current government. The analysis concentrates first in specific actions of Mexico in some regions of the world; then, the article studies the usefulness of specific indicators contained in what is called the Sector Development Plan, a document elaborated for the Ministry of Foreign Affairs in order to measure the performance of its activities. The conclusion on one hand, states this type of measurement is of little relevance to the performance of

* Doctora en Ciencias Políticas y maestra en Diplomacia y Negociación por la Universidad de París XI, Francia, Beca del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y beca EGIDE del gobierno francés. Coordinadora académica de la Facultad de Estudios Globales de la Universidad Anáhuac México Norte. Correo electrónico: jessica.dealba@anahuac.mx

Mexico's foreign policy through the established indicators. On the other hand, it makes clear that while there have been changes in procedures, the content of foreign policy actions remain constant. The need for the establishment of the rule law and the true development of the country is essential in order for any foreign policy actions to be truly efficient for Mexico's growth and wellbeing.

Key words: Mexico, foreign policy, diplomacy, international relations.

Introducción

Después de dos sexenios de una política exterior errática y sin estrategia, se esperaba con avidez que el nuevo gobierno introdujera un cambio real en este sector. Si bien el presidente Felipe Calderón tuvo gran participación a nivel de conferencias relevantes, como las reuniones del G20, las COP (Conferencia de las Partes de la Convención de Río), entre otras, el desdén con el que el entonces presidente trataba el tema de política exterior, con el que recibía a mandatarios que consideraba poco útiles para México, con el que aceptaba las cartas credenciales de los diplomáticos acreditados en el país al aceptarlas en paquete, sin las cortesías para con cada uno de los representantes de gobiernos extranjeros, eran un reflejo del cansancio y desinterés hacia las relaciones internacionales.

Ha pasado más de un año de que el nuevo gobierno en México tomó posesión, lo cual significó la vuelta del partido que antaño dominaba. Un análisis se vuelve imperativo para tener claridad de los cambios con respecto a las políticas anteriores y sobre la forma del “nuevo” prisma, representado por el presidente Enrique Peña Nieto, quien llega con una nueva generación que dista mucho del “viejo” Partido Revolucionario Institucional (PRI), con formas de interactuar en el contexto internacional diferentes, por lo que se esperan resultados que, cabe mencionar, urgen dada la mala imagen con la que quedó México en el sexenio pasado.

Es claro que la percepción de la población en general sobre las acciones de política exterior no es satisfactoria,¹ puesto que hay desconocimiento sobre las gestiones que impactan de manera directa en su vida diaria. Sin embargo, una política que no abone al desarrollo del país es inútil. Por lo anterior, es importante definir si se puede hablar de una diferencia fundamental en el manejo de la misma que pueda verse reflejada en una mejoría de México y sus ciudadanos en su conjunto. Este artículo argumenta que, en la forma, sí se observa un giro de timón. Sin embargo, hasta ahora

¹ Guadalupe González González, Jorge Schiavon, Gerardo Maldonado, Rodrigo Morales Castillo y David Crow, *México, las Américas y el mundo 2012-2013. Política exterior: opinión pública y líderes*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2013.

es difícil comprobar que la transformación se ha realizado en el fondo y que tendrá un impacto general en todos los indicadores de la economía y la sociedad mexicana. El objetivo debe ser lograr congruencia entre la política interna y la externa, pues ésta, sin la primera, no tiene relevancia alguna.

Siguiendo un análisis de política exterior enfocado en actores específicos, se examinarán las acciones del Ejecutivo en la persona del presidente de la República y de las acciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), analizando la práctica diplomática. Posteriormente, se evaluará la utilidad de los indicadores para las mediciones del desempeño en la materia y se finalizará con conclusiones.

Cambios en las formas

En muchas ocasiones se ha considerado que México fue líder en América Latina mediante su política exterior, situación que se modificó cuando se realizaron reformas estructurales dando paso al neoliberalismo económico. Esta visión indicaría que no dejó de ser líder, pero que su atención estaba ya volcada hacia el Norte, dejando en este sentido, “abandonada” a su región natural. El país se abrió al exterior, se le aceptó en el “club de los ricos” (la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), la relación con Estados Unidos comenzó a ser muy buena, derivando en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, junto con Canadá. Años más tarde y dados los acontecimientos de gran violencia por la lucha contra el crimen organizado desde el anterior sexenio (2006-2012), se oscureció el poco prestigio internacional que quedaba. Sin embargo, esta lectura no quedaría completa sin mencionar el otro lado de la moneda. Hay visiones que no le conceden a México esta posición de liderazgo y, al contrario, se critica que la política exterior siempre ha sido defensiva y reactiva, escudándose en el multilateralismo y en los principios para “demostrar” su independencia *vis à vis* el vecino del Norte.²

Lo que sí se puede señalar con certeza es que mediante el seguimiento de los principios México pudo, en muchas ocasiones, servir de mediador, de gobierno amigo –sobre todo en América Latina– o actuar respondiendo a las coyunturas internacionales, como por ejemplo con la imposición de visa a los ciudadanos sudafricanos debido al *apartheid*. Pero, en otras ocasiones, se quedó en un medio gris respecto a decisiones incómodas, como la invasión a Irak en 2003, que terminó siendo muy costosa en términos de la relación con Estados Unidos.

² Véase César Sepúlveda (comp.), *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994; Rosario Green, “México: la política exterior del nuevo régimen” en *Continuidad y cambio en la política exterior de México*, El Colegio de México, México, 1977.

En algunos círculos diplomáticos se habla de la percepción de un cambio. Para algunos, viene por iniciativa de la Presidencia, pero presentado más bien como una inercia, en el sentido de que la parte económica es la que sigue predominando. En dicho ámbito se pone en duda la sustancia de la parte política. En otros círculos, se aprecian las acciones de política exterior como muy acertadas, aunque no se percibe de manera precisa o en algún documento, sino como algo general que envuelve la época presente.

De cualquier manera, se puede observar que el presidente Peña Nieto ha marcado una diferencia en los modos y las formas respecto a la administración previa, por medio de una política respetuosa, cordial y discreta.³ Los viajes realizados demuestran su interés por tener una relación cordial con todos los países; el *tour du marché* se nota también diferente y se observa una estrategia de política de tradición de no alinearse ni siquiera con los No Alineados⁴ para así tener libertad de movimiento. Dentro de esta planeación, se nota una política de relaciones respetuosas y un trabajo desde el secretario de Relaciones Exteriores para avanzar en las labores del presidente. Hay, en efecto, una diplomacia de formas, de buenas relaciones públicas, de una fuerte inversión en medios de comunicación con el fin de cambiar la imagen del país, además de propiciar relaciones importantes para México. Sin embargo, falta conocer un poco más el contenido.

Las acciones del presidente Peña Nieto

Como presidente electo, Enrique Peña Nieto comenzó a realizar giras fuera de México, primero por América Latina –lo que ya enviaba la señal del deseo de recomposición de relaciones perdidas y dañadas– y después por Europa. Se privilegió el tema

³ En este sentido, mucho se ha criticado el caso de Florence Cassez, ciudadana francesa acusada de ser cómplice en casos de secuestro durante el sexenio del presidente Calderón, lo que llevó a un distanciamiento entre ambos países. Aunque el amparo que permitió la inmediata liberación de Cassez y su regreso a Francia fue materia judicial, mucho se especula de una orden de Presidencia para hacer un “intercambio” a fin de que los hijos de Arturo Montiel y la francesa Maude Versini se quedaran en México con el padre. No existe nada que pueda comprobar esta especulación. Montiel se quedó con los niños desde diciembre de 2011 y el caso de Cassez finalizó en 2013. Por otro lado, fuentes que tuvieron acceso al expediente completo de Cassez de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierten que, en efecto, la mencionada era inocente y que todo se debió a un arreglo de cuentas entre el hermano de ésta (Sébastien Cassez) y el entonces titular de la Secretaría de Seguridad Pública, Genaro García Luna. Tampoco ha sido posible comprobar esta versión.

⁴ El Movimiento de Países No Alineados es una agrupación de Estados que se formó durante la Guerra Fría, cuya finalidad era conservar su posición neutral con respecto a las dos superpotencias (la Unión Soviética y Estados Unidos). Sigue vigente, aunque su relevancia es mínima.

económico, lo que dejaba ver entonces que se seguiría por esta línea, no muy diferente en este sentido a su predecesor, aunque sí con la firme intención de dejar de aparecer en las notas “rojas” de los rotativos internacionales.⁵ No podría ser de otra manera, cuando en efecto se necesita reactivar la economía del país. Y, en realidad, había que continuar con algunas de las anteriores políticas, sobre todo en el ámbito multilateral. La diferencia, que se evaluará al final del presente sexenio, será en cuánto abonarán estas intervenciones al desarrollo nacional.

Ya una vez en la Presidencia, el Ejecutivo ha recorrido 20 naciones en 18 giras de trabajo, incluyendo a grandes potencias mundiales, como Estados Unidos, Gran Bretaña, Rusia y China. Recibió también en visita de Estado a 10 mandatarios extranjeros –siendo los últimos el presidente François Hollande de Francia y el jeque Mohammed bin Rashid Al Maktoum, vicepresidente y primer ministro de los Emiratos Árabes Unidos y gobernador de Dubai, en abril de 2014– y a los príncipes de Dinamarca; durante 2013 sostuvo 105 encuentros con 58 jefes de Estado o de gobierno, con 10 titulares de organismos internacionales y dos jefes de gobiernos sub nacionales.⁶ En abril de 2014 recibió al secretario general de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Ban Ki Moon, quien vino a la Primera Reunión de la Alianza Global para una Cooperación Efectiva para el Desarrollo, celebrada en la capital mexicana.

Derivado de lo anterior, vale la pena revisar las relaciones con algunas partes del mundo, para analizar si ha sido correcta o productiva la política seguida hasta ahora.

América del Norte

En primera instancia, las relaciones con los vecinos del Norte: Estados Unidos y Canadá. Si bien ha habido visitas de una parte y de otra, no se ha avanzado mucho en lo estructural. Hay un desinterés patente de las contrapartes –el presidente de Estados Unidos, Barack Obama y del primer ministro de Canadá, Stephen Harper– que no se ha logrado revertir. En febrero de 2014 se llevó a cabo la Cumbre de Líderes de América del Norte, mecanismo que supone conversaciones de alto nivel que no tiene la continuidad debida. Dicho encuentro no pareció rendir resultados adecuados o, al menos, tangibles.⁷ Cabe señalar que se depende, en gran medida, del clima político en cada país.

⁵ Jessica de Alba, “¡México en el mundo!” en *Excelsior*, sección Global, México, 1º de septiembre de 2011.

⁶ Natalia Gómez, “Hizo Peña 16 viajes al extranjero: SRE” en *El Universal*, México, 25 de diciembre de 2013; CNN México, “Peña Nieto hizo 16 viajes al extranjero durante su primer año de gobierno” en *CNN México*, México, 25 de diciembre de 2013.

⁷ Jessica de Alba Ulloa, “Comentarios sobre la cumbre de líderes de América del Norte” en *Blog COMEXI*, México, 24 de febrero de 2014, disponible en <http://goo.gl/E1Odh> y Jessica de Alba Ulloa,

La relación de México con Estados Unidos sigue estando definida –en el discurso– en términos económicos, de seguridad y de lazos sociales derivados de la migración.⁸ Sin embargo, no hay en el horizonte una estrategia que lleve a avanzar hacia un esquema de mayor integración, que en definitiva beneficiaría mucho a México y a los otros dos países.⁹ Estados Unidos busca acuerdos de libre comercio, como por ejemplo con la Unión Europea, así como con otras asociaciones, como el Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (TPP) de manera unilateral, sin analizar las posibles ventajas de una actuación de América del Norte en bloque.¹⁰

Se percibe que el único interés de Estados Unidos se limita a la seguridad, puesto que el tema migratorio está empantanado en el Congreso de dicho país y sin que se hayan visto actuaciones públicas por parte de las autoridades mexicanas para influir en dicho proceso.¹¹

“Comentario” en Fernanda Navarro e Iván Saldaña, “Prevén que Canadá mantenga visados” en *Excelsior*, sección Nacional, México, 17 de febrero de 2014, disponible en <http://goo.gl/9vEHsi>; Jessica de Alba Ulloa, “Comentario sobre la Cumbre de Líderes de América del Norte” en *Soundbyte*, Grupo de trabajo de COMEXI sobre Estados Unidos, México, 17 de febrero de 2014, disponible en <http://ow.ly/tMKDY>

⁸ Palabras del discurso del embajador de Estados Unidos en México, Anthony Wayne, en la Asamblea General de la American Society, Biblioteca Benjamín Franklin, México, 10 de abril de 2014. La relación comercial entre los dos países sigue, en realidad, su propio curso. Según datos de la página de Presidencia, el comercio bilateral sumó 359.7 mil millones de dólares de enero a septiembre de 2013; según cifras del Departamento de Comercio de Estados Unidos, en 2013 el comercio bilateral fue de 506.6 mil millones de dólares, con superávit mexicano de 54.3 mil millones de dólares. Estados Unidos es el primer socio comercial de México, al concentrar 63.8 por ciento del comercio exterior total del país, seguido de China (8.5 por ciento) y Canadá (2.8 por ciento). Estados Unidos es el primer mercado para las exportaciones mexicanas con una participación de 77.6 por ciento, seguido de Canadá con 3 por ciento y España con 1.9 por ciento. Asimismo, es el primer proveedor de México con una participación de 49.9 por ciento, seguido de China con 15.4 por ciento y Japón con 4.8 por ciento. Ocupa el tercer lugar en el comercio total de Estados Unidos (12.9 por ciento), segundo como destino de sus exportaciones (14 por ciento) y tercero como proveedor de bienes importados (12.2 por ciento). *Staff* Presidencia (Equipo de contenido de la Presidencia de la República), *Relación bilateral México-Estados Unidos*, México, 19 de febrero de 2014, disponible en <http://goo.gl/UU1f5O>

⁹ Robert A. Pastor, *La idea de América del Norte: una visión de un futuro como continente*, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)-Porrúa, México, 2012; Jessica de Alba Ulloa, “Geopolitics of Globalization: Continuity or Breaking the Mould? The North America’s Case and a New Approach”, ponencia presentada en el 55° Congreso de la International Studies Association, Toronto, Canadá, 27 de marzo de 2014.

¹⁰ El TPP responde a una acción para contrarrestar el poder económico de China sobre la región asiática y su impacto en América. La negociación en bloque entre América del Norte es aún muy lejana. Hay una gran desconfianza por parte de Estados Unidos. Aunado a lo anterior, hay muchos intereses contrapuestos entre ese país y México, que impiden que se trabaje como bloque.

¹¹ A pregunta expresa sobre la actividad de la SRE en el tema migratorio, su titular respondió que todas las gestiones se llevaban a cabo fuera de la luz pública. Diálogo con José Antonio Meade, secretario de Relaciones Exteriores, COMEXI, Hotel Hilton Centro Histórico, México, 6 de marzo de 2013.

Si en muchos frentes, como en los ya anotados, se observan obstáculos, sería muy deseable que, al menos, los intercambios académicos entre los dos países en verdad se multiplicaran, conforme a lo acordado por los presidentes Peña y Obama, en mayo de 2013.¹² Esa podría ser una línea de acercamiento con el país del Norte y una manera de ir abriendo nuevas posibilidades de lazos y entendimiento entre las sociedades.

En lo que se refiere a las relaciones de México con Canadá, las condiciones de indolencia son las mismas. El segundo actúa en el entendido de que no comparte fronteras con el primero, ni ningún interés mayor en afianzar y profundizar la relación.¹³ En la reunión de líderes, Harper expresó que el tema de la imposición de visas —que tanto molestó al Estado mexicano en su momento— no estaba en la mesa de negociación. Visa o no, el gobierno de Enrique Peña debe buscar mayores acercamientos y aprovechar la coyuntura de las múltiples reformas del país, para hacerse indispensable para los dos vecinos del Norte, sobre todo pensando en cómo construir una América del Norte como potencia energética.

América Latina

Del otro lado del continente también se ha apreciado una política de acercamiento y de búsqueda de desagravio de las relaciones lastimadas por los sexenios anteriores, ya sea por incidentes como aquel inolvidable “comes y te vas” entre el entonces presidente Vicente Fox y el mandatario de Cuba, Fidel Castro,¹⁴ ya sea por las iniciativas que no se materializaron como el Plan Puebla Panamá o su sucesor, que aparentemente sigue en proceso, el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica. Durante el gobierno del entonces presidente Felipe Calderón, las relaciones con América Central —Cuba incluida y otros países de América Latina, como Venezuela o Argentina, continuaron distantes, aunque sin conflicto—. Es hasta ahora, con el presidente Peña Nieto, que se empieza a recuperar el terreno perdido. Por ejemplo, en diciembre de 2013, México condonó 70 por ciento de una deuda de casi 500 millones de dólares que Cuba había mantenido desde hacía 15 años.¹⁵

¹² Foro Bilateral sobre Educación Superior, Innovación e Investigación-SRE, “México y Estados Unidos avanzan en cooperación educativa”, comunicado de prensa, México, 19 de abril de 2014, disponible en <http://goo.gl/L3WIQL>

¹³ Jessica de Alba Ulloa, “México: Sin Enchilada, But No Maple Syrup Either” en *Foreign Policy* (edición mexicana), vol. 3, núm. 13, diciembre 2013-enero 2014, pp. 13-14.

¹⁴ Cabe mencionar que las relaciones con Cuba ya estaban bastante lastimadas con el reconocimiento del entonces presidente Ernesto Zedillo a la disidencia cubana.

¹⁵ José Meléndez, “México-Cuba: una relación con altibajos” en *El Universal*, México, 27 de enero de

Sin embargo, hay que mencionar que las relaciones con América Latina están aún desaprovechadas. Para 2012, el comercio total de México con la región fue de 40 643 millones de dólares que, comparados con los miles de millones de dólares en intercambios con Estados Unidos (ver cita 17 de este documento), no significan un aporte significativo. Cifras de 2010 muestran que el comercio total de México con la región fue de 6.3 por ciento de las exportaciones y 4.5 por ciento de las importaciones totales en el año.¹⁶ Las metas planteadas por el gobierno pueden ser ambiciosas;¹⁷ empero, habrá que hilar una estrategia con más precisión, a fin de no diluir los esfuerzos: ya se tienen varios acuerdos de libre comercio con nueve países de la región y se están llevando a cabo las negociaciones para concretar uno con Panamá. El problema principal con Latinoamérica es que son economías competidoras y no complementarias, por lo que se requiere de mucha imaginación para hacer negocios en la región.

Cabe mencionar que en lo que concierne a la Alianza del Pacífico, se ha comenzado a instrumentar un proyecto que tiene por objeto aprovechar este tipo de asociaciones: compartir costos de oficinas y embajadas con los países de la Alianza (Chile, Colombia, México y Perú). Este experimento ha iniciado en Ghana, conforme a la Declaración de Cali. Se espera que estos mecanismos de cooperación deriven en una mayor y mejor representación de México con una reducción de costos que se plantea como significativa. Sin embargo, por más efectivo que este experimento parezca, no se puede dejar de lado que el ahorro será sólo en la renta de oficinas, puesto que cada quien pagará a sus diplomáticos y anexos. Sería probablemente más efectivo que hubiera una interrelación con más sustancia, como intercambios culturales y sobre todo educativos, además de incentivar a las empresas a que tomen riesgos y se atrevan a comerciar y a invertir en el resto del continente, sobre todo en Centroamérica.¹⁸

Otras partes del mundo

El presidente Peña ha querido aprovechar la imagen del México moderno y con ello relanzar relaciones con países que se han tenido olvidados, sobre todo en Medio

2014, disponible en <http://goo.gl/SJvKyt> No se tienen datos específicos de las cantidades ni de si lo que se condonó fueron intereses y moratorios y no la deuda en sí misma.

¹⁶ Guadalupe González González, "América Latina en la política exterior: de la importancia simbólica a la oportunidad real" en Guadalupe González González y Olga Pellicer (coords.), *La política exterior de México. Metas y obstáculos*, ITAM -Siglo XXI Editores, México, 2013, pp. 358-375.

¹⁷ Véase SRE, Subsecretaría para América Latina y el Caribe, "Oportunidades para México con la región de América Latina y el Caribe", presentación a cargo de la subsecretaria Vanessa Rubio Márquez, SRE, México, 23 de julio de 2013.

¹⁸ Carlos Camacho Gaos, "La geopolítica mexicana" en *Excelesior*, sección Global, México, 8 de mayo de 2014, p. 3.

Oriente y África. Por tanto, si una de las estrategias es un país global que aproveche las relaciones internacionales para su desarrollo, es claro que se deben activar y reactivar relaciones con posibles asociados.

Un medio ha sido la ayuda económica brindada a diversos países a través de organismos internacionales, como por ejemplo la ayuda a los refugiados sirios, que se destinó a Jordania, a Turquía y a Líbano por medio de la Cruz Roja y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, o como la ayuda también a Filipinas. Aunque no fue una cantidad extraordinaria (alrededor de un millón de dólares para cada país), son acciones que van encaminadas a manifestar la seriedad de querer ser un actor efectivo en la escena internacional y que no se llevaban a cabo en el pasado como una política de Estado en torno a la responsabilidad global. Es por este tipo de acciones, por ejemplo, que México participó en la Conferencia sobre Siria en Ginebra que se celebró el pasado 22 de enero del año en curso, a la que asistió el secretario de Relaciones Exteriores.

El secretario general de la ONU declaró sobre el particular que “México es un país regional muy importante y también es uno de los actores globales que pueden jugar un papel muy importante y positivo en Ginebra 2”.¹⁹ Este tipo de acciones y participaciones deben estar encaminadas a conformar una estrategia en la región, a fin de aprovechar oportunidades que antes no se buscaron o no se concretaron. Así se pueden enmarcar acciones como la gira por Medio Oriente, que no se había organizado desde 1973, con el entonces presidente Echeverría. Estos países tienen una buena cantidad de fondos soberanos que pueden ser aprovechados para inversión, que hasta ahora no se habían solicitado. En este sentido, se tiene que trabajar la relación en primera instancia, para estar en la posibilidad real de solicitar inversiones. Fuentes de la SRE aducen que la razón por la que no hay aún inversión de Medio Oriente en México es, simple y sencillamente, porque no se les había invitado.

Ya se están llevando a cabo negociaciones para un tratado de libre comercio con Turquía, país que también fue visitado por el presidente,²⁰ así como con Jordania, cuyo soberano Abdullah II visitó México en febrero pasado. Se busca con estas

¹⁹ Citado en Notimex, “México se congratula por participación en Cumbre sobre Siria” en *El Economista*, México, 20 de enero de 2014, disponible en <http://goo.gl/iEnbpn>

²⁰ Fue la primera que realizó un presidente mexicano a suelo turco en más de 80 años de relaciones diplomáticas. Como menciona Sergio González Serna, “Turquía, con alrededor de 75 millones de habitantes, representa la puerta de entrada para México hacia los países europeos extracomunitarios y hacia el Medio Oriente. Cabe mencionar que Turquía es miembro de la Organización para la Cooperación Islámica, al mismo tiempo que forma parte de la OTAN y se mantiene como candidato a formar parte de la Unión Europea”. Sergio González Serna, “¿Por qué el interés en la relación bilateral México-Turquía?” en *Blog del Programa de Jóvenes COMEXI*, México, 17 de diciembre de 2013, disponible en <http://goo.gl/fCP5An>

relaciones establecer marcos jurídicos apropiados para generar mayores oportunidades a las empresas que están decididas a ir más allá de Estados Unidos. Por ejemplo, la empresa Cinépolis que tiene salas de cine en India, o como Kidzania, que tiene presencia en Corea, Kuwait e Indonesia.

Se ha buscado también un acercamiento con China. El presidente Peña Nieto se ha reunido en tres ocasiones con el presidente Xi Jinping, quien visitó México en junio de 2013, al igual que el mandatario mexicano ha ido al país asiático. Asimismo, se llevaron a cabo viajes de trabajo a China de cuatro secretarios de Estado de México (Agricultura, Turismo, Relaciones Exteriores y Comunicaciones y Transportes), así como de otros funcionarios de diversas dependencias mexicanas.

Se busca con estas relaciones, por un lado, la inversión de dicho país en México, sobre todo en infraestructura. Por otro, se quiere lograr intercambios comerciales más equilibrados que den impulso a las exportaciones de productos mexicanos a China. Ya se ha firmado un Memorandum de Entendimiento entre la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma de la República Popular China, y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) de los Estados Unidos Mexicanos, sobre la Promoción de Inversión, que incluye la creación de un Grupo de Trabajo de Alto Nivel en Materia de Inversión entre los gobiernos de China y México, que será encabezado por los titulares de ambas dependencias. También ya existe una aprobación preliminar del Export-Import Bank de China de una línea de crédito por 500 millones de dólares al Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext) de México.²¹

Ahora bien, ¿cómo se ha traducido lo anterior en el trabajo de la SRE?

El trabajo de la SRE

Cuando el presidente Enrique Peña eligió al doctor José Antonio Meade para ser el titular de la dependencia encargada de la política exterior de México, había dos lecturas posibles. La primera, que el tema no iba a ser trascendental para el nuevo gobierno y se había negociado la cartera con el partido que había estado en el poder, Acción Nacional.²² La segunda daba la impresión de que el sexenio estaría marcado por un

²¹ Presidencia de la República, “Se reúnen los presidentes de México, Enrique Peña Nieto, y de China, Xi Jinping, por tercera ocasión”, México, 4 de septiembre de 2013, disponible en <http://goo.gl/Fp6wkp>

²² Cabe señalar que el secretario no pertenece al Partido Acción Nacional. Además, es hijo de Dionisio Meade, de tradición priísta. Aún si en la generalidad se leyó como una concesión al Partido Acción Nacional, en realidad no lo fue.

fuerte componente económico, dado el origen del secretario en los diversos puestos que había desempeñado dentro del sector público.²³

La primera lectura se antoja incorrecta; la segunda no tanto. De las acciones planteadas por la SRE, se observa una insistencia y un especial énfasis en la importancia de concretar acuerdos que den certeza jurídica y resultados a la relación de México con el país o región que se trate. Es en este sentido que las actividades del secretario Meade se han enmarcado, lo que se puede comprobar con los viajes previos de preparación para las visitas presidenciales, o bien los del mismo secretario.

Cada visita es precedida por el trabajo que se realiza por parte de la SRE. Se llevan a cabo acciones de “avanzada” que preparan los temas, estableciendo de antemano lo que se tiene, lo que se busca y la manera de conseguirlo, los actores a visitar, así como los que acompañarán. Lo mismo sucede en los viajes de mandatarios y funcionarios de alto nivel al país. Si bien este tipo de acciones corresponden al protocolo normal a seguir, se observa que hay una mayor planeación y cuidado, con el objetivo de lograr mayores resultados.

Fuentes de esta dependencia han comentado que antes de realizar cualquier viaje, el secretario se cerciora de los acuerdos existentes, de las visitas de Estado precedentes, de las relaciones y resultados hasta el momento. Destaca que el mismo Meade realiza consultas con especialistas, con empresarios y/o con los diplomáticos anteriores que sirvieron en diferentes países, para los viajes que se van a realizar. Esto ha permitido contar con asesorías más puntuales, además de lo existente como cuerpo especializado en la SRE, que muchas veces se encuentra enfrascada en trabajos de escritorio y no necesariamente puede reflejar la realidad y las necesidades de los diferentes sectores. La política del órgano encargado de la política exterior ha estado orientada en mayor medida a la búsqueda de relaciones que reactiven el comercio y la economía, las inversiones, así como la concreción de tratados de libre comercio.

En este sentido, se observa que cuando comenzó el sexenio, se dio la instrucción de puntualizar cinco acciones prioritarias para 2015 en cada embajada. Ya no iban a ser válidas las típicas frases políticas de “estrechar lazos” o “continuar las relaciones de amistad” que al final son hechas, huecas y que no dan resultados efectivos. Dependiendo de los objetivos que se hubieren fijado, aquellas representaciones que

²³ Según la información oficial de la página de la SRE (www.sre.gob.mx), el secretario tiene experiencia en el servicio público como secretario de Hacienda y Crédito Público; secretario de Energía; subsecretario de Ingresos de la SHCP; jefe de la Oficina de Coordinación del secretario de la SHCP; director general de Financiera Rural; director general de Banca y Ahorro en la SHCP; director general del Banco Nacional de Crédito Rural, S. N. C.; secretario adjunto de Protección al Ahorro Bancario en el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario; director general de Planeación Financiera en la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. En la historia, sólo ha habido dos personas con los puestos de SHCP y SRE: Antonio Carrillo Flores y José Antonio Meade.

no hayan cumplido en el plazo establecido, estarán en problemas para justificar su existencia. Se podrá entonces ver con claridad y sobre todo, con un marcado interés económico, las embajadas que se considere que no generan interés para México, dejando lugar para la apertura de otras que puedan generar más beneficios tangibles.²⁴ Así, según fuentes de la SRE, se planea abrir 10 nuevas embajadas en países estratégicos, incluyendo lugares en África y Medio Oriente –como la que ya se anunció en Qatar, por ejemplo– para final de sexenio.²⁵

Otro cambio fundamental que se puede observar en el manejo de la diplomacia es que si bien la SRE sirve como puerta de entrada para las relaciones de todo tipo con los diversos países y organismos, ahora lleva un seguimiento puntual de acuerdos con otras dependencias interesadas. De esta forma, el trabajo logrado con el inicio de las relaciones por parte de la SRE no se pierde al regreso de las misiones dada la fuerte carga de la rutina diaria en la dependencia.

Lo anterior se ha logrado mediante el seguimiento de todas las reuniones realizadas, que antes sólo se limitaba a la existencia de comunicados de prensa. Así, de cada reunión en la que participa el presidente o el secretario, se firma una declaración y se elaboran minutas de reuniones y notas de resultados concretas, que indican los acuerdos con responsables y fechas límite, ello no quiere decir que la SRE esté a cargo de la dirección de todas las acciones. En los casos en que participan otras dependencias, dichos acuerdos y notas se consensan. Esto, sin duda, genera sinergias positivas y mayores resultados.

Esta coordinación de esfuerzos bajo una sola política es un trabajo muy arduo y complicado. Sin embargo, es un acierto que trae el PRI bajo el gobierno del presidente Peña Nieto, este sentido de disciplina que alinea los objetivos y las dependencias. No hace falta regresar a los antiguos enfrentamientos entre, por ejemplo, la Secretaría de Economía y la SRE en el sexenio del entonces presidente Vicente Fox –que también hacen recordar los existentes entre la entonces Secretaría de Comercio y Fomento

²⁴ Según fuentes de la SRE, hubo comentarios tales como “si se cierra la embajada de... no pasaría nada”, en referencia a que el comercio con dicho país (que a propósito no se menciona) era poco significativo. Esto permite ver que las relaciones políticas y diplomáticas no forman parte del análisis bajo esta visión.

²⁵ Sin embargo, hay que mencionar que uno de los puntos débiles del Servicio Exterior Mexicano es su poco crecimiento. De acuerdo con el documento “Servicio Exterior Mexicano, propuestas para su mejoramiento”, escrito por el embajador Ramón Xilotl, presidente de la Asociación del Servicio Exterior Mexicano, se tienen mil 114 plazas que son de carrera y 197 miembros por nombramiento político-administrativo. Como comparativo, se puede mencionar que España tiene 3 317 miembros, Japón 5 764, Argentina 2 316, Corea del Sur 2 091 y Brasil 3 122. Georgina Olson, “Servicio Exterior trabaja ‘al límite’, hay déficit de diplomáticos” en *Excélsior*, México, 13 de marzo de 2013, disponible en <http://goo.gl/qCvCjo>

Industrial con la SRE en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari—, además de diversas declaraciones contrarias entre los altos funcionarios del gobierno.

En el mismo sentido, cabe apuntar que el secretario de Relaciones Exteriores Meade ha instrumentado nuevas estrategias para las giras que se han llevado a cabo: organizar los viajes coordinados con otras dependencias y órganos descentralizados, como el caso de ProMéxico, CONACYT, Bancomext, entre otros. La visión es que de primera mano e *in situ*, se pueden generar acuerdos sobre diversos temas, aprovechando las visitas con el fin de obtener la mayor cantidad posible de beneficios, lo que las convierte en mucho más que sólo acompañamiento.

En fin, al parecer el trabajo de la SRE resulta también igual de pragmático al estilo de la Presidencia: orientado a resultados. Se deberá esperar un poco más para estar en medida de evaluar todas las acciones que se han iniciado y que necesitan tiempo para poder madurar. Hasta el momento, parece que el rumbo elegido ha sido el correcto, aunque aún hay puntos a discusión. La siguiente parte examina los mecanismos establecidos para la presentación de resultados. Los parámetros de medición de la actuación de la dependencia deben ser mucho más claros y tangibles que lo que se puede apreciar.

Las bases para la política exterior

Desde la presentación de las plataformas de los candidatos presidenciales durante las campañas en 2012, la política exterior ocupó un lugar marginal. Sin embargo hubo al menos pronunciamientos por parte de los asesores del tema internacional.²⁶

Los puntos presentados por el PRI —partido vencedor del ahora presidente Enrique Peña Nieto—, sobre la visión del candidato, concebían a la soberanía como el fundamento estratégico para orientar la participación en el mundo e influir en el proceso de globalización. Reivindicaban sobre todo una política tradicionalista, basada en los principios básicos consagrados en la Constitución. Se planteaba el compromiso de restablecer una política exterior de Estado, basada en dichos principios y en la defensa del interés nacional. También se fijó el rumbo hacia una diversificación en las relaciones de México con el mundo y el utilizar el multilateralismo para tratar temas de derechos humanos, crimen transnacional, producción de alimentos y los procesos de liberación comercial.²⁷

²⁶ Emilio Lozoya Austin y Jorge Montaña Martínez, “Una visión de México para el futuro. Sección especial: Propuestas para la próxima política exterior de México” en *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 12, núm. 2, IFAM, México, abril-junio 2012, pp. 43-51.

²⁷ Jessica de Alba, “Plataformas en materia de política exterior” en *Arena electoral*, México, febrero 2012, disponible en <http://goo.gl/A5ohBT>

El planteamiento en los documentos oficiales que desarrollan el rumbo de la política internacional de México, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el Programa Sectorial de la SRE es congruente con la visión establecida durante la campaña presidencial. Para su elaboración se tomaron en cuenta los fundamentos legales de las competencias del Ejecutivo en materia de política exterior, haciéndose énfasis en los principios enmarcados en la Constitución Política de la República, en la vinculación del país con las normas del derecho internacional y en su interpretación. Aunque sea la norma, llama la atención que la promulgación del PND se dio el 20 de mayo de 2013 y la publicación del programa sectorial fue aún más tardía, el 13 de diciembre del mismo año. Pasó un año sin que hubiera un documento oficial, cuando se estima que desde el resultado de las elecciones a la toma de posesión, habría tiempo suficiente para elaborar los documentos correspondientes.²⁸

El PND decide las grandes líneas de trabajo del gobierno. La política exterior se desarrolla en la quinta meta: “Un México con responsabilidad global”.²⁹ El mismo documento tiene la definición y se vincula con el discurso cotidiano de la valiosa participación de México en el mundo:

Una fuerza positiva y propositiva en el mundo al servicio de las grandes causas de la humanidad. Un país cuya actuación global incorpore la realidad nacional y las prioridades internas, enmarcadas en las otras cuatro metas nacionales, para que éstas sean un agente definitorio de la política exterior. Una nación que fortalezca su voz y su presencia en la comunidad internacional, recobrando el liderazgo en beneficio de las grandes causas globales.³⁰

Así, lo anterior se tradujo en el programa sectorial, que establece que el actuar internacional del país se apegará a los principios de política exterior, aunque éstos se adecuarán a las demandas del país en un entorno internacional variable.³¹

El programa sectorial establece tres prioridades internacionales: “contribuir a la prosperidad”, mediante la promoción de México como un destino de inversiones, turismo, comercio y como plataforma de acceso a otros mercados, así como mediante el respeto de México por sus valores y su riqueza cultural; “la promoción del desarrollo

²⁸ La existencia de los planes de desarrollo proviene del gobierno del entonces presidente Miguel de la Madrid (1982-1988). El objetivo era la planeación. Desafortunadamente, no son documentos que se sigan y mucho menos a los que se les dé continuidad.

²⁹ “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018” en *Diario Oficial de la Federación*, México, 20 de mayo de 2013, disponible en <http://goo.gl/kxDcCS>

³⁰ “Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2013-2018” en *Diario Oficial de la Federación*, México, 13 de diciembre de 2013, disponible en <http://goo.gl/bgfrBO>

³¹ *Ibidem*.

incluyente y sostenible”, mediante la cooperación, la educación y la movilidad de personas y el intercambio de conocimientos; y el “fortalecimiento del Estado de derecho, la paz y la seguridad” mediante el diálogo político bilateral y multilateral y la protección de los connacionales, dando servicios de calidad. Con base en estas prioridades, el programa se planteó cinco objetivos, alineados con el PND:³² 1) impulsar relaciones bilaterales; 2) contribuir en los foros multilaterales; 3) impulsar una política de cooperación internacional para el desarrollo; 4) promover a México, y 5) proteger los intereses y derechos de los mexicanos en el extranjero.

Con estas metas, el programa sectorial desglosa los objetivos, las estrategias y líneas de acción que la SRE —así como las demás dependencias— debe traducir en resultados. Para poder medir la eficacia de las acciones, cada una de ellas se va a calcular conforme ciertos indicadores, pudiendo así contabilizar el grado de eficiencia del gobierno. La Tabla 1 engloba dichos indicadores con las líneas estratégicas y los objetivos. Debido a la transparencia que deben tener todas las dependencias gubernamentales, se pueden consultar estos indicadores que se actualizan cada trimestre.

Se establece —según el presidente de la República— la novedad de la utilización de indicadores para poder contabilizar el desempeño y la eficacia de las instituciones y las acciones de gobierno.³³ Esto no asombra si se recuerda bien el estilo de gobierno del presidente cuando fue gobernador del Estado de México. Todo se contabilizaba mediante los compromisos firmados ante notario público. Ahora bien, para las gestiones de política exterior, el tener indicadores que midan las acciones es indispensable, en ocasiones no se observa la trascendencia de las mismas, puesto que se quedan en un cúmulo de acciones que muchas veces no son percibidas dentro de un proyecto más completo.

Como se indica más adelante, hay acciones que no pueden contabilizar en números los beneficios para el desarrollo del país. En la siguiente y última sección se muestra una parte de dicha problemática.

Acciones de política exterior en los indicadores

La formalización de la política exterior con indicadores puede dar una idea general sobre algunas acciones llevadas a cabo en determinados periodos. Sin embargo, no

³² *Ibidem*.

³³ El presidente Peña Nieto declaró que por primera vez en la historia de México se adoptaban indicadores específicos para medir el avance de los objetivos trazados. Enrique Peña Nieto, “Presentación del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”, Presidencia de la República, México, 20 de mayo de 2013, disponible en <http://goo.gl/QR36G5>

Tabla 1
Alineación de los objetivos del Programa Sectorial al PND

Meta nacional (PND)	Objetivo de la metanacional (PND)	Estrategia(s) del objetivo de la meta nacional (PND)	Objetivos del Programa Sectorial
5. México con responsabilidad global	5.1. Ampliar y fortalecer la presencia de México en el mundo	<p>5.1.1. Consolidar la relación con Estados Unidos y Canadá a partir de una visión integral y de largo plazo que promueva la competitividad y la convergencia en la región, sobre la base de las complementariedades existentes.</p> <p>5.1.2. Consolidar la posición de México como un actor regional relevante, mediante la profundización de los procesos de integración en marcha y la ampliación del diálogo y la cooperación con los países de América Latina y el Caribe.</p> <p>5.1.3. Consolidar las relaciones con los países europeos sobre la base de valores y objetivos comunes, a fin de ampliar los vínculos políticos, comerciales y de cooperación.</p> <p>5.1.4. Consolidar a Asia-Pacífico como región clave en la diversificación de los vínculos económicos de México con el exterior y participar activamente en los foros regionales.</p> <p>5.1.5. Aprovechar las oportunidades que presenta el sistema internacional actual para fortalecer los lazos comerciales y políticos con los países de Medio Oriente y África.</p> <p>5.1.6. Consolidar el papel de México como un actor responsable, activo y comprometido en el ámbito multilateral, impulsando de manera prioritaria temas estratégicos de beneficios globales y compatibles con el interés nacional.</p> <p>5.1.7. Impulsar una vigorosa política de cooperación internacional que contribuya tanto al desarrollo de México como al desarrollo y estabilidad de otros países, como un elemento esencial del papel de México como actor global responsable.</p>	<p>1. Impulsar relaciones bilaterales que contribuyan a ampliar la presencia de México en el mundo.</p> <p>2. Contribuir activamente en los foros multilaterales en torno a temas de interés para México y el mundo.</p> <p>3. Impulsar una política de cooperación internacional para el desarrollo en beneficio de México y de otros países.</p>
	5.2. Promover el valor de México en el mundo mediante la difusión económica, turística y cultural.	<p>5.2.1. Consolidar la red de representaciones de México en el exterior, como un instrumento eficaz de difusión y promoción económica, turística y cultural coordinada y eficiente que derive en beneficios cuantificables para el país.</p> <p>5.2.2. Definir agendas en materia de diplomacia pública y cultural que permitan mejorar la imagen de México en el exterior, lo cual incrementará los flujos de comercio, inversión y turismo para elevar y democratizar la productividad a nivel regional y sectorial.</p>	4. Promover a México mediante la difusión de sus fortalezas y oportunidades en materia económica, turística y cultural.
	5.4. Velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero y proteger los derechos de los extranjeros en el territorio nacional.	5.4.1. Ofrecer asistencia y protección consular a todos aquellos mexicanos que lo requieran.	5. Proteger los intereses y derechos de las personas mexicanas en el extranjero, fomentando así la inclusión en el país.

Fuente: “Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2013-2018” en *Diario Oficial de la Federación*, México, 13 de diciembre de 2013.

siempre resultan en un mecanismo confiable de medición de resultados dada la distinta naturaleza de las acciones y depende de la definición de los mismos.

Por ejemplo, cuestiones administrativas como la realización de trámites y servicios ante la SRE referente a la evaluación de la eficiencia de las acciones de mejora regulatoria. Esto se ubica en el objetivo 5, proteger los intereses y derechos de las personas mexicanas en el extranjero, fomentando así la inclusión en el país. Dicho objetivo cuenta con tres estrategias: 1) atender y proporcionar seguimiento a casos de protección y asistencia consular de los mexicanos que se encuentran en el exterior; 2) continuar y fortalecer los servicios de documentación consular; y 3) consolidar y, en su caso, ampliar la oferta de programas de apoyo para las comunidades mexicanas en el exterior.

Cada estrategia desarrolla varias líneas de acción. Sin embargo, cuando se traducen en indicadores, se plantean tres que las especifican pero en términos diferentes y con descripciones más globales, que línea por línea son difíciles de identificar. Por ejemplo, el indicador 1 debe medir el porcentaje de casos concluidos, mediante la atención de asuntos en materia de asesoría, asistencia legal, repatriación y otras acciones de protección y asistencia consular, a favor de mexicanos en el exterior.

La justificación que se da en la descripción general dentro del documento plantea “Defender los derechos de las personas de nacionalidad mexicana en el exterior, mediante el registro y atención de casos de asesoría, asistencia legal, repatriación y otras acciones de protección y asistencia consular”. La meta será incrementar un punto porcentual el número de casos de protección concluidos, con el fin de reducir los expedientes abiertos e incrementando la eficiencia en el servicio a los connacionales. El indicador propone la utilización de una línea base de 2013 con 85 por ciento de casos concluidos. Se plantea una meta de 90 por ciento de casos concluidos para 2018.³⁴

Se observan algunos problemas. En primera instancia, cuando se quiere encontrar la concordancia de los objetivos, estrategias y líneas de acción con los indicadores que se envían a la SHCP, resulta imposible. Siendo laxos, no importaría, dado que, como ya se mencionó, en forma general coinciden y el indicador bastaría para informar sobre la eficacia gubernamental.

Sin embargo, cuando se consulta el sitio en el que se encuentran los indicadores (MIR, Matriz de Indicadores para Resultados),³⁵ aparecen 15 rubros que contienen todos los indicadores por temas. Algunos de éstos son más puntuales que otros, pero no se pueden relacionar de manera directa con las estrategias. Más aún, cuando se

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ “Reporte de la MIR (Matriz de Indicadores para Resultados)” en *Portal de transparencia*, disponible en <http://goo.gl/ePxZVr>

Tabla 2
Comparativo de información sobre programa sectorial e indicadores

<i>Programa sectorial SRE</i>	<i>Programa sectorial SRE</i>	<i>Reporte de la MIR</i>	<i>Desglose de indicadores de la MIR</i>
<p>Objetivo 5. Proteger los intereses y derechos de las personas mexicanas en el extranjero, fomentando así la inclusión en el país.</p>	<p>Indicador 1</p>	<p>Primer tema</p>	
<p>Estrategia 5.1 Atender y proporcionar seguimiento a casos de protección y asistencia consular de los mexicanos que se encuentran en el exterior.</p> <p>Líneas de acción</p>	<p>Porcentaje de casos concluidos, mediante la atención de asuntos en materia de asesoría, asistencia legal, repatriación y otras acciones de protección y asistencia consular, a favor de mexicanos en el exterior.</p>		<p>Fin (1). Coadyuvar a proteger y promover los derechos de la comunidad mexicana en el exterior mediante el fomento de su participación en los espacios de reunión del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME).</p> <p>Indicador: Número de acciones de fortalecimiento para difundir programas y servicios en los espacios de reunión del IME.</p>
<p>5.1.1 Garantizar el respeto de los derechos de connacionales que se encuentran fuera del territorio nacional.</p>	<p>Descripción general: Defender los derechos de las personas de nacionalidad mexicana en el exterior, mediante el registro y atención de casos de asesoría, asistencia legal, repatriación y otras acciones de protección y asistencia consular.</p>	<p>Atención a las comunidades mexicanas en el exterior</p>	<p>Propósito (1). La comunidad mexicana en el exterior se beneficia con los programas y servicios que el IME difunde.</p> <p>Indicador: Tasa de variación en la participación de la comunidad mexicana en el exterior en los espacios de reunión del IME.</p> <p>Componente (3):</p>
<p>5.1.2 Velar por la dignidad, respeto a los derechos humanos y otras garantías de los connacionales fuera del territorio nacional.</p>	<p>La meta será incrementar un punto porcentual el número de casos de protección concluidos, con el fin de reducir el número de expedientes abiertos e incrementando la eficiencia en el servicio a los connacionales.</p>		<p>Espacios de reunión creados para que la comunidad mexicana en el exterior se vinculación (sic) entre sí y con su país de origen.</p> <p>Indicador: número de jornadas informativas programadas y autorizadas por el IME.</p> <p>Información de los programas y servicios a la comunidad mexicana en el exterior difundidos.</p> <p>Indicador: número de temas y/o información publicada por el IME en medios electrónicos.</p>
<p>5.1.3 Diseñar y establecer políticas de protección preventiva a través de las representaciones diplomáticas y consulares de México en el exterior.</p>			

<p>5.1.4 Asegurar la atención a los mexicanos en el exterior que enfrentan procesos judiciales.</p> <p>5.1.5 Adoptar medidas para cumplir con acuerdos y tratados internacionales sobre adopciones, sustracciones de menores, derechos de visita y pensiones alimenticias.</p> <p>5.1.6 Promover la equidad de género entre los mexicanos en el exterior.</p> <p>5.1.7 Asegurar la aplicación de protocolos de repatriación para salvaguardar los derechos, la integridad física y emocional de los mexicanos.</p>	<p>Observaciones: Sumatoria de casos concluidos de asistencia y protección consular en el periodo de reporte/total de casos de asistencia y protección consular atendidos y registrados en el periodo de reporte) x100.</p> <p>Línea Base 2013: 85 por ciento</p> <p>Meta 2018: 90 por ciento de casos concluidos, mediante la atención de asuntos en materia de asesoría, asistencia legal, repatriación y otras acciones de protección y asistencia consular, a favor de mexicanos en el exterior.</p>	<p>Bienes y servicios dirigidos a la comunidad mexicana en el exterior para atender a sus demandas y solicitudes.</p> <p>Indicador: porcentaje de solicitudes atendidas por el IME.</p> <p>Actividad (9) (se describen las tres primeras)</p> <p>Publicación de síntesis informativas Lazos y Boletines Lazos con noticias e información de interés para la comunidad mexicana en el exterior.</p> <p>Indicador: número de suscriptores que reciben la síntesis informativa Lazos y el Boletín Lazos.</p> <p>Inscripción de la comunidad mexicana en el Exterior en el Directorio de Organizaciones y Clubes de Oriundos del IME.</p> <p>Indicador: número de organizaciones y clubes de oriundos que se registran en el Directorio de Organizaciones y Clubes de Oriundos del IME.</p> <p>Participación del Consejo Consultivo del IME.</p> <p>Indicador: porcentaje de consejeros del CCIME que participa en los espacios de reunión del IME.</p>
--	--	---

Fuente: Elaboración propia con base en del Programa Sectorial y los MIR.

consulta cada uno, tampoco hay coincidencia entre lo planteado como meta en el programa sectorial y lo informado en cada indicador. Los datos de identificación del programa no lo vinculan ni con ejes de política pública y objetivos nacionales del PND, ni con el programa particular. Además, los indicadores de cada tema tampoco tienen coincidencia directa con los grandes indicadores del programa sectorial. Véase un ejemplo en la Tabla 2 que compara las diferentes informaciones, presentando sólo lo correspondiente al primer indicador del objetivo 5, a la primera estrategia, primer reporte y primer desglose de dicho informe.

Un minucioso análisis de los distintos indicadores de los MIR pondría de manifiesto la utilidad de estos mecanismos de medición y efectivamente, en algunos rubros, pondría de manifiesto la eficiencia gubernamental. Siguiendo con el ejemplo del tema de atención a las comunidades mexicanas en el exterior, el Diagrama 1 muestra un indicador de la primera actividad, cuyo título es “Publicación de síntesis informativas Lazos y Boletines Lazos con noticias e información de interés para la comunidad mexicana en el exterior”.

Siguiendo con esta temática, otra deficiencia que se puede detectar es el bajo porcentaje de metas que se ha planteado para los próximos cinco años. En el caso del indicador 1, visto ya, se presentó una línea base de 2013 de 85 por ciento de casos de atención a mexicanos en el exterior concluidos (aunque no se mencione si con éxito o sin él) y se planteó una meta de 90 por ciento de casos concluidos para 2018. Aunque en términos globales signifique un cinco por ciento, en realidad es un incremento de un punto porcentual por año, que resulta risible. Si se observa otro indicador, se confirma la menesterosa meta (y la metodología). Por ejemplo, el indicador 2 debe medir el porcentaje de reducción de la carga administrativa impuesta a los particulares en la realización de trámites y servicios ante la SRE. La justificación que se da en la descripción general plantea que se quiere evaluar la eficiencia de las acciones de mejora regulatoria para agilizar la gestión y resolución de los trámites inscritos por la dependencia en el RFTS (reducción de carga administrativa). El indicador propone la utilización de una línea base calculada desde el 1º de diciembre 2012 al 30 de septiembre de 2013, en donde el 100 por ciento de la carga administrativa en 2012, equivale a 2 680 895 768.5. De dicha cantidad se debe reducir en al menos 20 por ciento para 2018, quedando en 80 por ciento de la carga administrativa respecto de 2012, equivalente a 2 144 716 614.87.³⁶ De nueva cuenta, se considera que las metas son muy pobres y no reflejan desarrollos significativos.

Para finalizar este punto, cabe señalar que algunos de los archivos que deben contener la información de los indicadores trimestrales, están vacíos. Tal es el caso de

³⁶ “Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2013-2018”, *op. cit.*

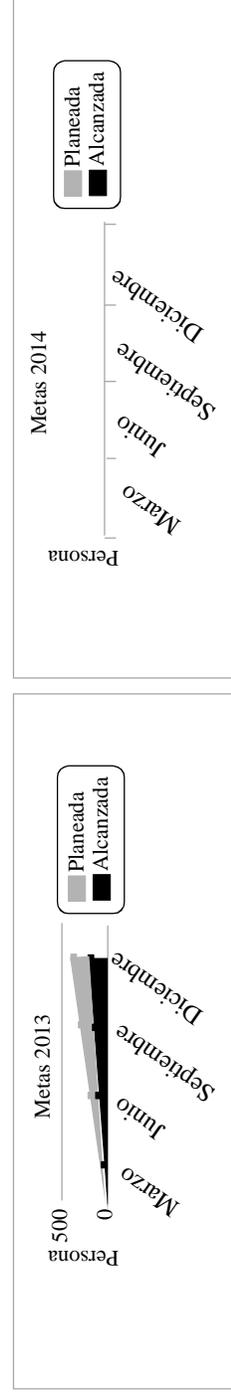
Diagrama 1
Publicación de síntesis informativas Lazos y Boletines Lazos con noticias e información de interés para la comunidad mexicana en el exterior

Datos de identificación del indicador

Nombre	Número de suscripciones que reciben la síntesis informativa, Lazos y el Boletín de Lazos
Definición	Es la comunidad mexicana que participa en los espacios de reunión creados por ime y que trajo autorización son datos de alta base de datos del sistema informativo Lazos.
Método de cálculo	Sumatoria del número de participantes en Jornadas Informativas del ime y de solicitudes de suscripción recibidas.
Sentido	Ascendente

Metas del indicador

Metas 2013		Metas 2014	
Planeada	0.00	Alcanzada	8.00
Planeada	120.00	Planeada	240.00
Alcanzada	75.00	Septiembre	106.00
N/A	N/A	Alcanzada	345.00
N/A	N/A	Planeada	163.00
N/A	N/A	Alcanzada	N/A
N/A	N/A	Planeada	N/A
N/A	N/A	Alcanzada	N/A
N/A	N/A	Planeada	N/A
N/A	N/A	Alcanzada	N/A



Fuente: Elaboración propia con base en del Programa Sectorial y los MIR.

los que se consultaron de 2013 y 2014 para el rubro indicado. Hay otros que corresponden a otro tema de los MIR que sí contienen información, como el diseño y conducción de la política exterior de México, aunque no está completa en todos los indicadores.

Con la información presentada hasta el momento, se muestran algunas de las deficiencias de la metodología de mediciones de acciones de política exterior mediante indicadores, que no corresponden del todo a las metas planteadas inicialmente y que no dan la información completa. Sin embargo, no se puede descartar –al menos en este rubro de actividades puntuales– la utilidad de las mediciones en ciertas cuestiones burocráticas menores.

Sin embargo, no es lo mismo medir la carga administrativa que el desempeño, por ejemplo, en organismos multilaterales. Tomando en cuenta que México fue el decimocuarto contribuyente al presupuesto ordinario de la ONU en 2013, al aportar 47 millones de dólares y fue el cuarto mayor contribuyente al presupuesto de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en 2012,³⁷ se esperan resultados excepcionales. El objetivo 2, contribuir activamente en los foros multilaterales en torno a temas de interés para México y el mundo tomando como indicador las iniciativas del país aprobadas en dichos foros. El programa sectorial establece como “iniciativa mexicana” de forma indicativa a las resoluciones presentadas de manera directa; las presidencias de comisiones, órganos y mecanismos multilaterales; las candidaturas del país, de instituciones o de nacionales mexicanos ganadas; los connacionales apoyados para obtener puestos directivos en organismos internacionales, así como las inscripciones de sitios en la lista de Patrimonio de la Humanidad.³⁸ La línea base que se toma en cuenta para este indicador es de 40 iniciativas mexicanas aprobadas en foros multilaterales medida desde el 1º de diciembre 2012 al 30 de

³⁷ *Ibidem*. Según datos de la misma organización, los cuatro primeros contribuyentes son Estados Unidos (48 512 700 millones de dólares anuales, cantidad que corresponde a casi 60 por ciento del total de las cuotas que abonan los 34 países de la OEA), Canadá (9 766 100 millones de dólares, que representa casi el 12 por ciento de todas las cuotas), Brasil (8 109 400 millones, el 9.9 por ciento) y México (6 755 200 millones, el 8.2 por ciento). La contribución de cada país al Fondo Regular de la OEA se realiza en proporción al tamaño de sus respectivas economías. Véase OEA, “Informe sobre el cumplimiento con el pago de cuotas al Fondo Regular de acuerdo con la resolución AG/RES. 1757 (XXX-O/00), modificada por la resolución AG/RES. 2157 (XXXV-O/05)”, Washington, 2012, disponible en <http://goo.gl/eXHDGV>

³⁸ *Ibidem*. Según datos de la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, México ocupa la sexta posición mundial y la primera en América respecto a las naciones con mayor número de sitios inscritos en la Lista Representativa del Patrimonio Cultural de la Humanidad. Se tienen inscritas expresiones culturales intangibles con 31 bienes, de los cuales 27 son culturales y cuatro naturales. Véase página *web* de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas sobre la convención y los sitios, disponible en <http://designacionesunesco.conanp.gob.mx/>

septiembre de 2013, teniendo la meta de un crecimiento de 5 por ciento anual para llegar a 51 iniciativas en 2018.

En este rubro también se presentan las dificultades de lo mencionado en lo concerniente a los mexicanos en el exterior. Pero más aún, se presenta la interrogante que plantea si los indicadores sirven en efecto para medir el impacto de todas las acciones en el desarrollo efectivo del país. Contando las iniciativas presentadas en un órgano –por ejemplo– de Naciones Unidas, no necesariamente se pueden conocer los logros alcanzados en determinada política porque, además, tampoco se mide su instrumentación en políticas públicas efectivas. La consecución de objetivos no se puede medir en número de iniciativas. Un muy buen logro que haga una diferencia en el mundo, vale más que 40 más que resulten inútiles.

De cualquier manera, un análisis de todos los indicadores podría ser útil bajo circunstancias muy específicas. En este espacio, resultaría en un trabajo esquizofrénico que poco abona al estudio del primer año de política exterior del actual ejecutivo. Será más eficiente un análisis comprehensivo al final del periodo, que demuestre con hechos en dónde radicarón la importancia y el impacto de las acciones de gobierno.

Conclusiones

El camino elegido y seguido hasta el momento en materia de política exterior siembra esperanzas sobre la participación efectiva de México en el mundo. Mediante las actividades del presidente y del secretario de Relaciones Exteriores y sus funcionarios, se ha logrado ir abriendo camino en las relaciones anteriormente desgastadas se ha continuado con las existentes –sobre todo con Estados Unidos– y se ha instrumentado una política de búsqueda de relaciones más allá de las fronteras naturales. Todo lo anterior con seguridad rendirá frutos, una vez que se consoliden las acciones que se continuaron y las que se comenzaron. Sin embargo, hay algunas puntualizaciones pendientes:

Primero que nada, no será mediante indicadores que la política exterior pueda ser medida, sino por los resultados de dichas acciones. El tener una línea base y llegar a un resultado esperado es importante, pero pierde dimensión frente a los resultados no medibles que se desprenden de cualquier instrumentación de política internacional. En lugar de medir la efectividad por número de resoluciones, se debe buscar la influencia en todos los organismos en los que se participa, logrando en realidad transformar las decisiones y sobre todo las cuantiosas contribuciones, en acciones perceptibles en el país. Se debe analizar la importancia de pertenecer a todos aquellos órganos, grupos y foros que al parecer se multiplican, dada la complejidad de las relaciones internacionales y en ocasiones la gran burocracia que se ha ido generando –

como por ejemplo, en las Naciones Unidas y en todo su sistema. Se debe ver el avance real de reuniones como las del G20, que comenzó por un problema económico y que ahora cada presidente en turno le añade temas de su propia agenda. La política exterior no se puede diluir en un sinfín de acciones que no den resultados. Al contrario, se debe enfocar en aquellas acciones que abonen a una estrategia mayor y comprehensiva.

En segundo lugar, si bien atraer inversiones y buscar mayores oportunidades de intercambios comerciales es muy positivo y hasta indispensable para el país, en materia de política exterior, centrar las acciones en este sentido es reducir la diplomacia. Con las indicaciones de presidencia, se ha generado que en la SRE el tema principal sean las inversiones y el comercio, en lugar de la política. La estrategia de apertura de embajadas obedece sobre todo a un interés económico, no diplomático. No se debe privilegiar ni a una, ni a otra, sino que se debe tomar en cuenta que México debe estar estratégicamente donde se necesita, tanto para comercio, como para otras actividades fundamentales de la actividad internacional.

Por último, ha sido muy importante que desde el inicio del sexenio del presidente Enrique Peña Nieto, se haya trabajado en campañas que dieran la visión amigable, pacífica y productiva del país. Esta inversión en la imagen de México y del presidente, en una campaña de relaciones públicas, ayuda al objetivo de atraer inversiones y de hacer ver al mundo el potencial de este Estado. Sin embargo, los mencionados “*Mexican moment*”, “*How Mexico got back in the game*” y “*Aztec tiger*”³⁹ se van difuminando, porque hay que tomar en cuenta que una buena campaña no borra los problemas del país, ni siquiera los aminora. El momento es muy bueno, si se saben aprovechar las reformas que se han aprobado, pero no se llegará a un verdadero desarrollo sin un cambio en las estructuras de corrupción y falta de aplicación del Estado de derecho en el país. Hay que recordar que primero se necesita coherencia en el rumbo y desarrollo interno del país. Sólo de esta manera se pueden hacer demostraciones y “exigencias” a nivel exterior y no al contrario. Si la situación interna está dañada y no se avanza, ninguna diplomacia, por profesional que sea, puede contra estos flagelos.

Así, en la coyuntura actual se observa que en materia económica y de seguridad, el primer año y meses del presente gobierno no ha dado resultados significativos. Sin éstos, una política exterior no puede ser muy efectiva. Ésta se inserta en un eje de acciones estratégicas que tiene como objetivo el desarrollo del país. Hay que entenderlo

³⁹ Diferentes medios de comunicación comenzaron a escribir artículos sobre las esperanzas puestas en México tras la elección de Enrique Peña Nieto. Véase *The World in 2013*, “Mexico’s Moment” en *The Economist*, Estados Unidos, 21 de noviembre de 2012, disponible en <http://goo.gl/6vyIZp>; Adam Thomson, “Mexico: Aztec Tiger” en *Financial Times*, Estados Unidos, 30 de enero de 2013, disponible en <http://goo.gl/sa67DS>; Thomas Friedman, “How Mexico Got Back in the Game” en *The New York Times*, Estados Unidos, 23 de febrero de 2013, disponible en <http://goo.gl/IXVrX>.

de esa manera y seguir apuntando a la elaboración de un programa más allá del discurso y los indicadores. Para poder lograrlo, en primer lugar se deben aplicar las leyes; en segundo lugar, se debe atacar el problema de la falta de seguridad que mantiene asolado al país, mediante una verdadera reforma de las instituciones implicadas; y, por último, se deben aplicar políticas económicas que generen crecimiento, no más gasto y déficit público. Si se han aprobado reformas importantes, como la educativa y la energética, se deben aprovechar al máximo sus beneficios para desarrollar a México. Sólo entonces la política exterior coadyuvará a este desarrollo y lo potencializará.

Fuentes consultadas

- Camacho Gaos, Carlos, “La geopolítica mexicana” en *Excélsior*, sección Global, México, 8 de mayo de 2014.
- CNN México, “Peña Nieto hizo 16 viajes al extranjero durante su primer año de gobierno” en *CNN México*, México, 25 de diciembre de 2013.
- Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, “Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural”, disponible en <http://goo.gl/4DNOAH>
- De Alba Ulloa, Jessica, “Comentario sobre la Cumbre de Líderes de América del Norte” en *Soundbyte, Grupo de trabajo de COMEXI sobre Estados Unidos*, México, 17 de febrero de 2014, disponible en <http://ow.ly/tMKDY>
- De Alba Ulloa, Jessica, “Comentario” en Fernanda Navarro e Iván Saldaña, “Prevén que Canadá mantenga visados” en *Excélsior*, sección Nacional, México, 17 de febrero de 2014, disponible en <http://goo.gl/9vEHsi>
- De Alba Ulloa, Jessica, “Comentarios sobre la cumbre de líderes de América del Norte” en *Blog COMEXI*, México, 24 de febrero de 2014, disponible en <http://goo.gl/E1OdhY>
- De Alba Ulloa, Jessica, “Geopolitics of Globalization: Continuity or Breaking the Mould? The North America’s Case and a New Approach”, ponencia presentada en el 55° Congreso de la International Studies Association, Toronto, Canadá, 27 de marzo de 2014.
- De Alba Ulloa, Jessica, “México: Sin Enchilada, But No Maple Syrup Either” en *Foreign Policy* (edición mexicana), vol. 3, núm. 13, México, diciembre 2013-enero 2014.
- De Alba Ulloa, Jessica, “¡México en el mundo!” en *Excélsior*, sección Global, México, 1° de septiembre de 2011.

- De Alba Ulloa, Jessica, "Plataformas en materia de política exterior" en *Arena electoral*, México, febrero 2012, disponible en <http://goo.gl/A5ohBT>
- Foro Bilateral sobre Educación Superior, Innovación e Investigación-SRE, "México y Estados Unidos avanzan en cooperación educativa", comunicado de prensa, México, 19 de abril de 2014, disponible en <http://goo.gl/L3WlQL>
- Friedman, Thomas, "How Mexico Got Back in the Game" en *The New York Times*, Estados Unidos, 23 de febrero de 2013, disponible en <http://goo.gl/IXVtX>
- Gómez, Natalia, "Hizo Peña 16 viajes al extranjero: SRE" en *El universal*, México, 25 de diciembre de 2013.
- González González, Guadalupe, Jorge Schiavon, Gerardo Maldonado, Rodrigo Morales Castillo y David Crow, *México, las Américas y el mundo 2012-2013. Política exterior: opinión pública y líderes*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2013.
- González González, Guadalupe, "América Latina en la política exterior: de la importancia simbólica a la oportunidad real" en Guadalupe González González y Olga Pellicer (coords.), *La política exterior de México. Metas y obstáculos*, ITAM-Siglo XXI Editores, México, 2013, pp. 358-375.
- González Serna, Sergio, "¿Por qué el interés en la relación bilateral México-Turquía?" en *Blog del Programa de Jóvenes COMEXI*, México, 17 de diciembre de 2013, disponible en <http://goo.gl/fCP5An>
- Green, Rosario, "México: la política exterior del nuevo régimen" en *Continuidad y cambio en la política exterior de México*, El Colegio de México, México, 1977.
- Lozoya Austin, Emilio y Jorge Montaña Martínez, "Una visión de México para el futuro. Sección especial: Propuestas para la próxima política exterior de México" en *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 12, núm. 2, ITAM, México, abril-junio 2012.
- Meléndez, José, "México-Cuba: una relación con altibajos" en *El universal*, México, 27 de enero de 2014, disponible en <http://goo.gl/SJvKyt>
- Notimex, "México se congratula por participación en Cumbre sobre Siria" en *El economista*, México, 20 de enero de 2014, disponible en <http://goo.gl/iEnbpn>
- OEA, "Informe sobre el cumplimiento con el pago de cuotas al Fondo Regular de acuerdo con la resolución AG/RES. 1757 (XXX-O/00), modificada por la resolución AG/RES. 2157 (XXXV-O/05)", Washington, 2012, disponible en <http://goo.gl/eXHdGV>
- Olson, Georgina, "Servicio Exterior trabaja 'al límite', hay déficit de diplomáticos" en *Exxelior*, México, 13 de marzo de 2013, disponible en <http://goo.gl/qCvCjo>
- Peña Nieto, Enrique, "Presentación del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018", Presidencia de la República, México, 20 de mayo de 2013, disponible en <http://goo.gl/QR36G5>

- “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018” en *Diario Oficial de la Federación*, México, 20 de mayo de 2013, disponible en <http://goo.gl/kxDcCS>
- Presidencia de la República, “Se reúnen los presidentes de México, Enrique Peña Nieto, y de China, Xi Jinping, por tercera ocasión”, México, 4 de septiembre de 2013, disponible en <http://goo.gl/Fp6wkp>
- “Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2013-2018” en *Diario Oficial de la Federación*, México, 13 de diciembre de 2013, disponible en <http://goo.gl/bgfrBO>
- “Reporte de la MIR (Matriz de Indicadores para Resultados)” en *Portal de transparencia*, disponible en <http://goo.gl/ePxZVr>
- Sepúlveda, César (comp.), *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- Staff Presidencia (Equipo de contenido de la Presidencia de la República), *Relación bilateral México-Estados Unidos*, México, 19 de febrero de 2014, disponible en <http://goo.gl/UU1f5O>
- The World in 2013, “Mexico’s Moment” en *The Economist*, Estados Unidos, 21 de noviembre de 2012, disponible en <http://goo.gl/6vyIZp>
- Thomson, Adam, “Mexico: Aztec Tiger” en *Financial Times*, Estados Unidos, 30 de enero de 2013, disponible en <http://goo.gl/sa67DS>