

Retos fundamentales para la vinculación con el exterior

Fundamental challenges for the entail with the exterior

Journal of Economic Literature (JEL):

F, F15, O5

Palabras clave:

Economía internacional
Integración económica
Estudios económicos globales

Keywords:

International economics
Economic Integration
Economywide Country Studies

Fecha de recepción:

26 de julio de 2018

Fecha de aceptación:

21 de noviembre de 2018

Resumen

Se propone adoptar una política exterior activa que permita replantear la posición de México, revisar su participación en el ámbito internacional en cuestiones como el combate al cambio climático, la prohibición de las armas nucleares y el manejo multilateral de las corrientes transfronterizas de migración y refugio. Articular una estrategia en las relaciones bilaterales de México con respecto al cambio de enfoque de Estados Unidos, para cultivar relaciones diplomáticas globales, pero concentrar sus recursos en cuestiones estratégicas

Abstract

It proposes to adopt an exterior active policy that allows to restate the position of Mexico, to check its international participation in the international area in questions as the combat to the climate change, the prohibition of nuclear weapons and the multilateral management of the cross-border currents of migration and refuge flows. To articulate a strategy in the bilateral relations of Mexico with regard to the change of approach of The United States, to cultivate global diplomatic relations, but concentrate its resources on strategic issues.

Como se ha dicho con frecuencia en el caso de México, quizá en mayor medida que en el de otras naciones, lo que ocurre fuera de casa modula e incluso determina lo que los mexicanos podemos hacer en la nuestra. Este aserto resultó más atinado a medida que la globalidad, esa ola imparable, se convirtió en la forma dominante de operación de la economía y las finanzas internacionales. Una globalidad, por cierto, desequilibrada y asimétrica, que acota la libertad de maniobra de los estados-nación en la arena internacional en función inversa del poderío relativo de cada uno. El resultado de la elección federal enfrentó el país al cambio inevitable: tras la lección ciudadana del primero de julio de 2018 el rumbo de México no puede seguir siendo el mismo. Es ahora inevitable adoptar un trayecto de desarrollo que conduzca al mejoramiento constante de la calidad de vida de los mexicanos, en especial de quienes han quedado atrás por tanto tiempo: los rezagados, los excluidos, los olvidados. Este objetivo, que tanto nos concierne en casa, sólo



Jorge Eduardo Navarrete
Programa Universitario de Estudios
del Desarrollo, PUED-UNAM
<joreduna@unam.mx >

136

puede alcanzarse, entre muchos otros factores, con la conjunción de diversos elementos de fuera de casa, que quizá puedan alinearse mediante un replanteamiento de la política exterior y las relaciones internacionales de México.

La coyuntura global fuerza a las naciones débiles a actuar, sobre todo, en el ámbito multilateral. Se alude aquí a sólo tres de las diversas cuestiones centrales, que corresponden a las mejores tradiciones diplomáticas de la nación. Habría que abordarlas, por cierto, con enfoques renovados: el combate al cambio climático, la prohibición de las armas nucleares y el manejo multilateral de las corrientes transfronterizas de migración y refugio. Las articula una nueva estrategia para las relaciones bilaterales.

Hacia una alianza multilateral efectiva contra el cambio climático

Tras la publicación del *Informe Especial* del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC de octubre de 2018), se tornó aún más evidente la enorme magnitud del esfuerzo que tal empeño reclamará de la comunidad internacional, así como la magnitud de lo que está en juego (Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) 2008).

De entrada, en el informe se constata que: las actividades humanas han causado un calentamiento de alrededor de 1°C sobre los niveles preindustriales, con rango probable de 0.8 a 1.2°C, que, de continuar las tendencias actuales, llegaría a 1.5°C entre 2030 y 2052” [p. 4]. Ya vivimos en un mundo afectado por el cambio climático (CC):

Muchos ecosistemas terrestres y oceánicos y los servicios que proporcionan ya se han alterado debido al calentamiento global... Ciertos impactos, como la pérdida de algunos ecosistemas, pueden ser duraderos o irreversibles [p. 9].

Sin embargo, habría gran diferencia si se logra limitar el calentamiento a 1.5°C, más que alcanzar el tope de 2°C. En el primer caso:

- serían menos agudos “los riesgos de sequía y de lluvia insuficiente... así como las fuertes precipitaciones asociadas con ciclones tropicales y las áreas en riesgo de inundación” [p. 9];
- se abatirían “los impactos sobre los ecosistemas terrestres, acuíferos y costeros” [p. 9];
- se reduciría en alrededor de la mitad la proporción de especies vivas (insectos, plantas y vertebrados) “que perderían la mitad de su rango geográfico determinado por el clima” y también “los riesgos de incendios forestales y de expansión de especies invasoras” [p. 10];
- con menores alzas de temperatura y acidez oceánicas y menor pérdida de

La comunidad internacional no se ha colocado plenamente en la senda que le permita alcanzar los objetivos del Acuerdo de París. Las fallas más notables van desde la omisión de acciones específicas de mitigación hasta la renuncia a participar en el Acuerdo, por parte de Estados Unidos

El esfuerzo financiero implicado es inmenso: la inversión anual promedio en mitigación en 2015-2050 se estima en 900,000 millones de dólares

oxígeno, “se reduciría el riesgo para la biodiversidad marina, las pesquerías y los ecosistemas” [p. 10];

- “podría reducirse en varios cientos de millones para 2050 el número de personas expuesto tanto al riesgo climático como a caer en pobreza” [p. 11];
- “se haría frente a menores abatimientos netos en los rendimientos de los cultivos de maíz, arroz, trigo y otros cereales, en especial en África subsahariana, sudeste de Asia y América Central y del Sur” [p. 11]; y,
- “sería menor, para fin de siglo, el freno del crecimiento económico asociado al CC” [p. 12].

Hasta ahora, la comunidad internacional no se ha colocado plenamente en la senda que le permita alcanzar los objetivos del Acuerdo de París. Las fallas más notables van desde la omisión de acciones específicas de mitigación hasta la renuncia a participar en el Acuerdo, por parte de Estados Unidos. Ante esta situación, el Panel Internacional (IPCC) llama a un compromiso más exigente: asumir a plenitud la meta de 1.5°C, sin excedentes o con excedentes limitados, mediante transiciones aceleradas “en energía, uso de la tierra, crecimiento urbano e infraestructura (incluso transporte y construcción), y sistemas industriales”. “Estas transiciones sistémicas –agrega– no tienen precedente en términos de escala, pero no así en cuanto a velocidad, y suponen bajas profundas de las emisiones en todos los sectores, una cartera diversificada de opciones de mitigación y un aumento significativo de las inversiones en estas opciones” [p. 21].

El esfuerzo financiero implicado es inmenso: la inversión anual promedio en mitigación en 2015-2050 se estima en 900,000 millones de dólares (de 2015).¹ El esfuerzo tecnológico directo es también enorme: multiplicar la capacidad del planeta para retirar CO₂ de la atmósfera, con acciones de forestación y reforestación así como de captura y secuestro de carbono, entre otras.

El esfuerzo diplomático de México en el combate global al cambio climático ha sido notable. Conviene ahora renovarlo y replantearlo. Podría promover la integración de un “grupo de amigos del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático” (IPCC): entre seis y doce países de tamaño medio que emprendieran un activo seguimiento del trabajo de la Conferencia de las Partes del Acuerdo de París, para mantener el interés y apoyo políticos, y enfrentar oportunamente los obstáculos que surjan.

¹ Gigantesco, pero no inalcanzable. El gasto de capital anual estimado equivale a poco más de la mitad (52%) del gasto global en armamentos en 2017 calculado por el SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute, Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo), la fuente de referencia en la materia (<https://www.dw.com/es/sipri-gasto-militar-global-es-el-m%C3%A1s-alto-desde-la-guerra-fr%C3%ADa/a-43611039>).

Hacia la erradicación de las armas nucleares

Mediado el segundo decenio del siglo, eran ya evidentes las insuficiencias y desequilibrios del régimen multilateral de contención de la amenaza de las armas nucleares centrado en el Tratado de No Proliferación de los Armamentos Nucleares (TNP). Como se sabe,

el TNP es un instrumento multilateral señero, cuyo [triple] objetivo es prevenir la diseminación de las armas nucleares y de la tecnología para fabricarlas; fomentar la cooperación en los usos pacíficos de la energía nuclear; y, avanzar hacia el objetivo de alcanzar el desarme nuclear, así como el desarme general y completo (Navarrete, J., 2018).

Como también señala la Oficina de las Naciones Unidas para Asuntos de Desarme, han ratificado el TNP 191 países –entre ellos los cinco nucleares–, número mayor que el de los obligados por cualquier otro tratado de limitación de armamentos o de desarme, y, desde 1995, su vigencia es ilimitada, aunque su operación está sujeta a revisión quinquenal.

La conferencia de revisión más reciente se efectuó en 2015 y, en opinión de la Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas (UNODA),

constituyó un paso atrás para el fortalecimiento del proceso de revisión establecido para asegurar la oportuna rendición de cuentas respecto de las actividades realizadas conforme a los tres pilares del Tratado (UNODA)

Es claro que el TNP no ha logrado evitar el aumento del número de países nucleares. Ha fallado también en promover de manera efectiva los usos pacíficos de la energía nuclear, al otorgar mucho mayor importancia a las salvaguardias que a la cooperación técnica

–no proliferación, usos pacíficos y desarme nuclear–. En términos del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), son “Estados nucleares” “los que hayan fabricado y detonado una bomba nuclear o cualquier otro ingenio nuclear explosivo antes del primero de enero de 1967”, condición que cumplieron China, Estados Unidos, Francia, Reino Unido y Rusia –no por coincidencia los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Varios otros se convirtieron, más adelante, en Estados nucleares *de facto*: India, Israel (que no lo reconoce ni lo niega), Paquistán y la RPDC (Corea del Norte).

Es claro que el TNP no ha logrado evitar el aumento del número de países nucleares. Ha fallado también en promover de manera efectiva los usos pacíficos de la energía nuclear, al otorgar mucho mayor importancia a las salvaguardias que a la cooperación técnica. Sin embargo, su fracaso más flagrante ha sido la incapacidad para conseguir avances en el desarme nuclear. Ha tolerado además la “proliferación vertical”, es decir, el continuado y acelerado avance de los estados nucleares hacia armas más potentes, letales y con contaminación radiactiva limitada: más “fáciles de usar”, en pocas palabras.²

² Estados Unidos, por ejemplo, prevé gastar 1.2 billones de dólares en sus fuerzas nucleares en los 30 años a 2046, y de ellos 772,000 millones en el “mantenimiento y modernización de armas y proyectiles nucleares”, es decir, en proliferación vertical. CBO, “Approaches for Managing the Costs of U. S. Nuclear Forces 2017-2046”: [https:// www.cbo.gov](https://www.cbo.gov)

Por ello, se exploran ahora otras posibilidades. Una, especialmente promisorio, es el proceso que le valió a la Campaña Internacional por la Abolición de las Armas Nucleares (ICAN) el Premio Nobel de la Paz en 2017, “por... sus esfuerzos pioneros para alcanzar, a través de un tratado, la prohibición de las armas nucleares”.³ El 7 de julio de ese año se adoptó el Tratado para la Prohibición de las Armas Nucleares,⁴ abierto a la firma desde el 20 de septiembre y que entrará en vigor con la quincuagésima ratificación. En esencia, el Tratado prohíbe a los estados participantes “desarrollar, ensayar, producir, adquirir, poseer, almacenar, usar o amenazar con el uso de armas nucleares... desplegarlas en su territorio o asistir a otros a realizar acciones prohibidas”.⁵ Como se advierte, se trata de obligaciones que ya han sido asumidas por los Estados integrantes de tratados o acuerdos regionales de desnuclearización.

En conjunción con otros votantes –como Austria, Brasil, Chile y Suiza–, México podría emprender cuanto antes una campaña de convencimiento de los que no votaron, como España, Portugal y Noruega –entre muchos otros–, para que se sumen a los signatarios. Habría que acercarse a los signatarios de tratados regionales de desnuclearización –Tlatelolco, Raratonga, Bangkok, Pelindaba y Semipalatinsk–, cuyos estados incorporados suman 101, número que duplica el necesario para que entre en vigor el nuevo Tratado de Prohibición.

Tal campaña sería sólo un primer paso en una operación más vasta, a lo largo de varios años. México y otros países podrían proponer que los signatarios originales y los subsecuentes aceptaran un lapso de dos a tres años para ratificar el Tratado, y conseguir así su vigencia no después del 2025.⁶ Aunque los países nucleares y otros no firmantes no quedarían obligados, la presión política sobre ellos sería mucho más apreciable cuando el Tratado ya esté en vigor y una amplia mayoría de la comunidad internacional haya aceptado las obligaciones que impone.

Migración, refugio y dinámica laboral

En el decurso de 2018, la confluencia de un número creciente de problemas e incidentes relacionados con desplazamientos de refugiados y emigrantes puso de relieve que estas cuestiones constituirán, quizá, el tema más candente de la agenda global en los siguientes tres lustros, cuando menos. Entre los

³ Véase, www.nobelprize.org

⁴ El proyecto de Tratado se adoptó por 122 votos a favor, uno en contra (Países Bajos) y una abstención (Singapur). Setenta países no tomaron parte en la votación ni en la Conferencia, entre ellos todos los poseedores de armas nucleares: <https://www.un.org/disarmament/ptnw/>

⁵ *Ibidem*.

⁶ México depositó su instrumento de ratificación el 16 de enero de 2018, y fue el cuarto país en hacerlo. Un año después de la firma, en julio de 2018, se habían reunido 59 firmas y 11 ratificaciones.

Las cuestiones a las que deberá responder la comunidad internacional en la construcción de respuestas efectivas a la incesante movilidad transfronteriza de individuos y colectividades, casi todos ellos de sectores sociales marginados, en busca de seguridad personal o de una mejoría en sus condiciones materiales de vida

que alcanzaron mayor prominencia noticiosa, a mediados de año y en los meses siguientes, destacaron diversos episodios de refugio: en el Mediterráneo, los periplos del *Aquarius*, un viejo rompehielos que ha rescatado a millares de africanos en sus riesgosas travesías hacia costas europeas, en busca de un puerto que les brinde acogida; el primer resultado fue una primera negativa tajante del entonces recién instalado gobierno de Italia a autorizar su desembarco. Ello coincidió, en el otro hemisferio, con la momentánea rectificación parcial del gobierno de Estados Unidos de una política migratoria de *tolerancia cero*, que produjo inicialmente un aumento explosivo de los casos de separación familiar –en especial entre padres e hijos–, a lo que siguió un acerbo debate político interno y una oleada global de indignación. Meses después, ya iniciado el otoño, otra oleada de intolerancia de este gobierno, en una coyuntura electoral, convirtió en *casus belli* el intento de un grupo de centroamericanos por alcanzar la frontera de Estados Unidos atravesando el territorio mexicano. Estos casos emblemáticos ofrecen las claves de la complejidad de las cuestiones a las que deberá responder la comunidad internacional en la construcción de respuestas efectivas –nacionales, regionales o globales– a la incesante movilidad transfronteriza de individuos y colectividades, casi todos ellos de sectores sociales marginados, en busca de seguridad personal o de una mejoría en sus condiciones materiales de vida. De estas y otras experiencias y de su manejo, un tanto azaroso y apresurado, se desprende un cúmulo de cuestiones que reclaman ser negociadas en el ámbito multilateral.

En el máximo foro multilateral, la Asamblea General de las Naciones Unidas, hubo desarrollos de la mayor importancia en el último trienio. En 2016 se adoptó una declaración sobre migrantes y refugio que, a la vuelta de sólo dos años, se aproxima a un primer punto culminante. Ese remate deberá expresar el alcance todavía incompleto, limitado e insuficiente que, al momento, ha alcanzado la configuración de un consenso multilateral significativo sobre estas importantes cuestiones.

En la vertiente relativa a las migraciones, en diciembre de 2018 habrá de celebrarse, en Marrakech, la Conferencia Intergubernamental para adoptar el Pacto Global para una Migración Segura, Ordenada y Regular. “El Pacto Global, anclado firmemente en la Agenda 2030 de Desarrollo Sustentable y en los compromisos contenidos en la Declaración de Nueva York [de 1976], será el primer acuerdo de alcance global destinado a gestionar las migraciones internacionales en todas sus dimensiones, en beneficio de todos los países y comunidades, guiado por el interés de los migrantes mismos.”⁷ La adopción –por una amplia mayoría de los miembros de la ONU– representa el inicio de un buen camino. Ha concitado gran apoyo en este momento difícil, por su carácter declarativo, no vinculatorio. Corresponderá a los estados participantes la tarea de ir traduciendo en conductas comprometidas y verificables las

7 United Nations, “The road to Marrakech” (<https://refugeesmigrants.un.org/high-level-side-event-%E2%80%9Croad-marrakech%E2%80%9D>).

Lograr que el contenido del Pacto norme realmente la conducta individual y colectiva de los países en materia migratoria

disposiciones del Pacto. Esta es la tarea en la que México podría empeñarse, en colaboración con otras naciones: lograr que –tras la ratificación más pronta posible– el contenido del Pacto norme realmente la conducta individual y colectiva de los países en materia migratoria.

En materia de refugio, también se trabaja en la elaboración de un pacto mundial, que debería adoptarse en el periodo de sesiones 2018-2019 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (AGONU). Parte de un objetivo muy ambicioso: “Nos comprometemos a compartir, en forma equitativa, la carga de acoger y apoyar a las personas refugiadas del mundo.”⁸

Al concluir junio se llegó al proyecto final. Prevé que tal objetivo se alcance mediante “contribuciones voluntarias, que permitan alcanzar resultados y avances colectivos”,⁹ determinadas por cada una de las partes; como se advierte, se acudió, para conseguir el acuerdo, al procedimiento utilizado para el Acuerdo de París sobre cambio climático, con todas las ventajas y limitaciones que supone. En el ambiente enrarecido –*envenenado*, sería un calificativo más preciso– que ahora prevalece, resulta difícil suponer que aún con este recurso el Pacto sea adoptado con entusiasmo.

En cualquier hipótesis, las cuestiones de refugio deben continuar siendo una prioridad de primer orden para México. Incluso en las hipótesis menos favorables –que no se adopte el Pacto, o que el número de adhesiones significativas sea insuficiente–, hay que reorientar el esfuerzo para que se tomen compromisos nacionales que tengan, como norma de conducta en la materia, precisamente el contenido del Pacto. Una tarea quizá difícil e ingrata, pero necesaria.

El replanteamiento de las relaciones bilaterales

Más que en el pasado, la relación con Estados Unidos seguirá siendo la prueba de fuego de la política exterior de México. Esto es así por la desafortunada confluencia de dos circunstancias: la agudización, aludida al principio, de la dependencia mexicana respecto de ese país, y la llegada al poder allí mismo de un gobierno que ha utilizado la agresividad y la hostilidad contra México entre sus mejores armas electorales. Por el lapso en que prevalezcan Trump y la tendencia política que él inaugura –que sería erróneo confiar en que no excederá de un periodo presidencial–, habrá que atender esta relación bilateral en especial y por separado. No se trata de verla desconectada del resto de las relaciones exteriores de México, sino de reconocerle su enorme importancia y potencial disruptivo.

la relación con Estados Unidos seguirá siendo la prueba de fuego de la política exterior de México

8 ONU, Asamblea General, “Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes”, 19 de septiembre de 2016.

9 Véase “The global compact on refugees” (último borrador, final draft), 26 de junio de 2018, I, 1, 4 (www.unhcr.org/5b3295167.pdf).

Conviene a México mantener relaciones diplomáticas con el mayor número de países. Le es igualmente propicio concentrar los escasos recursos disponibles, en el limitado número de las relaciones que pueden realmente considerarse estratégicas

Las relaciones comerciales bilaterales, incluidas las que se administran en el renegociado acuerdo trilateral norteamericano, requerirán de especial cuidado, dado el marcado e inquietante cambio de enfoque impuesto por el gobierno de Trump al papel de Estados Unidos en la economía internacional. En los dos últimos años, la mayor economía del mundo ha seguido una ruta marcada por objetivos nacionales estrechamente definidos, muchas veces de corto plazo; por el recurso repetido a “políticas a costa del vecino”, sobre todo en el ámbito comercial; por un aislacionismo creciente en cuanto a la definición de políticas, con el afán de imponer los propios puntos de vista, y, además, por el abandono de un número creciente de organismos multilaterales y de iniciativas globales o interregionales de liberalización comercial, integración económica y financiera, así como de cooperación ambiental –para no hablar de varios otros empeños multilaterales o bilaterales de carácter político, como algunos tratados de limitación o control de armamentos nucleares.

El objetivo proclamado de estas acciones y políticas, aislacionistas y proteccionistas como son, es supuestamente recuperar la grandeza y poderío de Estados Unidos. Gran número de analistas y observadores internacionales han mostrado que más bien actúan en contra de sus propios intereses de largo plazo, y deterioran gravemente las oportunidades y el ambiente de la cooperación multilateral.

Al mismo tiempo, conviene a México mantener relaciones diplomáticas con el mayor número de países. Le es igualmente propicio concentrar los escasos recursos disponibles, en el limitado número de las relaciones que pueden realmente considerarse estratégicas –no más de dos docenas, probablemente. En cada caso debe negociarse un conjunto de objetivos operacionales que incluya, como elemento importante, alguna tarea multilateral común.

Bibliografía

- Campaña** Internacional por la Abolición de las Armas Nucleares (ICAN), <https://www.un.org/disarmament/ptnw/>
- Intergovernmental Panel on Climate Change** (IPCC) (2018), “Summary for Policy-makers”, *Global Warming of 1.5 °C*, IPCC SRI5, 34 pp. 6 de octubre.
- Navarrete**, J. E., “Prohibición de las armas nucleares y coto al comercio de armas”, “Ante los reclamos globales: más multilateralismo”, en *México próspero, equitativo e incluyente: construyendo futuros*, México, Centro Tepoztlán Víctor L. Urquidi, 2018, fascículo 25, 16 pp.
- UNODA**, “Treaty on the Non Proliferation of Nuclear Weapons”: <https://www.un.org/disarmament/wmd/nuclear/nptnuclear/npt/>
- ONU**, Asamblea General, “Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes”, 19 de septiembre de 2016.
- ONU**, “The global compact on refugees” (último borrador, final draft), 26 de junio de 2018, I, 1, 4 (www.unhcr.org/5b3295167.pdf)