



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**ÁFRICA EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE LOS GOBIERNOS MEXICANOS DE
LA ALTERNANCIA**

**TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
MAESTRO EN ESTUDIOS EN RELACIONES INTERNACIONALES**

PRESENTA:

LIC. RUBEN ALFONSO PEÑA CARMONA

**TUTOR: DR. ALFONSO FRANCISCO SÁNCHEZ MUGICA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

MÉXICO, D.F. ENERO 2013



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos:

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por los recursos otorgados durante mis estudios de maestría y elaboración de esta investigación.

Al Maestro Dr. Alfonso Sánchez Mugica por compartir su tiempo y conocimientos conmigo. Por darme su confianza desde la entrevista de selección hasta la culminación de esta investigación.

A los miembros del jurado por sus valiosos comentarios y observaciones que enriquecieron el trabajo.

Al Dr. João Estevão por su apoyo antes y durante mi estancia de investigación.

A mis compañeros Daniel Abundis, Miguel Arroyo, Nayeli Lima, Fabian Rodríguez y Jorge Tenorio por sus comentarios, observaciones y críticas al presente trabajo durante los seminarios que nos tocó compartir.
Gracias por su amistad.

A mi madre Evelia Carmona Bustos por su apoyo incondicional, su amor y sus saberes. Todo te lo debo a ti.

A mi hermano Jackvil Peña por compartir la vida conmigo.

A Belinda González por su amor y paciencia.

A la UNAM por darme otra opción de vida.

¡Gracias!

“Por mi raza hablará el espíritu”

Índice

Introducción.....	1
Capítulo 1	
Enfoques teóricos de política exterior y una perspectiva endógena.....	9
1.1 Enfoques teóricos utilizados para el análisis de la política exterior.....	9
1.2 Un análisis estatocéntrico de la política exterior de México: ¿Por qué hacerlo si el Estado va a desaparecer?.....	14
1.3 La diversificación de relaciones internacionales: una perspectiva endógena de la política exterior de México.....	18
1.4 Explicación terminológica: África Subsahariana y el Magreb.....	37
1.4.1 El estudio de la política exterior hacia África.....	41
1.4.2 Evolución de las relaciones México-África.....	46
Capítulo 2	
África en la realidad internacional del siglo XXI.....	53
2.1 Elementos endógenos del desarrollo en África.....	53
2.2 El camino del fin del siglo XX (contexto histórico).....	58
2.2.1 El desempeño económico en la región.....	63
2.3 El proceso de integración regional.....	72
2.3.1 Del Plan de Acción de Lagos (PAL) a las iniciativas de fin de siglo (UA y NEPAD).....	74
2.3.2 Las Comunidades Económicas Regionales (REC) y el estado de la integración.....	86
2.3.3 Dificultades y estímulos de la integración regional.....	93
2.4 África y sus relaciones internacionales.....	97
2.4.1 Brasil y China en África.....	98

2.4.2 ¿Qué perspectivas para México?.....	110
Capítulo 3	
La política exterior de México hacia África en los gobiernos de la Alternancia.....	116
3.1 La alternancia en México y la política exterior.....	116
3.2 Los gobiernos de la alternancia y su política exterior.....	118
3.3 La política exterior hacia África 2001-20012.....	130
3.4 Actores no tradicionales en la política exterior de México en África:	
El Senado de la República.....	149
3.4.1 El Senado como complejo orgánico.....	151
3.4.2 Análisis de la política exterior: ¿Facultad en materia de política exterior?.....	153
3.4.3 La Comisión de Relaciones Exteriores-África.....	157
3.5 Áreas identificadas para diversificar la política exterior en la región:	
El desarrollo político, la academia y la cultura.....	163
Consideraciones finales: Utopística de la política exterior hacia África.....	170
Fuentes de consulta.....	176

Introducción

Desde finales del siglo pasado y principios del siglo XXI, dos fenómenos aparentemente contradictorios se convirtieron en los rasgos más distintivos de la política mundial: la globalización y el regionalismo. En este contexto aparecen los Estados Unidos como única superpotencia, la Unión Europea era cada vez más integrada y se observaba la emergencia de nuevas economías como China, Brasil e India. El clima de relativa calma internacional, desde el fin de la Guerra Fría, fue interrumpido con los atentados del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos.

En este periodo de estudio se registraron cambios tanto en México como en el continente africano. En México, desde finales de la década de los noventa se gestó una transición política en el sistema político. Municipios y Estados Federativos comenzaron a ser gobernados por partidos diferentes al gobierno federal, aparecieron los gobiernos divididos y los gobiernos yuxtapuestos.

En este contexto, los partidos de oposición, principalmente el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), crecieron electoralmente de tal manera que el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados y la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal en 1997, posteriormente, la mayoría en el Senado de la República en el año 2000 y la titularidad del Ejecutivo Federal desde el año 2000 hasta el 2012.

El inicio de la alternancia política en México impactó diversos aspectos tanto en el ámbito nacional como en el internacional. A nivel interno, principalmente, los amplios poderes del Ejecutivo Federal se acotaron como consecuencia de la transformación en la relación entre Poderes. A nivel Internacional, el gobierno surgido de la alternancia gozó del llamado “bono democrático”, el cual despertó altas expectativas en torno a la orientación de la política exterior.

En África, surgió una tendencia hacia la práctica de procesos electorales y aparición de sistemas políticos multipartidistas, se gestó el inicio de un nuevo impulso en el proceso de integración regional con la creación de una renovada

organización continental, la Unión Africana, y la puesta en marcha de un programa de desarrollo con el mismo alcance, la NEPAD.

En muchos países del continente se registró un crecimiento económico; sin embargo, también se produjeron conflictos y crisis, como en Darfur (Sudán), en el norte de Mali, en Costa de Marfil, la crisis humanitaria en el cuerno de África, el surgimiento de protestas civiles que en algunos casos significaron el fin de regímenes (Libia y Egipto), y el surgimiento de un nuevo Estado (Sudán del sur) y sus conflictos fronterizos.

En este contexto, el continente cobró relevancia estratégica para nuevos actores, tal es el caso de Brasil, China e India, actores que comenzaron a desplazar a un segundo plano a actores tradicionales con intereses históricos, como algunos países de la Unión Europea y los Estados Unidos.

De esta manera, consideramos que existe cierta sincronía entre los procesos de cambio registrados tanto en México como en el continente africano. Esto nos llevó a formular la pregunta central de esta investigación: A partir de la alternancia política en México y la creciente importancia del continente africano a nivel internacional ¿la política exterior de México en el continente cambió o mantuvo esquemas anteriores? De esta pregunta central se desprenden otras secundarias que también guiarán el desarrollo de este trabajo. ¿Es posible la diversificación en un sistema-mundo o es imperante definir políticas hacia cada una de las regiones? ¿Qué intereses han identificado otros países de similar desarrollo al de México, como Brasil, para definir una política exterior hacia el continente africano? y ¿qué áreas son potenciales para estrechar las relaciones con los países africanos?

Estas interrogantes se plantearon con el objetivo general de analizar el lugar que ocupó África en la política exterior de los gobiernos mexicanos de la alternancia. Para la consecución de éste objetivo general planteamos tres objetivos particulares, los cuales se abordarán en cada uno de los capítulos del trabajo respectivamente. En un primer momento, estudiar los enfoques teóricos bajo los que se han desarrollado los estudios de política exterior en general y en particular con el continente africano; segundo, examinar el papel que desempeñaron los países africanos en la dinámica mundial durante el periodo de

estudio; tercero, determinar las acciones, insuficiencias y áreas de oportunidad de la política exterior en la región.

Por lo tanto, como lo evidencian los objetivos y el mismo título del trabajo, *África en la política exterior de los gobiernos mexicanos de la alternancia*, el presente trabajo se limitará a dimensionar el papel que tuvo el continente africano dentro de la política exterior del país, tomando como variables los procesos gestados tanto en África como en México; es decir, no haremos un estudio de cada una de las relaciones que el país sostiene con todos los países africanos. Los límites espaciales y temporales también están implícitos dentro del mismo título.

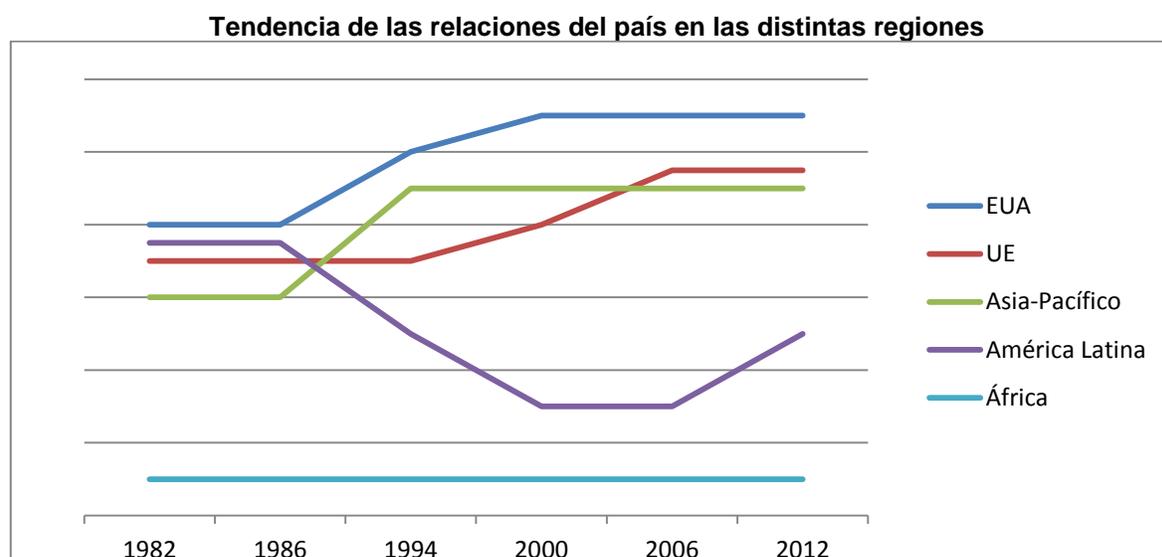
Por lo tanto, realizar un análisis de la política exterior del país desde la óptica de su relación con los países del continente africano, de cierta manera obedece, a que en los últimos años, la literatura en torno a ésta se centra en la comprensión de su instrumentación y ejecución hacia determinada región.

Lo anterior pareciera limitar el análisis sobre un estudio global de la política exterior del país; pero, me parece que nos advierte de la diferenciación que debemos tomar en cuenta, en el que cada caso contiene elementos y características distintas, que sin duda, nos hace suponer que la política exterior no se orienta de la misma manera ni se obtienen resultados idénticos en las distintas regiones hacia las que ésta se dirige.

Bajo esta óptica, históricamente las relaciones con los países del continente africano se han circunscrito bajo el marco de la diversificación, ubicando a dichas relaciones en el círculo más lejano del núcleo de prioridades de la política exterior.

En consecuencia, estas relaciones se han caracterizado por la ausencia de una política definida, quedando limitadas a una actividad diplomática discontinua, manteniendo un bajo perfil político, optando por una actitud reactiva; aunque, en las coyunturas trascendentales en aquel continente, el país adoptó una posición política clara e independiente, tales son los casos de la invasión a Etiopía, el caso del Rhodesia del Sur (Zimbabue), el caso de Namibia y la condena al régimen del apartheid en Sudáfrica.

Desde ésta visión histórica, para la construcción de la hipótesis del trabajo consideramos el desarrollo de las relaciones del país en distintas regiones en una línea temporal. En ésta podemos observar que dichas relaciones a partir de algún momento histórico (firma de algún tratado, ingreso en foros regionales, etc.) tendieron a estrecharse; sin embargo, a pesar de las coyunturas, las relaciones con los países del continente africano, participación del país como observador en organismos regionales, consideramos que los vínculos con los Estados africanos han seguido una línea recta en los niveles más bajos, como lo mostramos esquemáticamente en la siguiente gráfica.



Fuente: Elaboración propia.
 Esta gráfica es una percepción personal de las relaciones del país basada en las prioridades de política exterior. (ver pag.38)

En este sentido, la hipótesis de este trabajo considera que la política exterior de México en el continente africano, durante los gobiernos de la alternancia, se continuó desarrollando bajo la perspectiva de la diversificación; y a pesar, de la tendencia positiva y la creciente importancia de la región, dichas relaciones se ubicaron en el círculo más lejano de las prioridades, manteniendo esquemas anteriores.

La presente investigación se divide en tres capítulos, los ejes de análisis generales serán la diversificación, la política exterior y las relaciones con el continente africano. Cada capítulo cuenta con ejes de análisis particulares que

guiarán el desarrollo de los mismos. En el caso del primer capítulo estos ejes son el debate en torno a la diversificación y las prioridades de política exterior; en el segundo capítulo los ejes los constituyen el desempeño económico del continente africano y el proceso de integración. En la última parte serán la alternancia política en México, su impacto en el proceso de toma de decisiones (relación Ejecutivo y Legislativo) y las acciones puntuales en materia de política exterior hacia África.

En el primer capítulo, que podríamos dividir en dos secciones, se describirán los enfoques teóricos utilizados por especialistas mexicanos para realizar estudios de política exterior, esto con el fin de dar cuenta de la evolución que ha tenido el estudio de la política exterior en México; así mismo presentaremos una justificación sobre el nivel de análisis en el que se desarrolla el presente trabajo, que es el nivel estatal. Dicha justificación responde a la perspectiva del sistema-mundo para refutar aseveraciones sobre el debilitamiento y posterior desaparición del Estado y, así, corroborar la vigencia de los análisis estatocéntricos dentro de las Relaciones Internacionales y de la Política Exterior.

Como parte de nuestra estrategia teórico metodológica, realizamos un análisis en torno al debate de la diversificación para construir una propuesta endógena para el estudio de la política exterior.

Dicho análisis gira en torno a la diversificación por dos motivos; primero, por considerar que históricamente las relaciones con los países del continente africano se han circunscrito bajo este discurso, y, segundo, por suponer que ésta ha constituido una de las directrices de la política exterior del país a lo largo del tiempo. En este sentido, Roberta Lajous consideró que "...desde el siglo XIX, México ha buscado diversificar sus relaciones exteriores, más allá de los Estados Unidos. Con el fin de hacer contrapeso a la creciente influencia del vecino del norte...".¹ En el mismo sentido, Antonio de Icaza considera la diversificación como una de las constantes en la proyección internacional del país:

Los esfuerzos por diversificar las relaciones con el exterior son una de las constantes de la proyección internacional de México, como de muchos países que en alguna época de su historia fueron colonias y que por ello llegaron a entender la diversificación como sinónimo

¹ Roberta Lajous, "Que puede esperar México de Europa en la década de los noventa?" en Riordan Roett (comp.), *Relaciones exteriores de México en la década de los noventa*, Siglo XXI, México, 1991, pp 105-106.

de independencia, de soberanía. En el caso mexicano, durante largo tiempo sus esfuerzos de diversificación fueron anulados por la imposición del virtual tutelaje que significó la Doctrina Monroe, por la lejanía de otros centros de poder político y económico, y por las convulsiones internas que impedían una política exterior coherente y sostenida.²

El análisis los dividimos en dos polos; por un lado se analizaran las concepciones desde una óptica gubernamental; y por otro, se consideraran a los académicos especialistas. Dentro del grupo de los estadistas destaca Andrés Rozental, Jorge Chen Charpentier y Fernando Solana; por el lado de los académicos, Francisco Gil Villegas, Leopoldo González Aguayo, Carlos Uscanga y Enrique Berruga Filloy.

La iniciativa de construir una perspectiva desde una visión endógena, responde a la idea que la experiencia de las personas que han estado encargadas de ejecutar la política exterior del país y la experiencia académica de los especialistas, podrían coadyuvar a construir diversos enfoques que constituyan una escuela mexicana de política exterior. Además de considerar que los enfoques gestados desde una perspectiva endógena servirían como ruta crítica hacia el estudio y práctica de la política exterior del país.

En lo que podría considerarse la segunda parte del primer capítulo, abordamos a “África” como objeto de análisis en la política exterior de México; indagamos elementos conceptuales que deben ser considerados en el estudio de esta región, elementos como las divisiones geográficas, la diversidad cultural y lingüística; así mismo, realizamos un cierto estado del arte sobre el estudio de la política exterior de México en África, y por último realizamos un breve recuento histórico de la evolución de las relaciones con dicho continente.

En el segundo capítulo abordaremos tres espacios interrelacionados. Primero, indagamos algunos elementos endógenos que deben ser considerados para entender la noción del desarrollo en África, que sólo se entiende desde una cosmovisión y una cosmogonía cuyos fundamentos son la familia extensa, la autorregulación comunitaria, la autonomía, la autosuficiencia, la solidaridad, el espíritu cooperativo, el respeto del bien colectivo, la tradición, el conocimiento y el

² Antonio de Icaza, “La política de diversificación. Una apreciación global”, en *seis años de política exterior, 1988-1994*, *Revista Mexicana de Política Exterior*, No 44, otoño, IMRED, 1994, p.79.

dominio de uno mismo, la armonía y la compenetración del ser humano en el conjunto del mundo visible e invisible, la necesidad de mantener los vínculos entre los vivos y los muertos, el sentimiento de unicidad y de interdependencia de todas las cosas, el respeto a las jerarquías, entre otros. En suma, la historia, la tradición oral, la lengua, la espiritualidad y el tiempo, son elementos de las culturas africanas que constituyen el núcleo de su desarrollo. Posteriormente, abordaremos el desempeño económico en la región considerando variables como el crecimiento del PIB, el crecimiento demográfico y el crecimiento del PIB *per capita*, con la finalidad de conocer si los crecimientos económicos registrados en el continente han sido suficientes para transformar la estructura económica de los países.

En un segundo momento abordaremos el proceso de integración regional, mediante el cual pretendemos entender las posibilidades que los Estados africanos tiene de insertarse en la economía mundial, y conocer el estado en que se encuentra dicho proceso en el continente para saber si éste representa una oportunidad de acercamiento con los países de africanos.

Por último, nos centraremos en las relaciones internacionales del continente africano, en la incidencia de nuevos actores en la región que han desplazado paulatinamente a actores tradicionales, esto con la finalidad de entender las posibilidades de México en estrechar relaciones con los países de la región.

En el tercer capítulo, utilizaremos los elementos recopilados en los capítulos anteriores con la finalidad de hacer un balance de las acciones de política exterior que los gobiernos de la alternancia han desplegado en el continente africano. Para lo anterior, en un primer momento abordaremos las transformaciones en el sistema político mexicano puestas en marcha a partir de la alternancia política y su relación con la política exterior del país, para poder posteriormente dimensionar el papel que tuvo África en la política exterior de dichos gobiernos. Así mismo, dentro de las transformaciones internas, consideraremos la relación entre Poderes, Legislativo (Senado) y Ejecutivo, la consecuente renovación de los papeles de actores considerados tradicionales dentro del proceso de toma de decisiones de la política exterior; y la aparición de nuevos actores, como la Comisión del Senado para África, en las relaciones con los países africanos. Dicho balance la

realizamos bajo la perspectiva desarrollada al inicio de la investigación: la diversificación de relaciones internacionales.

Por último, en el apartado correspondiente a las consideraciones finales presentaremos una utopística de lo que fue la política exterior de los gobiernos de la alternancia en México. Utopística es una palabra creada por Immanuel Wallerstein para referirse a algo diferente del significado de utopía. Considera la Utopística como una evaluación seria de las alternativas históricas, el ejercicio de nuestro juicio en cuanto a la racionalidad material de los posibles sistemas históricos alternativos. Es la evaluación sobria, racional y realista de los sistemas sociales humanos y sus limitaciones.

Por lo tanto, decidimos utilizar esta palabra en el sentido de pretender hacer una evaluación sobria y racional sin caer en la utopía ni en el “deber ser”. Consideraremos la plausible evolución de dichas relaciones partiendo desde un punto de vista histórico. Además, identificaremos áreas potenciales que el país podría aprovechar en sus relaciones con los países del continente africano, y que no han sido incluidas en la política oficial por tratarse de áreas que no representan beneficios económicos en el corto plazo.

Capítulo 1

Enfoques teóricos de política exterior y una perspectiva endógena

El presente capítulo tiene como propósito recopilar elementos teóricos y metodológicos para analizar cómo se ha estudiado la política exterior de México en África. Para lograr este objetivo, lo dividimos en dos áreas; en un primer momento se hace un breve repaso de los enfoques teóricos utilizados en México para estudiar la política exterior de México, así mismo justificamos el nivel de análisis estatocéntrico en el que se desarrollará la investigación, por último, se hace una revisión en torno al debate de la diversificación con el fin de proponerla como perspectiva endógena de la política exterior de México. En un segundo momento, abordamos a “África” como objeto de análisis en la política exterior de México, indagamos elementos conceptuales que deben ser considerados en el estudio de esta región, realizamos un estado del arte del estudio de la política exterior de México en África, y por último se hace un breve recuento histórico de la evolución de las relaciones con dicho continente.

1.1 Enfoques teóricos utilizados para el análisis de la política exterior

Las transformaciones del sistema internacional en las pasadas dos décadas han representado un reto para las Relaciones Internacionales (RRII) en el sentido de que sus fronteras disciplinarias aparentemente se han desvanecido. Al mismo tiempo, el resto de las ciencias sociales, principalmente la sociología y la ciencia política, han abordado problemáticas que antes no consideraban dentro del campo de su disciplina. Estas transformaciones también han provocado debates en torno al análisis de la política exterior al interior de las RRII.

A pesar de la gran variedad de aportaciones teóricas, podemos ubicar las ideas de estos debates en dos grandes grupos. Por un lado, los que argumentan que la política exterior se ha convertido en un elemento menos relevante como resultado de la globalización de las organizaciones no gubernamentales, la

sociedad civil, el crimen organizado, entre otros actores. Y por el otro lado, los que afirman que estos cambios en el sistema internacional han hecho más relevante y complejo el análisis de la política exterior. Estos debates han estado dirigidos principalmente por tres perspectivas, la neo-realista, la liberal y la constructivista. Las tres en sus análisis han resaltado el papel de la política exterior.

La perspectiva realista pondera en la agenda de política exterior las *high politics*, por lo que el análisis se centra en la supervivencia del Estado dándole prioridad a la seguridad y a los temas de defensa, en detrimento de los temas de política social o económica considerados *low politics*. Esta perspectiva enfatiza la racionalidad de los estados, lo que implica maximizar el interés nacional del Estado. Interés definido en términos de supervivencia, seguridad y poder. De esta forma, el principal objetivo de la política exterior deviene en poder, que es el principal requerimiento para lograr los otros objetivos.

El neorrealismo, variante surgida del realismo, es usualmente asociado a los estudios de Kenneth Waltz debido a sus aportaciones. Waltz cambió el centro de las relaciones internacionales de los Estados individuales al denominado sistema internacional. La trascendencia del sistema de estados radica en la consideración del rango de los resultados de la política exterior. En este sentido, la política exterior de los estados está profundamente influida por los factores externos, donde los estados individuales tienen poco control sobre los cambios del sistema.

La perspectiva liberal se gesta en la década de los setenta. Robert Keohane y Joseph Nye desarrollaron la noción de la interdependencia compleja. En esta perspectiva hay elementos de pluralismo, y de ésta visión se desprende su principal aportación; introdujeron al análisis actores no estatales, así como procesos a los que denominaron interdependencia y transnacionalismo. Esta visión significó un desafío al análisis de la política exterior centrada en el Estado. Cabe mencionar que esta perspectiva no es la única que ha puesto en duda la noción tradicional de toma de decisiones en la política exterior, otros enfoques como el neo-funcionalismo, políticas burocráticas, institucionalismo transnacional e incluso el neoliberalismo han contribuido al debate.

La perspectiva constructivista, al igual que otros enfoques, surgió como respuesta a las teorías dominantes de las RRII. Esta perspectiva se enfoca al entendimiento de la realidad tanto en el campo de las ideas como en el campo material. Los supuestos centrales de esta perspectiva argumentan que no sólo lo material constituye la realidad internacional, sino que también los factores del campo de las ideas son parte de ésta; y que dichos factores expresados en forma individual como colectiva tienen dimensiones instrumentales y normativas, las cuales no son independientes del tiempo y del espacio.

Lo que significa, que las identidades e intereses estatales no son determinados de forma exógena ni inmutable, sino que son socialmente contingentes, dependen de la interacción social, y por lo tanto, pueden modificarse durante el proceso político y en la estructuración. El constructivismo percibe al sistema internacional como una estructura social, compuesta de actores capaces social y discursivamente, y que están sujetos a obligaciones tanto materiales como institucionales.

El constructivismo centra su análisis en la forma en que las normas, instituciones y otras características culturales internas como externas impactan en los intereses y las políticas de Estado; en este sentido, se considera que el problema central de la política exterior de los estados radica en cómo redefinen sus preferencias e intereses respecto al orden internacional.³

En México, el desarrollo de los estudios de política exterior no ha escapado a la influencia del debate teórico en las RRII. Sin embargo, la vecindad geográfica y el peso histórico de las relaciones con los Estados Unidos también han constituido una condicionante importante sobre los temas abordados; ya sea que se analicen los problemas relacionados con el comercio, la migración, el narcotráfico, el turismo, los temas del agua, entre otros. La mayor parte de la producción literaria en este campo se plantea cuestiones que siempre tienen alguna relación con el vecino del norte. De hecho, resulta difícil diferenciar entre los estudios sobre las relaciones con los Estados Unidos y los de política exterior de México.

³ Roberto Domínguez Rivera, "Teorías contemporáneas sobre política exterior" en Consuelo Dávila y Rubén Cuéllar Laureano (coord.), *La política exterior de México y sus nuevos desafíos*, UNAM y PyV, México, 2008, pp. 25-44.

Los estudios de la política exterior en México, según Arturo Borja Tamayo, se han podido ubicar cronológicamente en tres generaciones. La primera corresponde a los estudios de orientación jurídico-normativa que predominó hasta los años sesenta; la segunda apareció en los años setenta y abarca tres enfoques: los realistas, los de economía política y los de causalidad interna; y la tercera surgió durante los años ochenta, ésta incluye dos tipos de enfoques: los estudios de política burocrática y los de interdependencia.⁴ A pesar que la obra de Borja Tamayo fue editada hace algunos años (15), ésta es una buena referencia para ubicar el desarrollo de los estudios de política exterior y los enfoques teóricos utilizados por los especialistas mexicanos.

Enfoques teóricos implícitos y explícitos en los estudios de política exterior de México				
Primera generación (predominante hasta los Años sesenta) Ejemplos:	Primer tipo: <i>jurídicos-normativos</i> Castañeda, 1956 Seara Vázquez, 1969			
Segunda generación: (a partir de los años setenta) Ejemplos:	Segundo tipo: <i>realista</i> variantes: clásico Ojeda 1976	potencias medias González 1983	Tercer tipo: <i>economía política</i> variantes: marxismo Saxe Fernández 1980	Cuarto tipo: <i>causalidad interna</i> dependencia Meyer 1972 Pellicer 1972
Tercera generación (a partir de los años ochenta) Ejemplos:	Quinto tipo: <i>política burocrática</i> Casar y González, 1990		Sexto tipo: <i>interdependencia</i> García y Griego, 1990	

Fuente: Arturo Borja Tamayo, "Enfoques para el estudio de la política exterior de México: evolución y perspectivas", en *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*, El COLMEX, IMRED, México, 1997, p 23.

En tiempos más recientes han surgido propuestas que buscan superar no tan sólo la visión del análisis de política exterior basada en las relaciones entre los estados, sino incluso aquellas que se efectúan en el seno de los organismos internacionales. Un ejemplo es la propuesta de Víctor Batta; quien propone un

⁴ Arturo Borja Tamayo, "Enfoques para el estudio de la política exterior de México: evolución y perspectivas", en *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*, El COLMEX, IMRED, México, 1997, p. 22.

enfoque que define a México como una región o provincia de la sociedad mundial, y al Estado mexicano como uno de sus múltiples agentes de la política global.⁵

El enfoque que Batta adopta busca aproximarse al sistema “México y el mundo” desde la perspectiva de la complejidad sistémica. Considera que estudiar el sistema México y el mundo desde esta perspectiva, no implica considerar que los estados nacionales están condenados a desaparecer en el corto plazo; sin embargo, el punto central del análisis es constatar que estas formas de organización política están experimentando profundas transformaciones. Hoy en día vemos que no hay, en estricto sentido, un debilitamiento del Estado, sino un replanteamiento de las funciones del Estado benefactor, obligado por las condiciones del desarrollo del capitalismo.

Precisamente, unas de las funciones vitales del Estado que se están replanteando son la elaboración y ejecución de la política exterior, la cual en el caso de México, según Batta, cada vez más se elabora y ejecuta en el seno de instituciones y a través de alianzas transnacionales, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN), el Plan Mérida, y en otras iniciativas bilaterales o multilaterales donde el peso de los Estados Unidos es abrumador.

En cuanto a la aplicación de enfoques teóricos de las RRII en el análisis de la política exterior de México. Es evidente que, el desarrollo de los estudios de política exterior requiere la flexibilidad y la utilización de diversos enfoques que permitan abordar las transformaciones y los nuevos fenómenos del sistema internacional. Pero, por otro lado, me parece que debemos también cuestionarnos la aplicabilidad y la utilidad de estos enfoques teóricos para estudiar los problemas y situaciones específicas que el Estado mexicano enfrenta. En este sentido los esfuerzos que se produzcan contribuirán al fortalecimiento de este campo de estudio y enriquecerán un diálogo tripartito entre los internacionalistas mexicanos, los estudiosos en política exterior y la teoría de las relaciones internacionales.

⁵ Victor Batta Fonseca, “México en la polis global: un replanteamiento de la política exterior, en Graciela Arroyo Pichardo (coord.), *México en la dinámica mundial del siglo XXI*, Cenzontle, México, 2010, pp. 139-151.

1.2 Un análisis estatocéntrico de la política exterior de México: ¿Por qué hacerlo si el Estado va a desaparecer?

Desde los años noventa, dentro del debate de las relaciones internacionales, hemos escuchado con mayor frecuencia e intensidad aseveraciones sobre el debilitamiento y posterior desaparición del Estado a causa del proceso de globalización. Estos discursos se han fundamentado y han proliferado a la par que los enfoques teóricos que centran sus análisis del sistema internacional a través de las acciones y participación de diversos actores internacionales diferentes al Estado, como el texto de Batta.⁶

A lo largo de ésta investigación realizaremos un análisis “estatocéntrico”, así se consideran los estudios que colocan al Estado y sus instituciones en el centro del análisis. Pero la pregunta que se haría casi de inmediato sería ¿Por qué hacer un análisis del Estado si éste va a desaparecer? Y seguramente, se insistiría en que existe una diversa gama de enfoques que aportarían mucho más al estudio de la política exterior de México, ya que los enfoques no estatocéntricos aportan más al debate por considerar otros “nuevos” actores que influyen no sólo en la elaboración de la política exterior sino en las relaciones internacionales en general, o la visión del sistema mundial.

La primera respuesta a estas objeciones sería que el objetivo general de la investigación corresponde más a un enfoque estatocéntrico. Pero sin duda, ésta respuesta no dejará tranquilos a los lectores. Por consiguiente, en este apartado trataremos de argumentar una respuesta que permita ver la vigencia de los estudios “estatocéntricos” de la política exterior de México.

Se ha escrito mucho sobre la desaparición del Estado, pero los que hacen estas aseveraciones no nos indican cuándo esto va a ocurrir. Eric Hobsbawm anuncia el declive del Estado-nación en el futuro próximo, durante el siglo XXI. Nada más toma como margen de error cien años. Hobsbawm argumenta que las naciones ya no constituyen vectores importantes ni son funcionales ni

⁶ *Ibidem.*

operacionales para la economía de nuestro tiempo. Éste argumento parece debatible y lo retomaremos más adelante.

Immanuel Wallerstein nos aclara el debate sobre el debilitamiento y posterior desaparición del Estado. Wallerstein considera que efectivamente el Estado está en peligro de desaparecer. Como consecuencia de que el moderno sistema mundial ha entrado en crisis y está en un proceso de transición a otro u otros sistemas nuevos, transición que puede durar al menos cincuenta años. Sin embargo, es preciso notar que argumenta que está “en peligro de desaparecer” mas no está augurando su desaparición. Y ¿por qué no augura su desaparición? Simplemente porque no se puede tener certeza sobre a qué sistema o sistemas se dirige esta transición, y tampoco podemos tener certeza sobre cuáles serán las instituciones que soporten el nuevo sistema o sistemas. Lo que si nos deja claro es que el Estado es un pilar importante del actual moderno sistema mundial, como lo veremos a continuación.

El moderno sistema mundial es un sistema-mundo. El cual es una economía-mundo capitalista, ha existido desde el siglo XVI. Se creó originalmente tan sólo en una región del globo, en casi toda Europa y parte del hemisferio occidental. A través del tiempo se expandió y gradualmente incorporó a sus estructuras otras regiones del planeta. El moderno sistema se globalizó, desde el punto de vista geográfico, a finales del siglo XIX, y fue hasta la segunda mitad del siglo XX que se ha ido integrando a los rincones y regiones más recónditas del globo.

La creación de la estructura del Estado, los llamados Estados soberanos, que operan dentro de los límites de un sistema interestatal, fue parte de la creación de un mundo y una economía capitalistas; fue un elemento necesario en su estructuración. La evolución del sistema interestatal, su capacidad para ganar fuerza en su interior y en relación con otros estados del moderno sistema mundial, fue un reflejo de la evolución de dicho sistema como un todo integral. Los estados nunca han sido entidades autónomas, sino que son una característica institucional fundamental del moderno sistema mundial.⁷

⁷ Immanuel Wallerstein, *Utopística o las opciones históricas del siglo XXI*, traducción de Adriana Hierro, Siglo XXI editores, UNAM, México, 2003, p. 12.

Como sabemos, el moderno sistema mundial es un sistema capitalista, es decir, un sistema que opera bajo la premisa de la acumulación incesante de capital a través de la mercantilización de todo. Entonces podemos empezar a dilucidar por qué el Estado es fundamental. El sistema de los Estados es un pilar sin el cual no es posible la acumulación incesante de capital, premisa fundamental del actual moderno sistema mundial que debate el argumento de Hobsbawn. Por lo tanto, es evidente que el grado al que cualquier capitalista pueda monopolizar un mercado depende en gran medida de la acción del Estado; acciones que pueden legitimar los monopolios y de esa manera proteger las utilidades. Las acciones del Estado pueden ser directas, por lo tanto definidas como políticas, pero también pueden ser indirectas y de largo plazo.

Es preciso mencionar que ningún Estado puede controlar por completo el mercado mundial. Esto significa que existe un amplio rango económico construido socialmente dentro del que deben caer los precios. También por ésta razón, los estados son importantes para los capitalistas que se proponen incrementar sus precios de venta. Pero no se trata de cualquier Estado, sino de preferencia los que son fuertes y que con los que los capitalistas tienen algún tipo de relación.

El origen del debate sobre la desaparición del Estado, podemos rastrearlo hasta la ilusión desarrollada por teóricos capitalistas, que siguiendo a Adam Smith, condenaron la interferencia de los estados en los mercados, e incluso manifestaron que esta interferencia afecta en forma negativa las ganancias o tasas de utilidad. Y por qué puede considerarse una ilusión engañosa creada por los teóricos; pues en virtud de que en la práctica los empresarios capitalistas no han prestado atención a esta teoría, ya que como podemos ver, las acciones del Estado son importantes para la monopolización de los mercados y por lo tanto para la acumulación incesante de capital. Entonces podemos afirmar que es falsa la aseveración de que el *laissez-faire* ilimitado es un pilar del capitalismo.⁸

Los productores capitalistas necesitan a los Estados y su principal problema a largo plazo no es que las estructuras estatales sean demasiado fuertes, sino por el contrario, por primera vez en quinientos años, el moderno sistema mundial está en

⁸ *Ibidem.*, p. 38.

proceso de desaparecer; pero es importante resaltar, como lo hice antes, que no podemos tener la certidumbre de que en el nuevo sistema mundial habrá o no Estados. Tampoco hay que olvidar que este proceso de transición del moderno sistema mundial tardará por lo menos cincuenta años, según los especialistas del análisis de sistema-mundo como Wallerstein.

La incertidumbre del debilitamiento del Estado es un problema para los productores capitalistas. Porque sin Estados fuertes no puede haber monopolios relativos, y los capitalistas tendrán que sufrir las negativas de un mercado competitivo. Sin Estados fuertes no pueden darse las legítimas transferencias financieras en las que hay intermediación del Estado, ni tampoco podría darse la externalización de los costos.

Entonces ¿por qué se hace tanta referencia al debilitamiento del Estado? Principalmente los analistas argumentan que se debe a que las organizaciones transnacionales son ahora tan globales que pueden evadir a los estados. En primer lugar, la naturaleza transnacional de las empresas no es nueva, sólo que ahora se habla más al respecto; segundo, este argumento da por hecho que las organizaciones transnacionales necesitan estados débiles, lo cual es falso.

Las organizaciones transnacionales no pueden sobrevivir sin Estados con estructuras fuertes, y especialmente en zonas centrales. Los Estados fuertes son la garantía de estas organizaciones ya que son un elemento crucial en la generación de cuantiosas ganancias. Y en la realidad, esto se refleja en los bajos flujos de inversión extranjera directa en Estados que son considerados “débiles”, tal es el caso de los africanos.

Los Estados están creciendo con menor fuerza, no debido a la grandeza de la ideología del liberalismo, ni tampoco a la fuerza de las organizaciones transnacionales, éste débil crecimiento está más estrechamente relacionado precisamente al colapso de la ideología del liberalismo. Es decir, el liberalismo que fue la geocultura global desde mediados del siglo XIX comenzó a perder la capacidad de legitimar las estructuras estatales, pilares del actual sistema mundo.

En suma, los Estados son un pilar importante del moderno sistema mundial actual; éstos legitiman y validan la premisa fundamental bajo la que opera la

economía-mundo en la que vivimos, la acumulación incesante de capital. Los Estados no van a desaparecer antes que el sistema actual; se transforman igual que el sistema ya que ningún sistema es estático.

La debilidad de los estados no se debe a la globalización del sistema-mundo moderno ni a la fuerza de las organizaciones transnacionales; sino por el contrario, obedece a la pérdida de legitimidad de las estructuras estatales de la ideología liberal que ha sido la geocultura global del actual moderno sistema mundial durante quinientos años. Las organizaciones transnacionales necesitan Estados fuertes, especialmente en zonas centrales.

El moderno sistema mundial está en transición, misma que puede durar por lo menos cincuenta años, según expertos en análisis de sistemas-mundo. Habrá un sistema o varios que sucedan al sistema actual; en éste nuevo o nuevos sistemas no podemos asegurar que habrá o no instituciones llamadas Estados.

Lo que sí podemos asegurar son dos cosas. Primero, el debate sobre la desaparición del Estado seguirá vivo; segundo, que lejos de presenciar la desaparición del mismo, estamos frente a la transformación de uno de los actores tradicionales en el estudio de las RRII y de la política exterior.

1.3 La diversificación de relaciones internacionales: una perspectiva endógena de la política exterior de México

La ejecución de la política exterior requiere de una reflexión crítica dirigida a la acción, en otras palabras, el análisis y la práctica de la política exterior precisa de un marco teórico. Si consideramos que el análisis de la política exterior cuenta con al menos dos momentos; el primero, la aproximación teórica; y segundo, el análisis empírico de las prácticas de la política exterior; entonces podemos argumentar que la teoría no solamente es necesaria para el estudio de la política

exterior, sino que también para su práctica; por lo tanto, quienes están encargados de ejecutarla no pueden prescindir de un marco teórico.⁹

Por lo tanto, la reflexión no es en torno a la necesidad de aplicar un marco teórico, sino a cuestionarnos la aplicabilidad de los enfoques teóricos de las RRII a la particularidad mexicana. Las grandes teorías que se han utilizado para el estudio de la política exterior de México han sido gestadas para aplicarse a Estados que poco o nada tienen que ver con la realidad mexicana. Sólo a manera de reflexión, seguramente Hans Morgenthau se inspiró en un Estado con características totalmente diferentes a las de México para construir el realismo político.

Como podemos ver en el cuadro de los enfoques teóricos aplicados a estudios de la política exterior de México, las diversas generaciones de especialistas han importado los marcos teóricos, generalmente de la teoría de RRII, y los han ajustado a la realidad mexicana. Desde la perspectiva académica, aplicar “grandes teorías” para el estudio de la política exterior de México ha demostrado ser contraproducente para el desarrollo de enfoques endógenos sustentados en la realidad del Estado mexicano.

Lo anterior no significa que éstas teorías hayan sido utilizado de manera acertada en los estudios de política exterior de México. Lo que sí ha significado, como lo apunté líneas arriba, es que la importación de marcos teóricos ha imposibilitado la producción de enfoques gestados desde la vasta experiencia de los diplomáticos y académicos mexicanos.

La propuesta de gestar enfoques desde nuestra perspectiva no está sustentada en un nacionalismo, tampoco considero que las teorías de las RRII no sean adecuadas para el estudio de la política exterior de cualquier país, simplemente lo sustento en la especificidad del Estado mexicano. Especificidad que va desde su ubicación geográfica, la experiencia histórica, su política interna, hasta su actuación y presencia internacional.

En el aspecto geográfico comparte más de 3 mil kilómetros de frontera con la única superpotencia, además de contar con un mecanismo institucional de

⁹ Alfonso Sánchez Mugica, “Del centro a la periferia: visiones de la política exterior de México”, en Consuelo Dávila y Rubén Cuéllar Laureano (coord.), *La política exterior de México y sus nuevos desafíos*, UNAM y PyV, México, 2008, p. 47.

integración en la primera zona de influencia de Estados Unidos, el TLCAN. Situación que sin duda determina la política exterior. La actuación internacional también es peculiar, sin ser una potencia con influencia regional mucho menos global, tiene presencia en organismos de alcance global como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), la Organización Mundial de Comercio (OMC); además de ser miembro de foros del mismo alcance, como el Grupo de los 20 (G20) y del foro que funciona como interlocutor entre éste y el G8, el Grupo de los cinco (G5), en el cual comparte membrecía con Estados como Brasil, India, China y Sudáfrica. Al interior también ha ofrecido ciertas peculiaridades, el largo periodo priísta y la posterior transición política que desembocó en la alternancia del gobierno federal ofrecen rasgos distintivos de ésta especificidad.

Las ideas anteriores, aunadas a la idea que la experiencia de las personas que han estado encargadas de ejecutar la política exterior del país y la experiencia académica de los especialistas, podrían coadyuvar a construir diversos enfoques que constituyan una escuela mexicana de política exterior es el sustento de considerar la diversificación como una perspectiva endógena. Además de considerar que los enfoques gestados desde una perspectiva interna servirían como ruta crítica hacia el estudio y práctica de la política exterior del país.

La política exterior de México está limitada temporalmente a un ejercicio de casi 200 años, durante la mitad de los cuales, el país sufrió constantes agresiones por parte de potencias europeas y de la estadounidense, situación que resultó en la reducción territorial, el endeudamiento y la guerra. Esta experiencia formó una suerte de conciencia de la política internacional que decantó en principios básicos de defensa nacional y en cierta continuidad en la política exterior por largos periodos de tiempo; al contrario de lo que ha ocurrido en la política interna que ha estado sujeta a diversas fluctuaciones, la política exterior mexicana, por lo menos en sus grandes líneas, ha ofrecido un raro ejemplo de coherencia y continuidad.¹⁰

Dentro de estas grandes líneas de la política exterior encontramos la esencia de una de las tareas históricas de la política exterior del país: la diversificación de

¹⁰ Antonio Gómez Robledo, "Directrices fundamentales de la política exterior mexicana", en *Antonio Gómez Robledo, Obras*, El Colegio Nacional, México, 2001, pp. 213-228.

sus relaciones internacionales. Por tal motivo y por las particularidades antes señaladas, el concepto de diversificación ha sido una constante en las líneas de acción de los gobiernos mexicanos. Estas constantes Antonio Gómez Robledo las denominó: Directrices fundamentales de la política exterior de México.

La relevancia del pensamiento de Antonio Gómez Robledo sobre política exterior de México está basada en que realiza su principal actividad profesional en la Secretaría de Relaciones Exteriores en función de esta política, y en que en su obra, "Directrices fundamentales de la política exterior de México", encontramos la esencia de la diversificación de relaciones internacionales. Arista desde la cual desarrollaremos nuestra perspectiva de política exterior para este trabajo de investigación.

La directriz que nos interesa es el ecumenismo ya que en éste encontramos la esencia de los discursos que han sustentado la estrategia de diversificación y que utilizaremos como base teórico-conceptual de nuestra propuesta.

Gómez Robledo destaca que el ecumenismo es producto de un determinismo geográfico; la posición geográfica de México, prácticamente equidistante de lo que convencionalmente se designa como Oriente y Occidente, con doble litoral hacia el Pacífico y el Atlántico, ha determinado que el país esté abierto a la comunicación con todos los pueblos del mundo. Incluso señala que ha existido una "apertura espiritual hacia todos los vientos".

Define el ecumenismo como "la voluntad constante y perpetua, como dirían los romanos, en que México ha estado siempre por tener relaciones de amistad y de comercio recíproco con todas las naciones, cualesquiera que puedan ser sus diferencias en todos los órdenes y aspectos".¹¹ En otras palabras, la voluntad por diversificar las relaciones internacionales. Gómez Robledo considera que las limitantes de ésta directriz han obedecido a diferentes factores como la capacidad económica y el interés político y económico. Por esta razón destaca que el ecumenismo está templado de realismo. Resalta la idea de que el ecumenismo no se limita a la diplomacia bilateral, sino que este espíritu ecuménico también se manifiesta en los organismos internacionales.

¹¹ *Ibidem.*

Tres son las principales razones por las que desarrollaremos nuestra propuesta desde la arista de la diversificación de relaciones internacionales: Primero, porque de acuerdo con el pensamiento de Gómez Robledo consideramos que la diversificación de relaciones internacionales ha constituido una de las directrices de la política exterior de México; segundo, porque a través de la revisión de textos sobre diversificación identificamos que ésta constituye una forma de entender la política exterior de México; y tercero, porque dentro de los discursos de la diversificación es donde se han enmarcado las relaciones con los países de nuestra región de estudio, el continente africano.

La característica de la diversificación como directriz de política exterior es evidente tanto en el análisis como en la práctica a lo largo del tiempo. Al respecto Roberta Lajous señaló que "...desde el siglo XIX, México ha buscado diversificar sus relaciones exteriores, más allá de los Estados Unidos. Con el fin de hacer contrapeso a la creciente influencia del vecino del norte...".¹² En ese mismo sentido Antonio de Icaza también ha entendido la proyección internacional del país y a la diversificación como una de sus constantes. Sólo a manera de mención:

Los esfuerzos por diversificar las relaciones con el exterior son una de las constantes de la proyección internacional de México, como de muchos países que en alguna época de su historia fueron colonias y que por ello llegaron a entender la diversificación como sinónimo de independencia, de soberanía. En el caso mexicano, durante largo tiempo sus esfuerzos de diversificación fueron anulados por la imposición del virtual tutelaje que significó la Doctrina Monroe, por la lejanía de otros centros de poder político y económico, y por las convulsiones internas que impedían una política exterior coherente y sostenida.¹³

Es necesario precisar qué entenderemos por política exterior en este trabajo, pero no sin antes dejar claro que la política exterior puede ser estudiada desde distintos marcos analíticos y disciplinarios, desde los cuales la conceptualización de la misma sería diferente. Consideraremos la política exterior como el instrumento por el cual el Estado trata de modificar su medio político internacional, y que no se trata únicamente de asuntos de relaciones entre los gobiernos. De igual manera que una política económica o de salud, la política exterior puede ser

¹² Roberta Lajous, "Que puede esperar México de Europa en la década de los noventa?" en Riordan Roett (comp.), *Relaciones exteriores de México en la década de los noventa*, Siglo XXI, México, 1991, pp 105-106.

¹³ Antonio de Icaza, "La política de diversificación. Una apreciación global", en *seis años de política exterior, 1988-1994*, *Revista Mexicana de Política Exterior*, No 44, otoño, IMRED, 1994, p.79.

vista como una política pública, es decir una política al servicio del Estado con medios precisos para perseguir objetivos definidos. Pero hay que considerar que se trata de una política pública muy particular ya que su ámbito de acción rebasa el territorio nacional.¹⁴ En este sentido podemos considerar la política exterior de México como el instrumento a través del cual el Estado mexicano trata de modificar su entorno político internacional, y que además, éste instrumento no se limita a asuntos políticos entre los gobiernos.

Una vez que sabemos lo que debemos entender por política exterior para este trabajo de investigación, es necesario hacer dos apuntes referentes a la perspectiva a construir. Por un lado, cualquier teoría es una explicación general de fenómenos seleccionados planteados de forma satisfactoria; por otro lado, entendemos que las teorías no tienen que ser aceptada por todos los expertos; "...incluso puede satisfacer al expositor y horrorizar a todos los demás...".¹⁵ Y en ese sentido concordamos con Roberto Domínguez cuando sostiene que "no hay teoría predominante capaz de revelar lo esencial o la verdad absoluta en el diseño de la política exterior".¹⁶ De esta forma, la perspectiva que pretendemos elaborar simplemente la consideramos una herramienta que nos ayuda a organizar nuestro conocimiento, formular preguntas y guiar la investigación, como cualquier otra teoría.

Es importante considerar que a pesar de la complementariedad entre las teorías académicas y la práctica político-diplomática existe una diferencia básica que es importante considerar: la distinción entre el académico especialista, que busca lograr una comprensión teórica de los fenómenos y formular generalizaciones sobre el comportamiento político basándose en un alto nivel de probabilidad; y el estadista o encargado de tomar decisiones, quien tiene que elegir una acción específica en circunstancias concretas, en las cuales el análisis de probabilidades puede no ser útil.¹⁷ Al tener en consideración lo anterior debemos entender que cada uno de los niveles de conocimiento y acción tiene

¹⁴ Frédéric Charillon (dir.), *Politique étrangère: nouveaux regards*, París, Presses de Sciences Po, 2002, p.13.

¹⁵ James E. Dougherty y Robert L. Pfaltzgraff, *Teorías en Pugna en las Relaciones Internacionales*, traducción Cristina Piña, Grupo Editor Latinoamericano, 1993, Buenos Aires, pp. 11-30.

¹⁶ Roberto Domínguez Rivera, *op. cit.*, p. 25.

¹⁷ James E. Dougherty y Robert L. Pfaltzgraff, *op. cit.*, pp. 11-30.

una legitimidad propia que no debe ser desacreditada por quien está operando en otro nivel, es decir, tanto el académico como el tomador de decisiones tienen fuentes de legitimidad propias.

Toda perspectiva tiene conceptos centrales que sustentan los análisis. Los conceptos que sustentarán la perspectiva de la diversificación son tomados de las concepciones sobre diversificación de académicos mexicanos y del personal encargado de ejecutar la política exterior. La siguiente matriz nos esquematiza de manera general cómo se percibe la diversificación tanto en la academia como en el sector gubernamental.

Matriz de concepciones sobre diversificación

	Académico/ Gobierno	Diversificación	Año
Francisco Gil V.	Académico	La diversificación de las relaciones económicas no implica únicamente una desconcentración geográfica de nuestro comercio frente a un socio económico preponderante, sino también requiere una diversificación de las relaciones económicas entre productos, países y mercados.	1988
Riordan Roett	Académico	La diversificación de relaciones está orientada a la captación de tecnología, el capital de inversión y las oportunidades comerciales mediante la evaluación de la enredada red de socios estratégicos.	1991
Andrés Rozental	Gobierno	La diversificación ha consistido en el diseño, ejecución y seguimiento de un conjunto de acciones encaminadas a reafirmar la presencia de México en Europa, América Latina y el Caribe, y los países de la Cuenca del Pacífico, y en participación en instituciones y grupos dedicados a la promoción del desarrollo económico y social, tanto en países desarrollados, como de países en desarrollo que pudieran servir de contrapeso a los principales nexos históricos de México.	1993
Jorge Chen C.	Gobierno	La estrategia de diversificación trata de evitar la concentración de los vínculos en un número limitado de países, propiciando un equilibrio que favorezca los intereses nacionales al disminuir asimetrías. Se establecen prioridades en las diversas regiones, y cuando los contactos no se pueden realizar de manera bilateral se hacen de manera multilateral.	1994
Fernando Solana	Gobierno	Fortalecer los contactos con aquellos países y zonas del mundo que pudieran equilibrar y servir de contrapeso a los nexos con los Estados Unidos. Ampliar las opciones de desarrollo del país.	1994
Leopoldo González A.	Académico	La diversificación presupone como máximo objetivo poder realizar el proyecto nacional de un país, a través de reencontrar el consecuente equilibrio, mucho más que en el sentido estricto de sus respectivos lazos y relaciones, en aquel más amplio y vasto de sus condiciones externas.	1994
Enrique Berruga	Académico	Red de contactos comerciales y económicos mejor equilibrada, así como una red de soporte político que eleve la capacidad de convocatoria y aumente las posibilidades de éxito de las iniciativas mexicanas, tanto a nivel regional como multilateral.	1997
Bibiana Gómez M.	Académico	Cuerpo de acciones encaminadas a reordenar las relaciones internacionales	2002

		de un país con el fin de equilibrar sus contactos políticos-económicos y de minimizar su vulnerabilidad internacional, frente a una real o potencial concentración de sus asuntos internacionales en un país o en un pequeño grupo de países.	
Carlos Uscanga	Académico	La exploración de espacios alternativos para eliminar o atenuar procesos de excesiva concentración política y económica, que puedan generar efectos no deseados para el cumplimiento de los intereses y las metas establecidos.	2004
Rafael Fernández de Castro	Académico	México debe enfocarse en el pilar central de su política exterior (Estados Unidos); la diversificación está en los márgenes y debe funcionar sólo de manera auxiliar en escenarios en los que el pilar principal se encuentre endeble.	2006
PND-2007	Gobierno	Ampliar y fortalecer las relaciones diplomáticas, comerciales, económicas, y de inversión con otros países y regiones del mundo.	2007
Lourdes Aranda B.	Gobierno	Estrategia integral que responde, por una parte, a la movilidad de los centros mundiales del poder político y económico y, por la otra, a la necesidad de construir nuevos entendimientos políticos con países de diferentes latitudes que nos permitan explorar nuevos mercados y promover la atracción de mayores inversiones, acrecentar los flujos de turistas y los intercambios culturales y educativos, así como la cooperación en diferentes áreas del conocimiento científico y técnico.	2010

Fuente: Elaboración propia con información tomada de la bibliografía señalada en las notas al pie de página 16 – 33.

La matriz anterior nos deja ver las ideas que ya habíamos señalado líneas arriba. La diversificación efectivamente ha constituido una forma de concebir y analizar la política exterior de país; y en este sentido podríamos argumentar que aún constituye una directriz de la política exterior de México. De manera implícita ésta se ha desarrollado en base a las particularidades del Estado mexicano; y como lo afirma Carlos Uscanga, “el tema de la diversificación se ha planteado siempre, con diferentes matices e intensidades, en el epicentro del discurso de la política exterior”.¹⁸ En este sentido y en base en estas afirmaciones, argumentamos que la diversificación de relaciones internacionales constituye un enfoque endógeno de la política exterior de México.

Tras la lectura de la matriz, podemos observar que en términos generales existen pocas diferencias en torno a cómo se ha percibido la diversificación; sin embargo, para estructurarla como enfoque de política exterior es necesario revisar

¹⁸ Carlos Uscanga, “México, Pacífico asiático y el TLCAN: los límites de la diversificación económica”, en Germán A. de la Reza (coord.), *México más allá de TLACAN. Competitividad y diversificación de mercados*, UAM-P y V, México, 2004, p. 154.

con más detalle las diferencias y similitudes. En un primer momento, podemos separar el debate en dos grandes polos: el académico y el gubernamental.¹⁹

Desde la óptica gubernamental, y de acuerdo con Andrés Rozental, la estrategia de diversificación de relaciones internacionales “ha consistido en el diseño, ejecución y seguimiento de un conjunto de acciones encaminadas a reafirmar la presencia de México en Europa, América Latina y el Caribe, y los países de la Cuenca del Pacífico”.²⁰ Es decir, en un primer momento podemos considerarla como una diversificación geográfica de la presencia del país. Pero la pregunta sería ¿para qué diversificar geográficamente hacia estas regiones? En ese sentido, Rozental argumenta que los países de estas regiones pudieran servir de contrapeso a los principales nexos históricos de México, es decir a la relación con los Estados Unidos. Entonces desde este momento podemos ver que la diversificación no está orientada a todas las regiones del mundo, existe una prioridad a las que puedan servir de “contrapeso”.

Desde la misma óptica, Jorge Chen considera que la estrategia mexicana de diversificación se ha llevado a cabo en tres dimensiones: la geográfica, temática y en los foros internacionales. En el aspecto geográfico, en el mismo sentido de Rozental, se ha buscado evitar la concentración de los vínculos en un número limitado de países. En la dimensión temática, de acuerdo con las prioridades establecidas por el gobierno en turno, se realizan acciones específicas en determinadas regiones. En cuanto a los foros internacionales, apunta que cuando no se pueden lograr contactos e intercambios de manera bilateral se adoptan medidas necesarias para fortalecer las relaciones a nivel multilateral.²¹

Podemos darnos cuenta que Jorge Chen además de considerar las prioridades establecidas por el gobierno en turno en materia de política exterior, toma en consideración, por un lado, las limitantes de la diversificación introduciendo los niveles de relación, es decir, el ámbito bilateral y multilateral de las relaciones internacionales; y por otro, introduce las variables temáticas. Es

¹⁹ Esto no significa que los especialistas considerados sólo se hayan desempeñado en uno u otro campo de acción; incluso algunos han colaborado en ambos nichos de manera simultánea. El criterio para designarlos como académicos o gubernamentales fue el carácter del documento analizado.

²⁰ Andrés Rozental, *La política exterior de México en la era de la modernidad*, FCE, México, 1993, pp. 54-57.

²¹ Jorge Chen Charpentier, “La política hacia África, Asia y Medio Oriente: 1988-1994”, en *seis años de política exterior, 1988-1994*, Revista Mexicana de Política Exterior, No 44, otoño, IMRED, 1994, pp. 117-140.

decir, considera que de acuerdo con las prioridades que establece el gobierno se identifican los temas en los que se centrará la agenda de política exterior; y en base a esta agenda y a la capacidad política y económica se establece el nivel en el cual se desarrollaran las relaciones. De esta manera, queda rebasada la diversificación meramente geográfica.

Fernando Solana, en el mismo sentido que los especialistas anteriores, considera que la intención de fondo de la diversificación es fortalecer los contactos con aquellos países y zonas del mundo que pudieran equilibrar y servir de contrapeso a los nexos con los Estados Unidos, con el fin de disminuir el riesgo de caer en una posición de vulnerabilidad frente a un país o grupo de países, al concentrar de manera excesiva los vínculos.²² Respecto a los especialistas anteriores, la concepción de Solana no muestra ninguna variación; lo que agrega, es el criterio que se toma en cuenta para el establecimiento de las prioridades. Éstas se establecen conforme a criterios de vecindad, la naturaleza de los intercambios, las afinidades culturales y políticas y las posibilidades de concertación.²³

Desde la misma óptica, Lourdes Aranda considera que la diversificación constituye una estrategia integral, la cual responde, por una lado, a la movilidad de los centros mundiales del poder tanto político como económico y, por otro, a la necesidad de construir nuevos lazos políticos con países de diferentes latitudes que permitan explorar nuevos mercados, promover la atracción de inversiones, incrementar el flujo de turistas, los intercambios culturales y educativos, así como la cooperación en el campo científico y tecnológico.²⁴ En otras palabras, se trata de estrechar lazos con los centros emergentes de poder político y económico con la finalidad de explorar nuevos mercados y atraer inversión extranjera y promover la cooperación científico-tecnológica.

En el análisis de Aranda sobre diversificación sí hay una diferencia con respecto a los autores anteriores; mientras que los demás consideraban la

²² Fernando Solana, "Balance y perspectiva del decenio 1981-1990.", en Cesar Sepúlveda (coord), *La política Internacional de México en el decenio de los 80*, FCE, México, 1994, pp. 561-562.

²³ *Ibidem*.

²⁴ Lourdes Aranda Bezaury, "Diversificación de las relaciones internacionales de México", *Quinto informe de labores*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2010, p. 66.

diversificación como una estrategia inconclusa, Aranda argumenta que las acciones y los resultados “nos permiten afirmar que la diversificación de las relaciones internacionales de México es ya una realidad”.

Esta declaración política está sustentada en el hecho que la Unión Europea (UE) se ha convertido en el segundo socio comercial del país y la segunda fuente de inversión extranjera; en que en Asia-Pacífico el presidente de la república haya participado en la XVII reunión de líderes económicos del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) y que con Japón se adoptó el Plan de Acción para la Asociación Estratégica Global; y que el presidente asistió al Campeonato Mundial de Fútbol en Sudáfrica, además que participó en la XV Asamblea de la Unión Africana (UA) y en la conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno africanos sobre Cambio Climático; y en la participación que México ha tenido en el G20.²⁵

Recapitulando, podríamos considerar, desde la óptica gubernamental, que la diversificación ha consistido en una estrategia encaminada a reafirmar los contactos con aquellos países y regiones del mundo que pudieran servir de contrapeso en los principales nexos históricos del país, fortaleciendo los lazos que pudieran equilibrar la relación con los Estados Unidos, con el fin de disminuir el riesgo de caer en una posición de vulnerabilidad al concentrar de manera excesiva los vínculos externos. Ésta estrategia responde, por una parte, a la movilidad de los centros mundiales del poder político y económico y, por otra, a la necesidad de construir nuevos entendimientos con países de diferentes latitudes que permitan explorar nuevos mercados, atraer inversión extranjera, aumentar los flujos del turismo y los intercambios culturales, educativos y técnico-científicos.

Desde la óptica académica, y de acuerdo con Enrique Berruga Filloy las condicionantes de la vecindad y de los intereses comunes con Estados Unidos exigen que México cuente con una política exterior que maneje inteligentemente los vínculos con ese país y que, al mismo tiempo, cuente con alianzas y equilibrios que le ofrecen otras regiones del mundo. En este sentido, Berruga Filloy considera imperioso para México profundizar una estrategia de diversificación de sus

²⁵ *Ibidem.*

contactos internacionales. Berruga considera las limitantes del país y entiende que México no puede intentar todo tipo de proyectos, todo el tiempo, ni con todos los países que quisiera.

Bajo este punto de vista, la estrategia de diversificación debe ser necesariamente selectiva y atender los intereses nacionales más relevantes. En este sentido, para Berruga Filloy, los países vecinos constituyen el primer círculo de la seguridad nacional de México, incluyendo la frontera marítima, que incluye a países como Cuba. El segundo círculo estratégico está conformado por aquellos países con los cuales se forjan lazos de concertación política más valiosos y de mayor contrapeso estratégico para México; dentro de este grupo destacan países clave de América como Canadá y los grandes países sudamericanos. El tercer círculo está conformado por los socios financieros, comerciales, inversionistas y tecnológicos de México en el mundo. En este grupo se inserta la UE y los países más prominentes del APEC.

Ante estos círculos estratégicos presentados, la diversificación no sólo define un marco de prioridades sino que nos muestra lo que por diversificación Berruga Filloy comprende: “una red de contactos comerciales y económicos mejor equilibrada, así como una red de soporte político que eleve la capacidad de convocatoria y aumente las posibilidades de éxito de las iniciativas mexicanas, tanto a nivel regional como multilateral”.²⁶ En este sentido considera que la diversificación está estrechamente ligada a la preservación de espacios de independencia de la política exterior, a la reducción de la vulnerabilidad ante un país o un pequeño grupo de países y a la expansión del abanico de opciones externas al alcance del país; a lo que podríamos añadir, que además está orientada a la captación de tecnología, capital de inversión, oportunidades comerciales mediante la previa evaluación de la red de socios estratégicos.²⁷

Sin ninguna variación, Bibiana Gómez considera que la diversificación es un cuerpo de acciones encaminadas a reordenar las relaciones internacionales con el fin de equilibrar los contactos políticos-económicos y de minimizar su

²⁶ Enrique Berruga Filloy, “Prospectiva y planeación en las relaciones internacionales”, en *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*, COLMEX-IMRED, México, 1997, pp. 149-166

²⁷ *Ibidem*.

vulnerabilidad internacional, frente a una real o potencial concentración de sus asuntos internacionales en un país o un pequeño grupo de países.²⁸

En el ámbito comercial, Francisco Gil Villegas agrega a las nociones antes presentadas, que la diversificación de las relaciones económicas no debe únicamente limitarse a una desconcentración geográfica del comercio frente a un socio preponderante, sino que es preciso diversificar las relaciones económicas entre productos, países y mercados.²⁹ Riordan Roett añade que, ésta debe estar orientada a la captación de tecnología y capital de inversión mediante una evaluación de la red de socios estratégicos.³⁰

Lo anterior nos hace pensar que la diversificación en materia económica no radica únicamente en la exploración de mercados alternos con los socios estratégicos, sino que se requiere identificar sectores y productos en países considerados no estratégicos.

Para Carlos Uscanga la diversificación es una “estrategia tendiente a explorar y a abrir espacios alternativos para eliminar o atenuar procesos de excesiva concentración política y económica, que pueden generar efectos no deseados para el cumplimiento de los intereses y metas nacionales previamente establecidas”.³¹

Es relevante mencionar que Uscanga toma en cuenta que los medios para impulsar dicha estrategia cambian conforme a las necesidades y los rasgos particulares del modelo político y económico dominante; por lo tanto, considera que la interpretación de la diversificación se modifica y se ajusta al discurso político imperante.

Por su parte, Leopoldo González Aguayo considera que la diversificación es un concepto que no sólo implica ampliar los vínculos externos, sino que presupone como máximo objetivo realizar un proyecto nacional a través de reencontrar el

²⁸ Bibiana Gómez Muñoz, *La diversificación como estrategia de política exterior de México. Una evaluación de los años noventa*, UNAM-FCPyS, México, 2002, p.144.

²⁹ Francisco Gil Villegas, “Opciones de política exterior: México entre el Pacífico y el Atlántico”, *Foro Internacional*, COLMEX, Vol. XXIX, núm. 2, octubre-diciembre, México, 1998, pp., 263-288.

³⁰ Riordan Roett (comp.), “Las alternativas estratégicas de México en un cambiante sistema mundial: cuatro opciones, cuatro ironías”, *Relaciones exteriores de México en la década de los noventa*, Siglo XXI, México, 1991, p. 37.

³¹ Carlos Uscanga, *op.cit.*, p. 155.

consecuente equilibrio en el sentido más amplio y vasto de sus condiciones externas.³²

En un sentido opuesto, Rafael Fernández de Castro considera que hacer de América del Norte el eje central de la actuación internacional no implica renunciar a una política exterior que mantenga una agenda importante en otras regiones; sin embargo, igual que los analistas anteriores, considera los ejes de diversificación en las mismas regiones: América Latina, UE y Asia. De Castro argumenta que el hecho de que México tenga mayor atención por parte de Europa, Asia y América Latina se debe en buena medida a la relación que el país tiene con Estados Unidos y Canadá.

A pesar que para Fernández de Castro una política exterior en equilibrio debe contar con tres ejes; uno central, la relación con los Estados Unidos; y dos secundarios, como la diversificación y la participación en foros multilaterales de desarrollo; considera que México debe enfocarse en el pilar central de su política exterior y que la diversificación está en los márgenes de aquella y sólo debe funcionar cuando el pilar central se encuentre endeble.³³ Es decir, la concentración de las relaciones no la considera un problema, a diferencia de los otros autores.

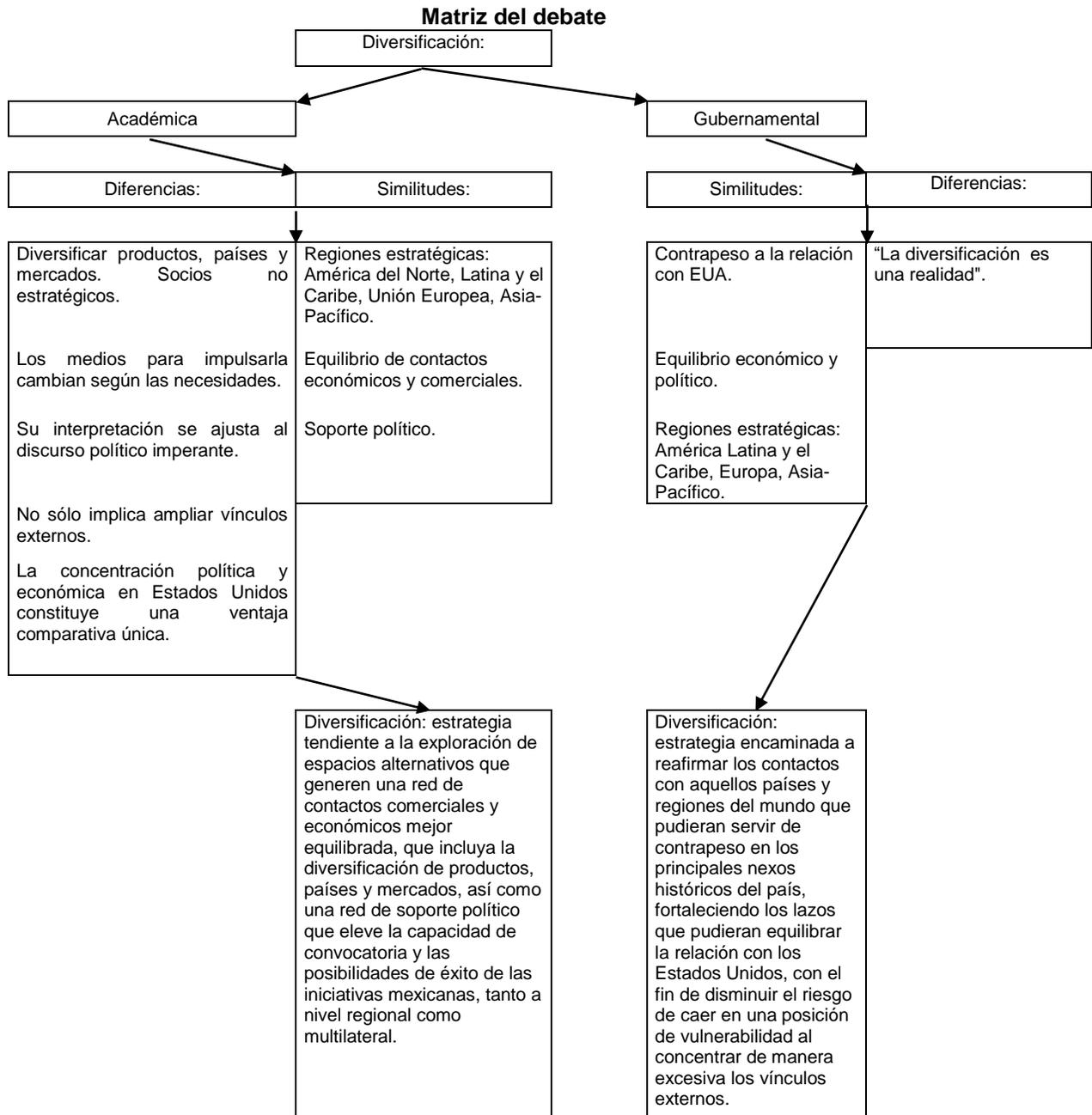
Desde la óptica académica, podemos identificar dos tendencias de diversificación: por un lado, en la que existe la intención de eliminar las consecuencias negativas derivadas de la concentración de vínculos comerciales y políticos con los Estados Unidos, lo que requiere intensificar los contactos con regiones geográficas alternativas que generen un contrapeso; y por otro, la que sugiere que la falta de diversificación no representa un aspecto negativo sino una ventaja comparativa única, y que tal situación debería capitalizarse mediante un entendimiento con los Estados Unidos que generará la proyección planetaria.

En síntesis, desde la óptica académica, podemos argumentar que la diversificación constituye una estrategia tendiente a la exploración de espacios alternativos que generen una red de contactos comerciales y económicos mejor

³² Leopoldo González Aguayo, "La política de diversificación de las relaciones internacionales de México", en Cesar Sepúlveda (coord.), *La política internacional de México en la década de los ochenta*, FCE, México, 1994, p.103.

³³ Rafael Fernández de Castro y Andrés Rozental, "Hacia una comunidad de América del Norte: los retos de la integración", en Rafael Fernández de Castro y Érika Ruiz Sandoval (coords.), *La agenda internacional de México 2006-2012*, Ariel, México, 2006, pp. 91-92.

equilibrada, que incluya la diversificación de productos, países y mercados, así como una red de soporte político que eleve la capacidad de convocatoria y las posibilidades de éxito de las iniciativas mexicanas, tanto a nivel regional como multilateral.



Después del análisis del debate en torno a la diversificación, además de corroborar que efectivamente ésta ha constituido una manera de ver la política exterior, podemos argumentar que cuando hablamos de diversificación, nos referimos a la exploración de espacios alternativos que generen una red de contactos comerciales y económicos mejor equilibrada, que incluya la diversificación de productos, países y mercados, así como una red de soporte político que eleve la capacidad de convocatoria y las posibilidades de éxito de las iniciativas mexicanas, tanto a nivel regional como multilateral, redes que pudieran servir de contrapeso en los principales nexos históricos del país, con el fin de disminuir el riesgo de caer en una posición de vulnerabilidad al concentrar de manera excesiva los vínculos externos.

De acuerdo con las prioridades internacionales del país presentadas por los especialistas, podremos ubicar a cualquier actor internacional dentro de éstas y hacer un análisis de la política exterior de México con respecto a nuestro objeto de estudio seleccionado, bajo el enfoque de la diversificación. Es decir, podremos analizar la política exterior de México con respecto a cualquier objeto de estudio (actor internacional) tomando en cuenta la prioridad que éste signifique para consecución de la diversificación.

Mediante el establecimiento de prioridades se busca entender el grado de influencia que diversos actores internacionales tienen en la política exterior del país y en sus relaciones internacionales en general. Por lo tanto, tomando como referencia los círculos concéntricos de González Aguayo³⁴ y de Berruga Filloy,³⁵ cada círculo representará, el grado de atención, la presión, la influencia y la consideración que le mereciera a la política exterior del país las relaciones con un cierto número de actores internacionales. Actores identificados como Estados y como Organismos Internacionales.

Bajo éste enfoque, las prioridades quedarían establecidas de la siguiente manera:

³⁴ Leopoldo González Aguayo, "Teoría de las prioridades internacionales de México", *Revista Relaciones Internacionales*, UNAM, núm. 48, 1990, pp. 6-13.

³⁵ Enrique Berruga Filloy, *op. cit.*, pp. 149-166.

El círculo más próximo estará identificado de “máximo interés”. Los actores ubicados en éste círculo tienen una incidencia esencial en la elaboración y desarrollo de la política exterior del país. Ahí se ubicarían los siguientes actores: Los Estados Unidos, el TLCAN, la Organización de la Naciones Unidas (ONU), la Organización de los Estados Americanos (OEA). Debido al alto impacto que estos actores tienen en la política exterior del país, las relaciones se llevan a cabo de manera tanto bilateral como multilateral y en el ámbito político y económico, los temas de interés con éstos son los más variados, como la seguridad nacional, migración, narcotráfico y comercio.

Un segundo círculo estará identificado de “alto interés”. Los actores ubicados en éste tienen incidencia complementaria en las acciones de política exterior. Aquí se ubicarán el resto de los países Latinoamericanos, los países de la Unión Europea (UE) y los países más prominentes de Asia-Pacífico y los mecanismos: Tratado de Libre Comercio Unión Europea-México (TLCUEM) y el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC). Con estos actores las relaciones se estrechan primordialmente de manera multilateral, las relaciones a nivel bilateral se establecen con los países prominentes de estas regiones y de estos organismos. El interés con éstos es principalmente económico-comercial, aunque también se tratan temas políticos, culturales y de otra índole como el cambio climático.

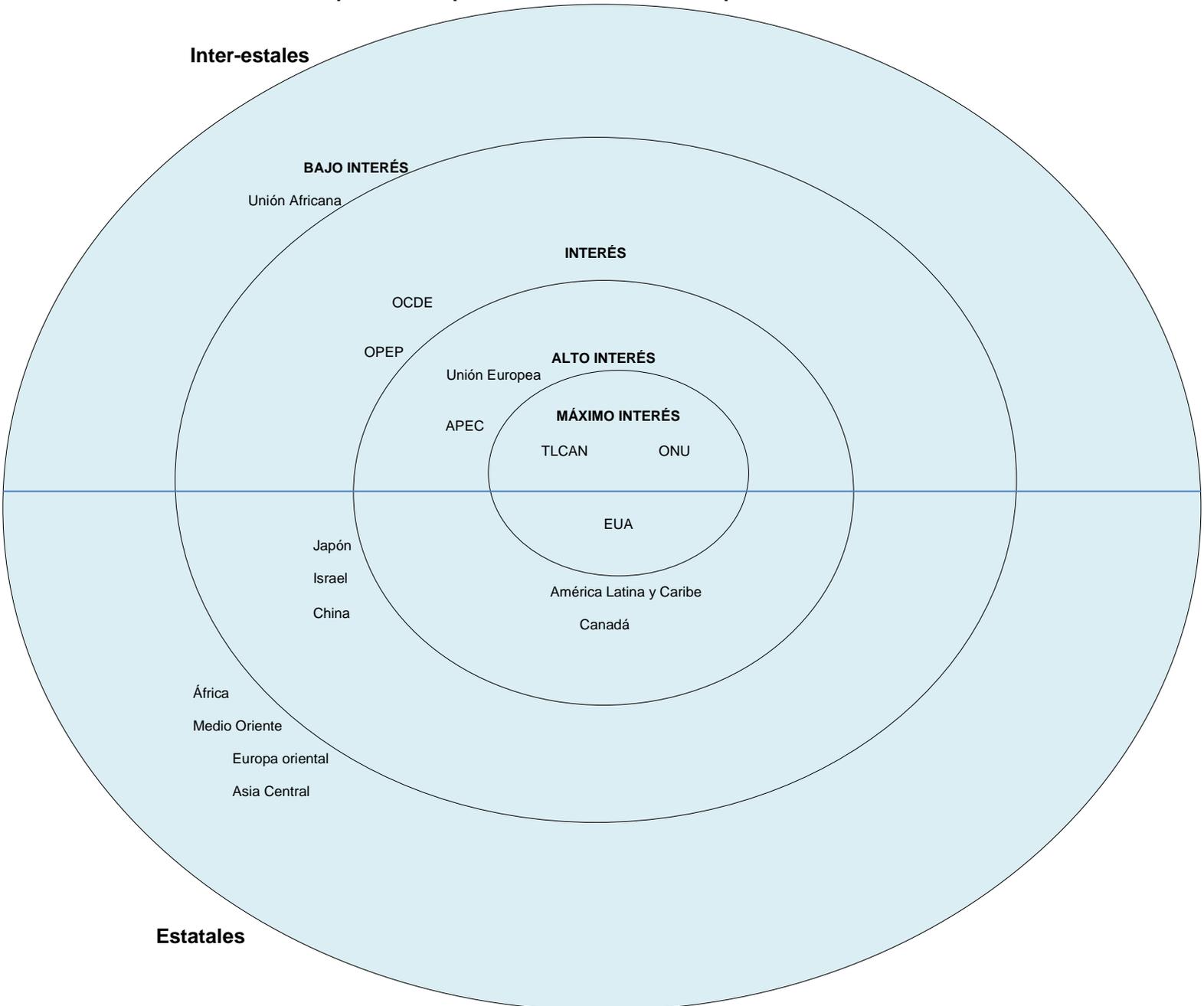
En el tercer círculo, denominado de “Interés”. Estos actores tienen una incidencia ocasional en la política exterior. En este círculo, se ubicarían: Israel, India y Corea. Además los mecanismos: la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Con estos actores las relaciones se llevan a cabo principalmente de manera multilateral, los temas de interés son predominantemente en el área comercial.

En el último círculo, el más lejano, denominado “Bajo Interés”, se ubicaría la región de Europa oriental, los países del continente africano, los de la región del Medio Oriente y Asia Central. Y los mecanismos: la Unión Africana (UA) y la Liga de los Estados Árabes (LEA). Estos actores no tienen incidencia en la elaboración

de la política exterior. Con estos países las relaciones se llevan principalmente a nivel multilateral y entorno a temas globales; los encuentros bilaterales que se llegan a dar privilegian el ámbito cultural y diplomático. El intercambio comercial es mínimo, y la política exterior hacia estas regiones es reactiva y se limita a cuestiones coyunturales.

Gráfica de prioridades para la diversificación de la política exterior de México

Inter-estales



Estatales

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Enrique Berruga Filloy, "Prospectiva y planeación en las relaciones internacionales", en *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*, COLMEX-IMRED, México, 1997, pp. 149-166; Leopoldo González Aguayo, "Teoría de las prioridades internacionales de México", *Revista Relaciones Internacionales*, UNAM, núm. 48, 1990, pp. 6-13.

Bajo el enfoque de la diversificación, consideramos que si ubicamos en el "tablero" (gráfica de prioridades) a cualquier actor internacional y consideramos las particularidades de cada caso de estudio y las variables temporales, podremos realizar un análisis de política exterior.

Los análisis deben contar con el conocimiento de ambas partes, primero de la política exterior de México y de la diversificación, y por otra de nuestro actor internacional u objeto de estudio. En el presente trabajo de investigación el interés se centra en el continente africano, por lo cual en los siguientes apartados lo abordaremos como unidad de análisis.

1.4. Explicación terminológica: África Subsahariana y el Magreb

Al abordar un tema relacionado con África, nos enfrentamos al problema de uso de términos, no sólo por el problema de la escritura de nombres y lugares, sino que muchos de éstos son objeto de debates académicos.

Uno de los tantos debates consiste en la delimitación regional para el estudio de África. Los criterios más utilizados para hacer la división regional de éste continente son: la lengua, los idiomas y las soberanías étnicas.

Lo más común es que se divida al continente en dos grandes regiones: el Magreb y el África subsahariana. El Magreb que es considerada el África árabe y la región subsahariana, el África negra.

En el sentido de ésta división se considera que los pueblos del norte del continente tienen muchas más semejanzas con otras regiones que son denominadas como Mundo Árabe, Mundo Islámico o el Medio Oriente por el hecho de tener presencia árabe y la profesión del Islam, que con el resto del continente. Por tal motivo, especialistas como Indira I. Sánchez (del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey) desarrollan sus estudios bajo esta óptica incluyendo al norte de África en los estudios de Medio Oriente.³⁶

Esta división es muy cuestionable, como lo considera Cheikh Anta Diop en el marco de su tesis doctoral, donde fundamenta el origen negro de la civilización egipcia. En palabras de Diop: "...tomando en serio los testimonios unánimes de toda la antigüedad sabia y filosófica que atestiguan que los Etíopes y los Egipcios eran negros, como todos los otros naturales de África, se restablece la claridad

³⁶ Hilda Varela e Indira I. Sánchez, "África y Medio Oriente", en Mercedes de Vega (coord.), *Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010*, vol. VII, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2011, pp. 331.

sobre un punto de la historia que no ha llegado a ser realmente oscuro más que desde hace un siglo, con el apogeo del imperialismo”.³⁷ Por lo antes apuntado, en este trabajo de investigación abordamos las acciones de política exterior que se han dirigido tanto a la región norte, como a la región subsahariana del continente.

Para Alejandro Salgó, el Magreb es la región compuesta por Marruecos, la República Árabe Democrática Saharaui, Túnez y Libia.³⁸ Por su parte, Zidane Zeraoui considera que hay que distinguir entre el pequeño integrado por Argelia, Marruecos y Túnez, del gran Magreb integrado por Argelia, Libia, Marruecos, Mauritania y Túnez.³⁹

Ana Luisa Fajer considera que en el ámbito académico, algunos especialistas en la materia se refieren al Magreb como la región formada por Marruecos, Argelia, Túnez y, tal vez, una parte de Mauritania, de Mali y de Libia.⁴⁰ Por lo tanto, la región subsahariana comprende los Estados que no están incluidos en el Magreb y que se encuentran al Sur del Sahara.

Al interior del continente también podemos ubicar varias subregiones, como el Sahel; la región de los grandes lagos, África austral, África Oriental, África occidental y el cuerno de África.

La región del Sahel comprende el norte de Senegal, el sur de Mauritania, Mali, el sur de Argelia, Níger, Chad, el sur de Sudán y Eritrea; la región de los grandes lagos comprende los Estados de Ruanda, Burundi, Uganda y partes de la República Democrática del Congo, Tanzania y Kenia; el África austral comprende los territorios de Angola, Botsuana, Lesoto, Madagascar, Malawi, Mauricio, Mozambique, Namibia, Suazilandia, Zambia, Zimbabue y Sudáfrica; el cuerno de África comprende los territorios de Etiopía, Somalia, Djibuti y Eritrea; el África oriental incluye los Estados de Egipto, Sudán, Sudán del Sur, Etiopía, Somalia, Djibuti, Eritrea, Uganda, Kenia, Tanzania, Mozambique, Madagascar, Malawi, Zambia, Zimbabue, Ruanda, Burundi, las Islas Comoras, Mauricio y Reunión. La

³⁷ Fabien Adonon Djogbénou y Denise Espinoza, “El desarrollo de África negra: Elementos endógenos para su comprensión”, Cuadernos de Estudios Regionales, UNAM, México, 2008, p. 28.

³⁸ Alejandro Salgó Valencia, “Prospectiva de la política exterior de México hacia el Medio Oriente”, en Consuelo Dávila y Rubén Laureano (coordinadores), *La política exterior de México y sus nuevos desafíos*, UNAM-PyV, México, 2008, p. 323.

³⁹ Zidane Zeraoui, “México y el Magreb: ¿el reencuentro?”, en *Revista de Mexicana de Política Exterior*, IMRED-SRE, núm. 74, México, 2005, pp. 108-135.

⁴⁰ Ana Luisa Fajer Flores, “Medio Oriente. Una ventana de oportunidad para México”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, Instituto Matías Romero-SER, núm. 82, febrero 2008, México, pp.15-34. P. 18.

subregión del África occidental comprende los Estados de Senegal, Nigeria, Níger, Mali, Benín, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Liberia, Sierra Leona, Togo.

Mapa político de África



Fuente: <http://teo-geoteo.blogspot.mx/2011/02/trabajar-el-mapa-politico-de-afrika.html>, fecha de consulta 06 de junio de 2012.

Uno de los factores que tenemos que tomar en cuenta es la denominada geografía de las lenguas, la cual nos permite apreciar la diversidad y complejidad de la realidad africana. En términos generales podemos distinguir dos tipos de lenguas: las tradicionales (africanas) y las importadas.

Es importante señalar que la tradición oral es una característica tal de las culturas africanas, que pueden ser definidas como culturas de la oralidad. Estas culturas tienen como fundamento los testimonios transmitidos verbalmente de una generación a otra. Ello implica una posición distinta frente al discurso y frente a la forma de entender la realidad, en comparación con las culturas basadas en la escritura. La sociedad oral es una actitud frente a la realidad, implica una forma de conocer y de organizar el pensamiento, cualitativamente distinta.

Se considera que las lenguas tradicionales en África suman alrededor de 1,250, la gran mayoría pertenecientes a grupos étnicos que favorecen la tradición oral, de las cuales 450 pertenecen al grupo bantú. De hecho, prácticamente todos los pueblos que habitan en la parte sur y este del continente hablan alguna lengua bantú: desde Camerún y Nigeria, en la costa occidental, hasta Somalia y Kenia en la costa este, y hacia el sur hasta Sudáfrica.⁴¹

Las diferentes lenguas tradicionales son agrupadas en cuatro grandes *phyla*.⁴² Congo-Kordofan o Níger-Kordofan (es el *phylum* más grande tanto en número de personas hablantes como en extensión geográfica, que comprende las lenguas bantú), Nilsahariana o Nilosahariana, Afroasiática y Khoisán. Estas *phyla* comprenden diferentes familias de lenguas, que son calificadas como etnolingüísticas debido a que la lengua, concepto estrechamente vinculado con la identidad y con la historia pretérita a lo largo del continente, muchas veces es el elemento más relevante para identificar la pertenencia étnica y para distinguir a unos grupos de otros.⁴³

Otro de los factores que juegan un papel relevante en la formación de la identidad de los pueblos africanos es la espiritualidad. En este caso, la pluralidad de religiones y la persistencia de creencias tradicionales suele interpretarse como expresión del “primitivismo” de los pueblos africanos. En ese continente también están presentes las llamadas “grandes religiones”, islam y cristianismo, las cuales por lo regular coexisten con las religiones tradicionales.

⁴¹ Hilda Varela e Indira I. Sánchez, *op. cit.*, p. 54.

⁴² Se denomina *phylum* (plural *phyla*) a una colección de lenguas individuales relacionadas unas con otras por medio de una lengua común ancestral antes de que haya registros históricos y, por lo tanto, comparten orígenes comunes pero distantes. Las ramas o familias lingüísticas constituyen una colección de lenguas que comparten un origen común, pero evolucionaron en lenguajes individuales. Ver Hilda Varela e Indira I. Sánchez, *Ibidem*.

⁴³ *Ibidem*.

En los países de África han persistido las creencias espirituales tradicionales, las cuales tienen en común el reconocimiento de la existencia de un ser supremo y el culto a los antepasados. Ésta espiritualidad, lejos de ser “supersticiones” o “brujería”, se trata de diferentes tradiciones espirituales endógenas, sustentadas en una cosmovisión y cosmogonía particulares.

Las estructuras sociales son otro factor endógeno que tenemos que considerar al aproximarnos al estudio de África. Las sociedades africanas son eminentemente comunitarias y la base de la vida política y socioeconómica es el grupo, más que el individuo. La membresía a un grupo determinado se basa en lazos, reales o percibidos; éstos pueden ser de sangre, afinidad, identidad o religión.

La categoría más importante de las estructuras sociales consiste en instituciones locales que tienen profundas raíces históricas, tales como los clanes, los linajes, las asociaciones culturales, y las comunidades aldeanas. Aunque algunos grupos pueden estar basados en aspectos tales como el lugar de nacimiento o la afinidad cultural, las estructuras sociales más significativas siguen siendo las que tienen como cimiento el parentesco: a partir de éste se define la identidad de las personas, el conjunto de valores, normas, responsabilidades, las redes y obligaciones sociales y, en ocasiones, también los vínculos económicos.

1.4.1 El estudio de la política exterior hacia África

En los últimos años, la literatura en torno al análisis de la política exterior se centra en la comprensión de su instrumentación hacia determinada región, lo cual pareciera limitar el análisis sobre un estudio global de la misma, sin embargo, me parece que nos advierte de la diferenciación que debemos tomar en cuenta, en el que cada caso contiene elementos y características particulares, que, sin duda, nos hace suponer que la política exterior no se orienta de la misma manera ni se obtienen resultados idénticos en las distintas regiones hacia las que se ha dirigido.

El continente africano nunca ha sido una región prioritaria para los gobiernos mexicanos. Tampoco su estudio es muy difundido dentro de la academia, esto lo podemos notar revisando algunas de las publicaciones especializadas en política exterior o de las relaciones internacionales de México. Por lo general dividen el análisis por regiones geográficas, y en la mayoría de los casos se deja fuera del estudio a dicha región.

Por ejemplo, en la publicación del Fondo de Cultura Económica, en la que es coordinador Luis Herrera-Lasso, participan destacados académicos como Guadalupe González González, y diplomáticos como Olga Pellicer, Jorge Alberto Lozoya y Francisco Suárez Dávila. En el libro no se hace mención alguna a las relaciones de México con los países del continente africano. El título del libro, *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, nos hace pensar en un análisis de las relaciones internacionales de México. La ausencia del continente africano en el análisis demuestra que África no existe en el mundo de los autores o que las relaciones de México con los países de ese continente no tienen relevancia.⁴⁴

Como consecuencia de la poca difusión, los estudios sobre las relaciones de México con los países del continente africano son escasos; y lo son aún más los estudios de política exterior hacia este continente.

Hilda Varela es una de las pocas académicas que ha estudiado el tema. Por lo general, sus análisis parten del proyecto de política exterior que se estableció en el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Varela, en su trabajo *La política exterior de México hacia África subsahariana, 2000-2006*, contribuyó al análisis de la política exterior de México durante el gobierno de Vicente Fox, a partir de las relaciones con la subregión del África Subsahariana.

El trabajo de esta académica se centró en la revisión de los cambios registrados tanto en México, a partir de la elección presidencial de julio del año 2000, así como los cambios en los países de esa subregión, sobre todo a partir de los acontecimientos en Estados Unidos en septiembre de 2001.

La hipótesis central del trabajo de Varela es que en la política exterior mexicana en el sexenio foxista hubo una casi total ausencia de la subregión en

⁴⁴ Luis Herrera-Lasso M. (coord.), *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006, pp. 401.

documentos y discursos, fenómeno que se acentuó a partir de enero de 2003 con la llegada de Luis Ernesto Derbez a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). Al concluir el análisis, la autora afirma que el África subsahariana y el continente en general seguía siendo un área ausente en la política exterior y en los debates académicos; que la política exterior continuaba siendo predecible, con un bajo perfil político, sin objetivos ni estrategia claros y, sobre todo, sin que se tenga una percepción adecuada de la realidad africana.⁴⁵

Por lo general, los análisis regionales de la política exterior de México se realizan desde la misma perspectiva: cómo se conciben las relaciones desde nuestro país. No se incluye el análisis de cómo perciben los países de aquellas regiones su relación con México, si lo conocen o les interesa estrechar vínculos con nuestro país.

En este sentido, Jesús Contreras Granguillhome hizo una aportación interesante al análisis de las relaciones de México con África. En primer lugar, él considera que “no hay política exterior de México, que ésta desapareció en 1980, cuando por errores del gobierno federal y presiones externas (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional), empezó a reforzarse la dependencia del país hacia el exterior, en particular hacia Estados Unidos. Dependencia que se consolidó a partir del año 2000”.⁴⁶

Jesús Contreras argumenta que a los países africanos no les interesa la relación con México; por eso no es posible establecer una relación realmente productiva para ambas partes. Los intentos que se han hecho en los últimos treinta años para difundir lo que es México y propiciar intercambios culturales, turísticos, comerciales y financieros no han dado resultado debido al esquema vertical que se estableció desde finales del siglo XIX en el congreso de Berlín, cuando los colonizadores se repartieron África. Esquema que aún permea las relaciones exteriores de los países africanos, por lo que centran sus intereses en su ex metrópoli.⁴⁷

⁴⁵ Hilda Varela, “La política exterior hacia África Subsahariana (2000-2006)”, *Foro Internacional*, 191-192, XLVIII, COLMEX, México, 2008, pp. 418-447.

⁴⁶ Jesús Contreras Granguillhome, “Política regional del Estado Mexicano hacia el continente Africano”, en Raymundo Cárdenas Hernández, Cuauhtémoc Sandoval y José Irán Moreno Santos (compiladores), *Hacia una política exterior de Estado*, H. Cámara de Senadores, México, Julio 2002, pp. 431-435.

⁴⁷ *Ibidem*.

Para Contreras, México sí ha tenido interés en su relación con África. Este interés se ha demostrado de manera coyuntural y reactiva a determinados sucesos; ejemplificada con la posición de México ante la invasión a Etiopía. Sin embargo, considera que estas reacciones coyunturales no reflejan una política exterior estructurada hacia la región. Para él, no es posible la diversificación de las relaciones políticas y comerciales, y no hay posibilidades reales de hacer mayores intercambios ni de obtener realmente beneficios mutuos.

Debido a que no ha concluido el sexenio de Felipe Calderón, son escasos los análisis que se tienen sobre la política exterior durante este segundo gobierno de la alternancia política. Sin embargo, Myrna Rodríguez y Lourdes González hicieron en el 2008 un trabajo muy interesante, *La historia que no se ha contado. Apuntes y perspectivas sobre la política exterior de México hacia África*.⁴⁸ En esta publicación se abordan temas esenciales para el estudio del diseño y la elaboración de la política exterior de México durante el gobierno del presidente Felipe Calderón. En todas las colaboraciones se presenta un ejercicio de detección de las áreas de oportunidad para que México mantenga o profundice sus relaciones exteriores.

El capítulo de Myrna Rodríguez y Lourdes González tuvo como propósito hacer un breve recuento de los principales rasgos de las acciones de política exterior de México hacia los países africanos a finales del siglo XX y principios del siglo XXI, destacar diversas iniciativas de cooperación que se están gestando, sobre todo en los ámbitos académicos y de desarrollo democrático; finalmente hacer algunas propuestas y recomendaciones que podrían servir para reforzar los vínculos existentes.

Las autoras parten de la premisa de que la política exterior hacia África, desde la posición oficial, ha sido inconsistente y ha mantenido un bajo perfil, visión compartida con Varela. Sin embargo, las autoras consideran que la realidad ha superado por mucho lo que se tiene registrado oficialmente, particularmente en el área cultural, educativa y de desarrollo político. Las autoras toman en

⁴⁸ Myrna Rodríguez Añuez y Lourdes González Prieto, "La historia que no se ha contado. Apuntes y perspectivas sobre la política exterior de México hacia África", en Carlos Uscanga, *Escenarios de la política exterior de México. Puntos para una reflexión*, UNAM/ Plaza y Valdés, México, 2008, pp. 77-92.

consideración los escenarios de cooperación que puede brindar la academia y las experiencias en materia de consolidación democrática entre México y África.

La hipótesis central de las autoras está en el mismo sentido que la de Hilda Varela; África nunca ha sido una región prioritaria para las administraciones mexicanas, y por ello la política exterior de México hacia ese continente ha carecido de definición y continuidad. Ellas identifican áreas de interés y de gran potencial que ofrecen los intercambios culturales, educativos, y de desarrollo político. Proponen dismantelar la idea de que solo se deben incluir en la política exterior las áreas económicamente más visibles o redituables en términos económicos.

Esta obra aporta elementos para el conocimiento del México contemporáneo al estudiar la política exterior en su coyuntura actual y formular escenarios futuros. Es interesante el breve recuento histórico que hacen las autoras de la política exterior que México ha dirigido hacia África.

Desde mi punto de vista, la importancia de estas iniciativas analizadas radica en que de acuerdo con los círculos de prioridades para lograr la diversificación, los países africanos se encuentran en el círculo más lejano; y bajo ésta perspectiva, los intercambios culturales, educativos, y de desarrollo político son áreas de gran potencial entre ambas partes.

Recientemente, en noviembre de 2011, la Cancillería publicó una colección de siete volúmenes titulada: *Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010*.⁴⁹ El séptimo volumen de dicha obra aborda las relaciones de México con los países de las regiones de África y Medio Oriente.

Éste volumen, a cargo de Hilda Varela e Indira Iasél Sánchez, resalta que los vínculos internacionales entre México y África y Medio Oriente no han sido profundos ni constantes, sino que se han caracterizado por una política ambigua y de corto alcance, delineada sobre todo por parte del gobierno mexicano desde los principios del derecho internacional. En cuanto a las relaciones bilaterales, las autoras sostienen que éstas se han circunscrito a los aspectos diplomáticos y culturales, y en intercambios comerciales mínimos.

⁴⁹ Mercedes de Vega (coord.), *Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010*, Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General del Acervo Histórico Diplomático, 7 v., México, 2011.

No obstante, las autoras señalan que pese al escaso dinamismo de las relaciones, esas regiones pueden permitir a nuestro país la diversificación comercial, así como contar como aliados en las decisiones de política internacional, en tanto los vínculos podrán estrecharse en un espacio de codesarrollo, haciendo que ambas partes estén activos en las relaciones internacionales y no sólo sean observadores.⁵⁰

Sin duda, ésta obra es una gran aportación de información provenientes de archivos diplomáticos. Además, nos permite visualizar cómo a lo largo del tiempo las relaciones con estas regiones han mantenido algunas características constantes.

Como podemos ver, la publicación de literatura especializada es parca; sin embargo, los aportes que han hecho los diferentes especialistas son muy valiosos para adentrar a los estudiantes de relaciones internacionales en un universo de conocimiento de una de las regiones poco conocidas.

1.4.2 Evolución de las relaciones entre México-África

El primer país africano con el que México estableció relaciones diplomáticas fue Etiopía, en 1950. En sentido estricto, estas relaciones comenzaron con el establecimiento de vínculos diplomáticos con los primeros países africanos que conquistaron su independencia a principios de los años sesenta, en el contexto de la Guerra Fría. La formación de los primeros Estados independientes y el surgimiento de figuras políticas como Haile Selassie, Kwame Nkrumah, Léopold Senghor, Felix Houphouët-Boigny, Patrice Lumumba, Julius Nyerere, Modibo Keita, Jomo Kenyatta y Sekou Touré, entre otros, ubicaron al continente en el centro de las discusiones académicas y políticas, principalmente en el foro de Naciones Unidas.

La parte más importante de las relaciones internacionales de México con los países de África corresponde al ámbito diplomático. Hasta inicios de los años

⁵⁰ Hilda Varela e Indira Iasél Sánchez, *op. cit.*, pp. 331.

setenta, estas relaciones se efectuaban fundamentalmente en el ámbito de la diplomacia multilateral, en torno a temas vinculados con los principios de política exterior mexicana, como la descolonización y la autodeterminación de los pueblos y naciones. Las relaciones económicas y no gubernamentales con dicha región son recientes y siguen siendo poco relevantes.

Adolfo López Mateos dispuso que el país estableciera la primera misión diplomática permanente en el continente africano, ya que con anterioridad se habían mantenido relaciones diplomáticas indirectas con el imperio etíope a través de la embajada de México en Líbano. De este modo, en 1960 se abrió la embajada de México en Egipto, país con el cual se habían establecido relaciones desde 1958.

En mayo de 1960, México recibió una distinguida invitación, catorce países independientes de África se reunieron, representados por sus ministros de relaciones exteriores, para estudiar conjuntamente los problemas de las nuevas naciones. Nuestro país fue el único país no africano que fue oficialmente considerado como Delegado Observador. Para 1961, el gobierno mexicano envió una misión parlamentaria encabezada por el entonces Senador Manuel Moreno Sánchez, quien visitó Argelia, Marruecos, Senegal, Guinea, Liberia, Ghana, Nigeria, Congo (Brazzaville), Congo (Leopoldville), Madagascar y Etiopía. También hizo breves escalas en Camerún, Kenia y Sudán; la misión tuvo como función establecer los primeros contactos con los países visitados y hacer una evaluación de las posibilidades de acercamiento que existían, como resultado se establecieron vínculos amistosos con 15 países africanos.

Las primeras naciones con las que se establecieron relaciones diplomáticas durante el periodo de gobierno de Adolfo López Mateos fueron: Ghana y Túnez; después de la visita de los parlamentarios se establecieron con Guinea, Marruecos, Senegal y Argelia. Tomando en consideración las fechas en que dichos países alcanzaron su independencia y el año en que se establecieron relaciones con México, notaremos que hubo cierto interés hacia los países africanos durante el sexenio de López Mateos. Interés motivado, desde mi punto

de vista, por la relevancia internacional que tuvieron los movimientos independentistas en el marco de la descolonización (Tabla 1).

TABLA 1.

PAÍS	FECHA DE INDEPENDENCIA	FECHA DE INICIO DE RELACIONES CON MÉXICO
Ghana	6/Marzo/1954	7/Agosto/1961
Túnez	21/Marzo/1956	16/Noviembre/1961
Guinea	02/Octubre/1958	24/Enero/1962
Senegal	20/Junio/1960	09/Mayo/1962
Marruecos	02/Marzo/1956	31/Octubre/1962
Argelia	03/Julio/1962	21/Octubre/1964

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de María Carvalho, *Apertura de relaciones diplomáticas de México en el continente africano*, UNAM-FCPyS, México, 1977, p. 58.

Cabe destacar que de los ocho estados con los que entonces se mantenían relaciones diplomáticas, en la mayoría de los casos, sus dirigentes habían encabezado los movimientos de independencia de sus países, y algunos de ellos fueron iniciadores del movimiento de No Alineados y de la lucha por la defensa de los valores culturales de los pueblos de África. Por ejemplo, el presidente Ben Bella, de Argelia, artífice de la independencia de su país; Léopold Sédar Senghor, de Senegal, promotor del concepto de la negritud y la revalorización de la cultura nativa tradicional; Gamal Abdel Nasser, de Egipto, que luchó en pro de la unidad árabe, y Kwame Nkrumah, de Ghana. En el aspecto político, México defendió en los foros internacionales multilaterales las causas de los pueblos africanos y estuvo en contacto con ellos a través del intercambio de misiones especiales.

Durante el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), las relaciones con los países africanos no aumentaron en número, aunque se continuó con el envío de misiones especiales. La posición de México en las causa africanas siguió en el mismo tono, a favor de la descolonización y el fin del apartheid.

Luis Echeverría, en el discurso que pronunció al hacerse cargo de la presidencia de la República, manifestó su intención de buscar estrategias

adecuadas para propiciar los intercambios con los países de Asia, África y Oceanía.⁵¹

Bajo el gobierno de Echeverría (1970-1976) se logró un acercamiento con los países en desarrollo, particularmente con los africanos. Debido en gran medida, a la identificación personal y a la retórica que sostenía a favor de las causas del Tercer Mundo. Es de resaltar que durante este periodo el gobierno mexicano estableció relaciones diplomáticas con 28 países africanos. Y cabe mencionar que, durante su gobierno, Echeverría visitó nueve países africanos.⁵²

Las relaciones de México con los países africanos en este periodo no se limitaron al establecimiento de vínculos diplomáticos, se trató de fortalecer en materia de cooperación, el Presidente de la República realizó una gira de trabajo por cuatro países africanos (Senegal, Argelia, Tanzania y Egipto), y otra del entonces Secretario de Relaciones Exteriores, Emilio O. Rabasa;⁵³ por su parte, México recibió las visitas oficiales de tres Jefes de Estado y de dos Jefes de Gobierno (Tanzania y Senegal). Se enviaron y recibieron delegaciones técnicas, comerciales y culturales.

Durante el gobierno de José López Portillo (1976-1982) las relaciones con los países del continente africano se mantuvieron en la misma dinámica de las administraciones pasadas; se establecieron relaciones diplomáticas con las repúblicas de Burundi, de Kenia y de Malí. Se reiteró la condena a la política de discriminación racial en África del Sur; situación que mereció la condena categórica por parte de México por el constante desacato de la República de Sudáfrica al llamado de la comunidad internacional para cesar su ocupación ilegal del territorio de Namibia.

En el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) se manifestó el interés de estrechar relaciones económicas y culturales con los países de África, Asia y Oceanía; ya que se consideró que estas regiones representaban, en el mediano y largo plazo, alternativas importantes para la estrategia de diversificación. Se mantuvo la posición a favor del proceso de descolonización por

⁵¹ Ver Archivo Histórico Diplomático Mexicano, *20 años de Política Exterior a través de los informes presidenciales 1970-1990*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1991.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ Sin información sobre los países que incluyó la gira de Rabasa.

considerarlo inconcluso en la mayoría de los casos, ya que la supuesta autonomía económica de los países que accedieron a la vida independiente manifestó nuevas relaciones de dependencia y dominación, y que el racismo y el apartheid seguía propagando situaciones de discriminación, marginación y explotación.⁵⁴

El gobierno de Miguel de la Madrid estuvo permeado por los problemas de la crisis económica y la deuda externa. Los esfuerzos de política exterior tuvieron especial atención en el conflicto de Centroamérica. Este periodo representa un momento histórico en la modificación de la práctica de la política exterior, se gestó el cambio del criterio que definía la acción internacional del Estado mexicano produciéndose un viraje de la tradición histórica a la postura pragmática que privilegia el factor económico. Es considerable apuntar que desde esta administración, México adoptó una posición internacional caracterizada por la admisión de una reforma económica definida por la apertura comercial y el libre comercio.

En el gobierno de Carlos Salinas (1988-1994) se rompió con la retórica a favor del tercer mundo dejando claro que los esfuerzos se centrarían en que el país perteneciera al primer mundo. La débil imagen de México en África sufrió un acentuado deterioro desde el momento en que el gobierno asumió una posición identificada con el primer mundo abandonando los discursos tradicionales de solidaridad con las cuestiones de los países en desarrollo. Esta situación coincidió con la política de entendimiento y fortalecimiento de la relación bilateral con Estados Unidos, con el ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y con el acercamiento a los países de la Cuenca del Pacífico.

En los primeros años de la administración de Salinas, la Secretaría de Relaciones Exteriores emprendió lo que parecía ser una estrategia de acercamiento con África, explicada como la redefinición de las representaciones diplomáticas con el fin de fortalecer la presencia de México en la región. Se creó una embajada itinerante para África, pero dicho proyecto no obtuvo los resultados esperados. Oficialmente, el fracaso de esa misión se atribuyó a diferentes causas

⁵⁴ Ver Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, Presidencia de la República, México, 1983.

ajenas a la voluntad del gobierno mexicano.⁵⁵ Entre los factores a los que se les atribuye el fracaso de esta embajada destacan: la falta de comprensión de dicho concepto por parte de las autoridades africanas, las dimensiones geográficas del continente, las deficientes comunicaciones intrarregionales, y el diverso grado de interés de los países africanos por México.⁵⁶

Los cambios regionales en África resaltaron la trayectoria errática de la diplomacia mexicana. No se consideró bajo ningún análisis las posibles consecuencias de la normalización de las relaciones con Sudáfrica y la apertura de una embajada. Además, esa acción sirvió de pretexto para cerrar la representación mexicana en Harare, acción fuertemente criticada por el gobierno de Zimbabue y que causó ruido entre la élite intelectual en países africanos políticamente cercanos a dicho gobierno.⁵⁷

Las relaciones con Marruecos significaron un distanciamiento en el apoyo a la autodeterminación de la República Árabe Democrática Saharaui; también significó una identificación con la política de Estados Unidos en la región. Al final del gobierno sólo las relaciones con Marruecos y Sudáfrica habían adquirido mayor relevancia en comparación con los sexenios anteriores; sin embargo, se mantuvieron en una situación marginal con respecto a la política exterior en general.

En el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) la diversificación de las relaciones exteriores de México, propuesta por el gobierno federal, se centró en la búsqueda de un mayor acercamiento con los Estados Unidos, la Unión Europea y con los países de economías más prósperas de Asia-Pacífico, incluso se dejaron en segundo plano las relaciones con América Latina.

En los análisis de política exterior durante la administración de Zedillo se recalca el impacto que tuvieron: la crisis financiera y los cambios tanto nacionales, como el surgimiento del movimiento armado Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), como internacionales en el contexto de la globalización y el fin

⁵⁵ Hilda Varela, "Crónica de una política inexistente: las relaciones entre México y África 1994-2000", *Foro Internacional*, México, COLMEX, vol. XII, núm.4, octubre-diciembre 2001, p. 919.

⁵⁶ Jorge Chen Charpentier, *op. cit.*, p. 124.

⁵⁷ En especial en Tanzania, Mozambique, Angola y Namibia.

de la Guerra Fría. Este impacto podría explicar, en buena medida, los principales rasgos de la actividad exterior en este periodo.

Al final del sexenio, las relaciones con los países africanos quedaron circunscritas a la recepción de misiones económicas y diplomáticas, a las vistas de funcionarios gubernamentales a países africanos en el marco de alguna reunión multilateral o para apoyar alguna misión de empresarios mexicanos; se realizaron algunos seminarios de oportunidades para hombres de negocios africanos en México; y por algunos contactos en foros multilaterales.

En suma, en el plano histórico y hasta finales del siglo pasado, las relaciones con los países del continente africano se caracterizaron por la ausencia de una política exterior definida, quedando así limitadas a una actividad diplomática discontinua, manteniendo un bajo perfil político y optando por actitudes pasivas. Aunque, en las coyunturas trascendentales en el continente, el país adoptó una posición política clara e independiente, tales son los casos de Etiopía y Sudáfrica. La falta de definición política y la imprecisión de los intereses políticos y económicos de México en dichas relaciones fueron la constante de los diferentes gobiernos mexicanos en el siglo XX.

Capítulo 2

África en la realidad internacional del siglo XXI

El capítulo anterior abordamos elementos teóricos, metodológicos e históricos que nos permitirán acercarnos a nuestro objeto de estudio. En el presente capítulo nos proponemos entender el papel que desempeñan los países del continente africano en el contexto internacional del siglo XXI. Para lograr lo anterior, abordamos tres espacios interrelacionados; primero, indagamos algunos elementos endógenos que deben ser considerados para entender la noción del desarrollo en África, para posteriormente, abordar el desempeño económico en la región; un segundo espacio es el proceso de integración regional, mediante el cual pretendemos entender las posibilidades que los Estados africanos tiene de insertarse en la economía mundial, y conocer el estado en que se encuentra dicho proceso en el continente; por último, nos centramos en las relaciones internacionales del continente africano, en la incidencia de nuevos actores en la región que han desplazado paulatinamente a actores tradicionales, esto con la finalidad de entender las posibilidades de México en estrechar relaciones con los países de ese continente.

2.1 Elementos endógenos del desarrollo en África

Antes de abordar el tema del crecimiento económico en África, es necesario conocer algunos elementos endógenos que son importantes para comprender la idea de desarrollo en las sociedades africanas.

Tanto en el norte del continente como en la región subsahariana, la noción de desarrollo de las sociedades africanas está conformado por una cosmovisión y una cosmogonía cuyos fundamentos son la familia extensa, la autorregulación comunitaria, la autonomía, la autosuficiencia, la solidaridad, el espíritu cooperativo, el respeto del bien colectivo, la tradición, el conocimiento y el dominio de uno mismo, la armonía y la compenetración del ser humano en el conjunto del mundo

visible e invisible, la necesidad de mantener los vínculos entre los vivos y los muertos, el sentimiento de unicidad y de interdependencia de todas las cosas, el respeto a las jerarquías, entre otros. En suma, la historia, la tradición oral, la lengua, la espiritualidad y el tiempo, son elementos de las culturas africanas que constituyen el núcleo de su desarrollo.

La historia es el telón de fondo sobre el cual los africanos han creado, desarrollado y mantenido sus culturas originarias, que se han desarrollado y perpetuado, a través del tiempo. Dicha perspectiva contraviene la posición acostumbrada que considera la historia de África como un simple apéndice de la historia europea.

La conciencia histórica es el reflejo de cada sociedad y cada fase significativa de la misma, por lo tanto, la concepción que los africanos tienen de su historia, y de la historia en general, lleva la marca de su desarrollo singular. Los africanos tienen conciencia de ser los agentes de su propia historia, y una conciencia responsable, incluso al nivel del microcosmos aldeano. Por lo regular, se tiene la impresión de que los miembros de las sociedades africanas, casi cerradas, no tienen conciencia de hacer la historia más que a un nivel muy elemental, limitado a la dimensión de la gran familia y en el marco de una jerarquía consuetudinaria rígida. Sin embargo, es precisamente a ese nivel que el sentimiento de autorregulación comunitaria y de autonomía subsiste.⁵⁸

En las sociedades fuertemente estructuradas, la concepción africana le confiere al jefe una gran importancia en la historia de los pueblos, es él quien encarna el proyecto colectivo. Pero no hay que considerar esto como un esquema simplista que atribuye a un solo hombre el desarrollo humano en su totalidad; casi siempre es un grupo dinámico integrado por los compañeros de los jefes, no importando su condición menor en la estructura. La permanencia de las estructuras elementales de las comunidades básicas y la amplitud del espacio histórico han otorgado a todo el proceso un carácter popular. Es decir, la historia es asunto de todos, ya que se encuentra al nivel de la aprehensión de cada integrante de la sociedad.

⁵⁸ Fabien Adonon Djogbénou y Denise Espinoza, *op. cit.*, p. 31.

La tradición oral es la forma predominante de transmisión de la memoria colectiva en África, ya sea en África negra o en el Magreb. Incluso durante el dominio europeo en el continente, ésta se mantuvo y aún se mantiene viva. Durante el periodo referido, fue un grito de resistencia y una forma de auto-preservación de las referencias autóctonas frente a la fuerza del colonialismo.

Es a través de las historias narradas por los más viejos y sabios, por los contadores de historias o por los *griots*, que los niños africanos son iniciados en las leyendas, en las creencias ancestrales, en el saber espiritual o en la historia de sus pueblos. La tradición oral africana es un sistema de auto-interpretación concreta por el cual la sociedad se explica a sí misma. En las tradiciones africanas la palabra posee, además de un valor moral esencial, un doble carácter: por un lado, es sagrada, debido a su origen divino de donde proceden las fuerzas ocultas que posee y, por otro lado, es mágica, ya que es conductora de tales fuerzas, de ahí el manejo prudente que de ella se debe tener.

Se trata de una percepción total, un conocimiento en el cual el ser está plenamente comprometido. El poder, la responsabilidad, la obligatoriedad de la palabra y la conciencia de que sólo la palabra altera, transforma al mundo, son características propias de la cultura africana. En las sociedades de tradición oral, como las africanas, el vínculo del hombre con la palabra es central. Las sociedades orales poseen una memoria más desarrollada y el vínculo entre el hombre y la palabra es muy fuerte.⁵⁹

A través de la lingüística se descubre que todas las lenguas son valiosas y capaces de vehicular el conocimiento del mundo. La lengua es un aspecto central de la vida de los pueblos. Más allá de ser un medio de comunicación, la lengua constituye el vehículo de una visión del mundo, la biblioteca o el depósito donde se almacena y se conserva la historia y la cultura de un pueblo.

Entre los pueblos africanos, la religión presenta rasgos particulares de una etnia a otra. Incluso, se podría afirmar en África hay tantas religiones como etnias. Sin embargo, afirmar que existe una multiplicidad de religiones es desconocer la espiritualidad del africano, por contradictorio que esto parezca.

⁵⁹ *Ibidem.*

Entre los elementos comunes en las religiones africanas se observan el profundo sentimiento de unidad de todas las cosas, la creencia en la necesidad de mantener los vínculos entre los vivos y los muertos, la fe en la inmortalidad del alma, la fuerza de la palabra, del verbo, el potencial del ritmo, la necesidad de ritos y ofrendas, el respeto a las jerarquías por analogía con el orden jerárquico del cosmos.

Si algo caracteriza el fenómeno religioso africano es la visión del mundo como totalidad y unidad. Existe un profundo sentimiento de unicidad y de interdependencia de todas las cosas: cada parte forma parte del todo, de la misma manera que el todo se vincula con cada una de las partes. Esto explica que la percepción africana del universo gire en torno a la creencia en un Ser Supremo, creador, sustentador de todos los seres visibles e invisibles sobre la tierra, los elementos y el espacio.⁶⁰

Los individuos de todas las civilizaciones participan de una experiencia común y paradójica: el tiempo. De tal manera que existen en la tierra tantos tiempos sociales como existen grupos distintos. Por lo tanto, el tiempo social no es el mismo en África que en otras partes del mundo; incluso, cada grupo africano ordena su vida social a partir de un mecanismo particular. El calendario jukun del norte de Nigeria no es el mismo que el calendario yoruba. El tiempo social de los bakongo es diferente al de los nuer del Sudán ecuatorial y los kikuyo miden su tiempo según otros criterios que los masai vecinos.

Los africanos tienen una idea del tiempo fundada en el principio de causalidad que se aplica de acuerdo a normas particulares impregnadas por el mito y distantes del “desarrollo lógico”. El mito fundador, clave del tiempo social africano, proyecta en la imaginación de los hombres una “figura total”. En el marco de los mitos fundadores que explican al grupo su propia génesis los grupos viven en una especie de “despreocupación” de la universalidad del espacio. Es decir, su imagen del mundo, en general, no tiene en cuenta más que sus propias existencias. Esto explica que cada grupo africano posea su propia noción de tiempo social que

⁶⁰ *Ibidem.*

engloba los vivos y los muertos, el Ser Supremo y los hombres, el cielo y la tierra.⁶¹

El tiempo tradicional africano abarca e incorpora la eternidad en ambas direcciones. El pasado, a través del culto, se encuentra en relación directa con el presente y los antepasados constituyen los administradores directos por excelencia de los asuntos acontecidos con posteridad. Una característica de la concepción del tiempo africano es su continuidad. Hay una auto-inversión del pasado en el presente: el africano no concibe el tiempo sin el soporte de las generaciones. La sucesión de los seres humanos, originados unos de otros, constituye para el pensamiento africano el fundamento de los tres momentos correlativos de la duración: presente, pasado y futuro.

La fuerza que tiene la concepción africana del tiempo mítico y del tiempo social se manifiesta en términos de la transmisión legal del poder. El tiempo social (la historia) vivido por el grupo, acumula un poder que el jefe del clan transmite a su sucesor. Esta visión del proceso histórico sitúa la perfección del arquetipo en el pasado como el ideal a alcanzar por las generaciones sucesivas. El mito se erige así como el motor de la historia y del desarrollo.⁶²

En suma, la noción del desarrollo de las sociedades africanas obedece a una cosmovisión y a una cosmogonía particulares que le dan cuerpo y sustento. En estas sociedades la idea de avance, de evolución, de progreso no está orientada hacia la conquista del mundo exterior, sino hacia la realización de un tipo de hombre perfecto que encuentra su modelo en el ancestro fundador del clan. El desarrollo de las sociedades africanas reposa necesariamente sobre sus estructuras, valores, mecanismos, circunstancias, necesidades, anhelos, ideales e iniciativas. En este sentido es imprescindible el reconocer el papel central que ocupa la cultura en la aproximación a culturas distintas a la propia, para revertir el etnocentrismo y comprender los fenómenos y procesos en su dimensión real.

⁶¹ *Ibidem.*

⁶² *Ibidem.*

2.2 El camino del fin del siglo XX (contexto histórico)

Desde la visión eurocentrista, la historia reciente de África inicia con la gestación de los movimientos independentistas de finales de los años cincuenta y la consecuente aparición de nuevos Estados en el sistema internacional.

Contrario a lo ampliamente difundido, para los pueblos africanos, la conceptualización histórica de sus vidas y sus relaciones sociales comenzó siglos antes del XV. En algunas regiones la expansión de culturas con escritura dio nacimiento a una historia escrita, ya que en casi todo el continente la historia se transmitía mediante la palabra, en las distintas manifestaciones de la literatura oral (poesía, música, dramaturgia). Con la conquista europea no sólo se suprimió la posibilidad de toda actividad intelectual autónoma, sino que, además, se trató de ocultar la existencia de la historia anterior a la invasión colonial.

Hacer una revisión de la historia africana, cuyas raíces se remontan a los orígenes de la humanidad, rebasaría por mucho los objetivos de este capítulo y del trabajo en general; sin embargo, podemos subrayar la incoherencia que existe entre la realidad de los pueblos africanos con personalidad histórica y los mitos que tradicionalmente se articulan en torno a la “idea de África”, como sostiene el filósofo congolés V.Y. Mudimbe.⁶³

La realidad de una historia africana, particularmente para la parte subsahariana del continente, parece no existir, al menos académicamente, antes de los años cuarenta. En efecto, se supone que la historia africana habría comenzado con el descubrimiento europeo del continente, en el siglo XV, y las sociedades africanas se volvieron históricas en el momento de su colonización.

En el marco de ésta “idea de África” producto de Occidente, suele dividirse la historia africana, a partir de la colonización, en tres grandes periodos: precolonial, colonial e independiente. El periodo anterior a la invasión colonial se extiende desde los orígenes de la humanidad hasta finales del siglo XIX; el periodo de la invasión colonial comprende entre 1885 y finales de los años cincuenta e inicios de los sesenta del siglo XX; y por último, el periodo de los Estados independientes comenzó, a grandes rasgos, en los años sesenta.

⁶³ V.Y. Mudimbe, *The idea of África*, Bloomington, Indianápolis y Londres, Indiana University Press/James Currey, 1994, Citado por Hilda Varela e Indira I. Sánchez, *op. cit.*, p. 41.

Antes de la invasión colonial, los pueblos africanos no vivían en forma aislada y habían desarrollado un importante comercio, tanto terrestre como fluvial, que cruzaba prácticamente todo el continente y para el cual tenían especial relevancia las denominadas rutas transaharianas, que vinculaban la región norte con la región subsahariana. Se comercializaban diferentes productos; desde los más básicos como la sal, hasta telas, marfil, oro y conchas.

En términos comparativos, los pueblos africanos tenían diferentes grados de desarrollo económico, político y social; en gran parte debido a las condiciones geográficas del continente. Las sociedades con mayor desarrollo comparativo florecieron a orillas de las principales fuentes de agua dulce, en el interior del continente (como en los valles del Nilo, en la sabana y selva occidentales y en la región de los grandes lagos de África Oriental), con la formación de sociedades estamentales. Prueba de ello fueron los múltiples reinos que florecieron en África Subsahariana en distintos momentos históricos.

Otro gran mito ampliamente difundido consiste en suponer que las sociedades africanas eran igualitarias y estáticas, que habrían permanecido a lo largo del tiempo sin cambios. La historia africana del siglo XIX, antes de la invasión colonial, permite apreciar el predominio de dinámicas de cambio.

A pesar de sus grandes diferencias, podemos distinguir algunos aspectos más o menos comunes en las distintas sociedades de ese periodo histórico: las relaciones de linaje y de parentesco dominaban la vida social, eminentemente comunitaria; la introducción del camello y, posteriormente, del caballo, desde el extremo norte, por medio de comerciantes musulmanes, tuvo un impacto diferenciado, dependiendo de la geografía local. Salvo algunas excepciones, no tenían la noción de propiedad privada de la tierra, en gran parte debido a sus concepciones religiosas, pero sí existían formas privadas de apropiación de la producción, de los tributos, de la riqueza y, por lo tanto, formas particulares de enriquecimiento individual y de diferenciación social; por lo general, la estructura jerárquica no se basaba en factores económicos, sino en cuestiones como el prestigio social, generado a partir de los servicios brindados a la comunidad,

guerreros, curanderos, forjadores de hierro, y en algunos casos había sociedades fuertemente estratificadas.

Uno de los fenómenos más importantes con los que se relaciona al continente es el comercio trasatlántico de esclavos. El cual se desarrolló a lo largo de casi cuatro siglos, y se intensificó entre 1750 y 1850. Aunque la esclavitud era el principal interés de Europa en África, es un error suponer que fue un fenómeno que dominó en todo el continente o incluso toda la región subsahariana, provocando alteraciones radicales en las estructuras locales.

En realidad, dicho comercio sólo afectó algunas zonas del continente, en especial la costa occidental, desde Mauritania hasta Angola, entre los siglos XV y XVIII, y en la primera mitad del siglo XIX, la costa este. Su impacto en las distintas poblaciones locales fue diferenciado, dependiendo de diversos factores, pero, salvo grandes excepciones, no provocó grandes modificaciones estructurales.

Además, con excepción de los portugueses, los europeos difícilmente penetraban más allá de las costas para buscar esclavos. Comúnmente el comercio de esclavos era un asunto de africanos hasta que alcanzaban las costas. Algunos africanos terminaban convertidos en esclavos porque tenían deudas o eran prisioneros de guerra. A lo largo de la costa africana surgieron sectores intermediarios cuya forma de vida era la negociación entre europeos y tratantes de africanos.⁶⁴

El colonialismo europeo comenzó simbólicamente con el Congreso de Berlín de 1885-1886, cuando las potencias europeas se repartieron el continente africano; salvo el imperio cristiano de Abisinia (Etiopía) y Liberia, que había sido fundado en fecha reciente por esclavos libertos procedentes de Estados Unidos.

Con el nacimiento de los Estados modernos se inicia el último periodo en que se ha dividido la historia africana. A pesar de las grandes diferencias que guardan entre sí los procesos de descolonización, comparten algunos rasgos fundamentales. Los Estados modernos son producto de la superación del

⁶⁴ Para tener una aproximación más exacta sobre el comercio trasatlántico de esclavos podemos consultar las bases de datos de *The Trans-Atlantic Slave Trade Database Voyages* en su sitio oficial <http://www.slavevoyages.org/tast/index.faces>. En estas bases podemos encontrar los lugares de orígenes de esclavos, las rutas y los destinos de desembarque, así como la nacionalidad de las empresas que los comerciaban; además de poder hacer cortes cronológicos en los distintos periodos de tiempo en el que se desarrolló el comercio de esclavos.

fenómeno colonial, y sus fronteras son arbitrarias, herencia colonial que, por un lado, agruparon dentro de un mismo Estado a numerosos grupos etnoculturales con trayectorias históricas diferentes y, en ocasiones, enfrentadas, mientras que por otro lado, separan en dos o más Estados a una misma comunidad etnocultural, como ocurrió con Hutus y Tutsis en la zona de los Grandes Lagos o en Somalia. Nacieron a la vida independiente como Estados débiles, tanto en términos políticos como de seguridad, cuya naturaleza problemática se convertiría en el núcleo de los conflictos armados.

Los nuevos Estados fueron dotados de constituciones formalmente democráticas herencia de la antigua potencia colonial y que, por ende, no correspondían a la realidad social local. En el terreno político se distinguían por su frágil o nula cohesión social y política, con ausencia de mecanismos institucionales para la participación política de la población. Salvo algunas excepciones, se caracterizarían por la diversidad étnica y por la multiplicidad de lenguas tradicionales. Las economías de los nacientes Estados estaban desarticuladas.

El proceso de descolonización en África ha sido objeto de diversas interpretaciones, incluso contradictorias entre sí. Por un lado, los simpatizantes de los movimientos nacionalistas africanos la consideraron una esperada contracción de la expansión europea y la liberación definitiva de los africanos del yugo colonial. Por otro, hay quienes vieron en la independencia un cambio formal en el régimen político con el que se gobernaba a los africanos, mientras que se mantenía la dependencia estructural del continente con relación a las ex metrópolis. Otras interpretaciones más optimistas y menos rupturistas consideraron la descolonización como una etapa más en la modernización de África, como la continuación más que la quiebra con el periodo colonial que permitió la integración definitiva del continente en el sistema económico capitalista.⁶⁵

En la realidad, independientemente de la posición que tengamos sobre el proceso de descolonización, el Estado moderno en África tiene su origen en su reconocimiento como miembro soberano de un sistema internacional, el cual fue

⁶⁵ Alicia Campos Serrano, "La aparición de los Estados africanos en el sistema internacional: la descolonización de África", en Francisco Javier Peñas (ed.), *África en el sistema internacional. Cinco siglos de frontera*, Catarata, Madrid, 2000, p. 15.

forjado por las mismas potencias metropolitanas que dominaron el continente durante siglos. Sin duda, éste hecho condiciona las especiales relaciones internacionales de todo el continente. De esta forma, podemos interpretar que la retirada de los europeos del continente consistió en una transferencia, desde los gobiernos metropolitanos a las elites africanas, del aparato de poder de la colonia transformado en la administración de un Estado moderno que recibiría inmediato reconocimiento en el sistema internacional. Es decir, los recién independizados Estados africanos se convertirían en el nuevo mecanismo mediante el cual se relacionarían de manera especial con las ex metrópolis.

Con respecto a esta situación también hay opiniones encontradas. Por ejemplo, para Alicia Campos S., no debe deducirse de esto, que existiera un plan preconcebido de las metrópolis de seguir dominando a África a través de vínculos neocoloniales con las nuevas élites occidentalizadas. Ella considera que “si esto ocurrió no significa que fuera planificado de antemano”.⁶⁶ Por el contrario, en opinión de Antonio de Souza, “...la ideología de fondo era mantener las fronteras heredadas por los colonizadores, crear Estados dependientes en términos comerciales, débiles en términos de élites, subordinados en términos políticos y militares, condicionándoles el futuro y generando un gran conjunto de problemas económicos, jurídicos y políticos que caracterizó la experiencia del Tercer Mundo desde su nacimiento después de 1945, hasta nuestros días.”⁶⁷

Durante las dos primeras décadas de independencia los países africanos crecieron respectivamente el 3,9% y 2,9% entre 1960-1970 y 1970-1980, y el PIB por habitante aumentó en una media anual del 1,6% durante los veinte años.⁶⁸ En algunos casos se produjo un incipiente desarrollo que generó enormes ilusiones en la mayor parte de la población, aunque no se llegó a crear una dinámica de desarrollo humano auto-sustentable. Debe destacarse que el fenómeno más frecuente en este periodo fue la simple aceleración del crecimiento a mediano

⁶⁶ *Ibidem*, p. 43.

⁶⁷ António de Sousa Lara, “A política colonial em África nos séculos XX e XXI: Pesadas heranças e saídas possíveis” en Óscar Soares Barata y Sónia Infante Girão (coord.), *África: género, educação e poder*, Centro de Estudos Africanos-ISCSP, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, 2005, pp.485. Traducción propia.

⁶⁸ Antonio Santamaría Pulido, “África en las relaciones económicas internacionales”, en Francisco Javier Peñas (ed.), *África en el sistema internacional. Cinco siglos de frontera*, Catarata, Madrid, 2000, p. 85.

plazo, situación que originó una serie de desequilibrios importantes, no sólo a nivel económico, sino también de carácter social.

A finales de los años setenta, y a pesar de la mejora coyuntural de las cotizaciones de las materias primas básicas, se aceleraron las conmociones provocadas por los cambios en las relaciones económicas internacionales y las debilidades internas de las políticas de desarrollo aplicadas, dando pie a una recesión que se puso de manifiesto con toda su crudeza a partir de la crisis financiera de 1983.

Desde finales de la década de los noventa, el desempeño de los países africanos ha mostrado signos hacia una tendencia positiva. El crecimiento de algunos países africanos, la resistencia a las crisis globales recientes y la ejecución de reformas políticas que fortalecieron los mercados han expandido el comercio y las inversiones en la región.⁶⁹

Además, en consecuencia del afianzamiento de economías emergentes como China, Brasil, India y Turquía en la economía mundial, los socios tradicionales del continente están siendo desplazados de manera paulatina, lo que ofrece al continente una mayor y más variada fuente de inversiones, así como una diversificación de los destinos comerciales.

En el ámbito político, la creciente presencia de estas potencias emergentes en la región, le otorgará a los países africanos mayor autonomía en asuntos internos, debido a que la mayoría de las veces las inversiones de estos socios no cuentan con las condicionantes políticas que los socios tradicionales imponen.

2.2.1 El desempeño económico en la región

Desde la década de los sesenta las tasas de crecimiento anual del PIB en la región son muy inestables, con variaciones abruptas y con una tendencia hacia el decrecimiento, lo cual evidencia una realidad de declive en el largo plazo.

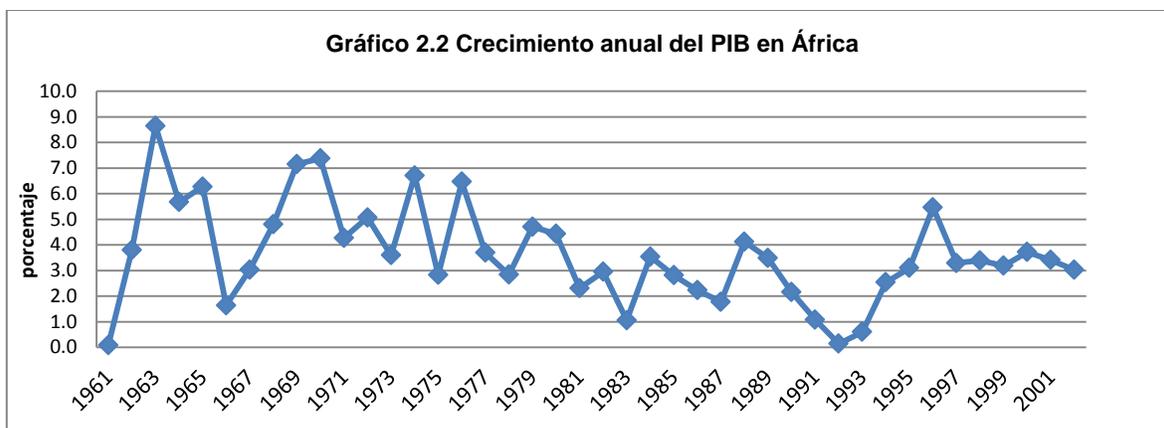
⁶⁹ Susana Carrillo, et. al., *Ponte sobre o Atlântico. Brasil e África Subsaariana: parceria Sul-Sul para o crescimento*, Banco Mundial, 2011, pp. 2-3.

Este desarrollo económico de los países africanos en el largo plazo, *a grosso modo*, podemos ubicarlas en cuatro fases. Una primera fase de crecimiento más acelerado entre 1960 y 1974, en el cual el PIB creció anualmente en promedio alrededor de los 5.3% en la región subsahariana, y 4.9% todo el continente. En este largo periodo, podemos ubicar dos momentos, entre 1960-1970 con el impulso de las independencias y la puesta en marcha de programas de inversión en infraestructuras, la tasa promedio de crecimiento fue del 5.2% para la región subsahariana y 4.9% el promedio de todo el continente; y el periodo entre los años 1970-1974, en el cual se registró un boom en el precio de las materias primas lo que permitió alcanzar una tasa promedio de crecimiento del 5.4% en todo el continente.

Una segunda fase la ubicamos entre los años 1974-1981, periodo en el cual se registró un crecimiento más moderado con una tasa promedio del 2.7% en la región subsahariana y 4.3% para el total del continente, en donde podemos observar una tendencia de declive económico. Para este periodo el impulso inicial generado por las independencias había desaparecido, además de la caída registrada en los precios de las materias primas durante la segunda mitad de la década de los setenta, situación que bloqueó los programas de inversión. Y fue precisamente en esta fase, durante el periodo 1977-1982, que se registra el gran endeudamiento de los países africanos.

El periodo entre los años 1981-1993, la llamada década perdida, es un periodo de crisis, con una tasa promedio del 1% en la región subsahariana y del 2.2% para todo el continente y además con un gran endeudamiento. Precisamente en este periodo se desarrollan los Programas de Ajuste Estructural (PAE), debido al gran endeudamiento de los países del continente, el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) terminaron teniendo una gran influencia en la agenda de reforma económica. De esta forma la Ayuda Pública para el Desarrollo (APD) se convirtió en la principal fuente de financiamiento internacional para el desarrollo.⁷⁰

⁷⁰ João Estêvão, *O Desempenho económico da África Subsariana (1960-2002): Leituras e interpretações*, ISEG, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, 2005, pp. 4-5.



Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la base del Banco Mundial disponible en <http://data.worldbank.org/>.

Durante la primera mitad de la década de los noventa, el crecimiento del PIB en el continente fue más bajo en relación con el crecimiento registrado a partir de 1995. En la tabla 2.3 podemos ver que durante la primera mitad se registraron crecimientos por debajo de 1 % en los años 1992 y 1993. Sin embargo, a partir de 1995 se registran crecimientos incluso por encima del 5%, que fue el caso del año 1996. Estos bajos crecimientos, registrados durante la primera mitad de la década de los noventa, obedecen en gran medida a las políticas del régimen del apartheid y a conflictos que rebasaron las fronteras nacionales como el caso de Ruanda.

Tabla 2.3 Crecimiento de PIB %

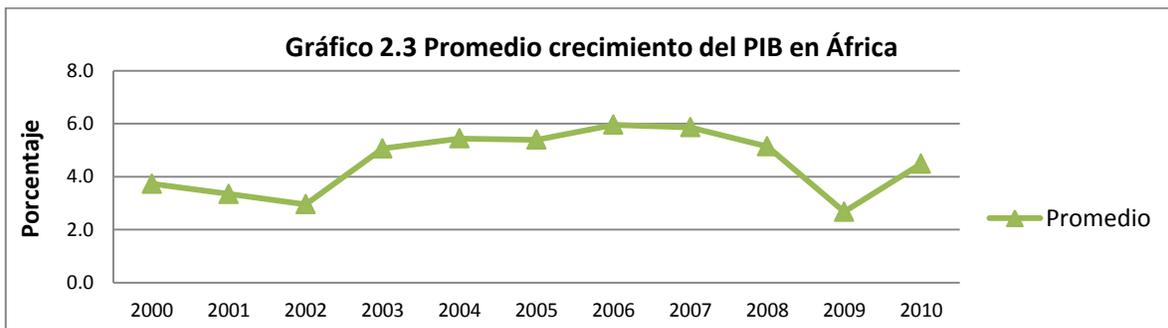
Región	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
África del Norte	4.0	1.7	2.2	0.6	3.7	2.0	6.2	2.8	5.0	4.3	3.8
África Subsahariana	1.1	0.7	-1.1	0.6	1.9	3.8	5.0	3.6	2.4	2.5	3.7
Promedio	2.6	1.2	0.6	0.6	2.8	2.9	5.6	3.2	3.7	3.4	3.7

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la base del Banco Mundial disponible en <http://data.worldbank.org/>.

Desde el año 1993 se registran signos de recuperación con una tasa de crecimiento promedio del 4.0%, pero destacando que el promedio de crecimiento en la primer década del presente siglo fue de 4.5%.

Uno de los factores que ha influido en esta recuperación ha sido la inversión extranjera directa (IED), la cual ha crecido, a pesar de estar lejos de lo que ocurre en otras regiones en desarrollo, pero que para el continente africano ha sido considerable.

En contraste con lo ocurrido en la década de los noventa, en la primera década del siglo XXI, durante todo el periodo sólo se registran crecimientos por debajo del 3% en el año 2009. Es de importancia señalar que durante el periodo 2003-2008 el PIB ha crecido por encima del 5%; y a pesar de la caída registrada para el año 2009, el promedio de crecimiento alcanzó el 4.5%, además de que se ha mantenido un crecimiento más sostenido sin fluctuaciones tan drásticas (ver gráfico 2.3).

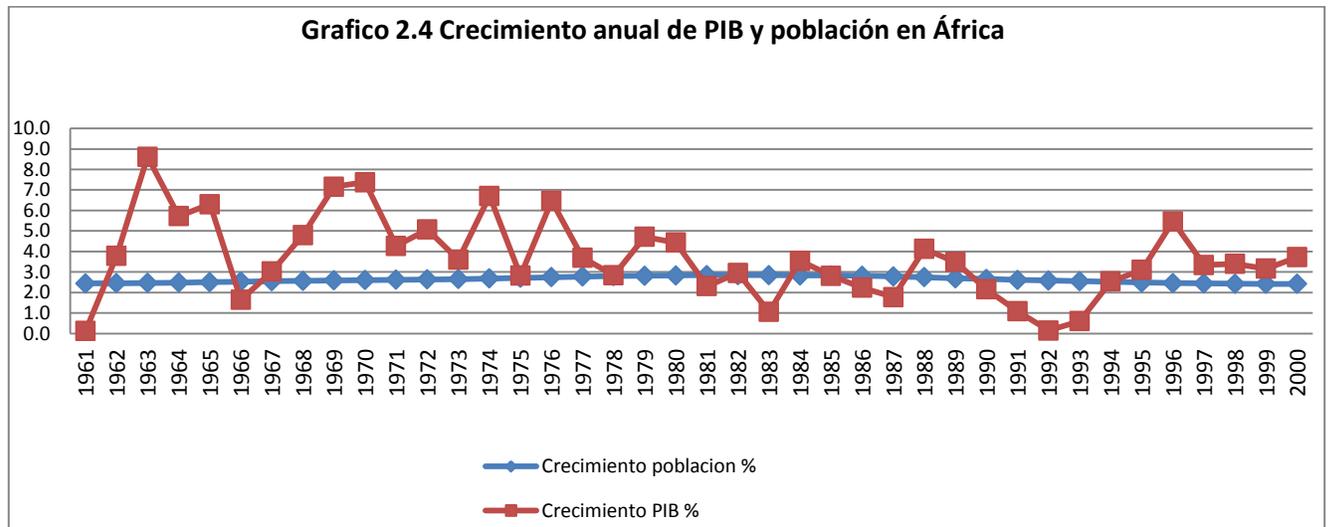


Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la base de datos del Banco Mundial disponible en <http://data.worldbank.org/>.

El desarrollo económico implica un conjunto de transformaciones en toda la estructura económica incluyendo el factor demográfico. De lo contrario sólo se estaría haciendo referencia a un crecimiento económico, el cual la mayoría de las veces no es suficiente para mudar la estructura económica. Es decir, se espera que las actividades del sector primario, como la agricultura, tengan menor peso que las actividades del sector de los servicios. Además, con una tendencia hacia la baja en la tasa del crecimiento de la población, lo cual reflejaría un crecimiento en el PIBpc.

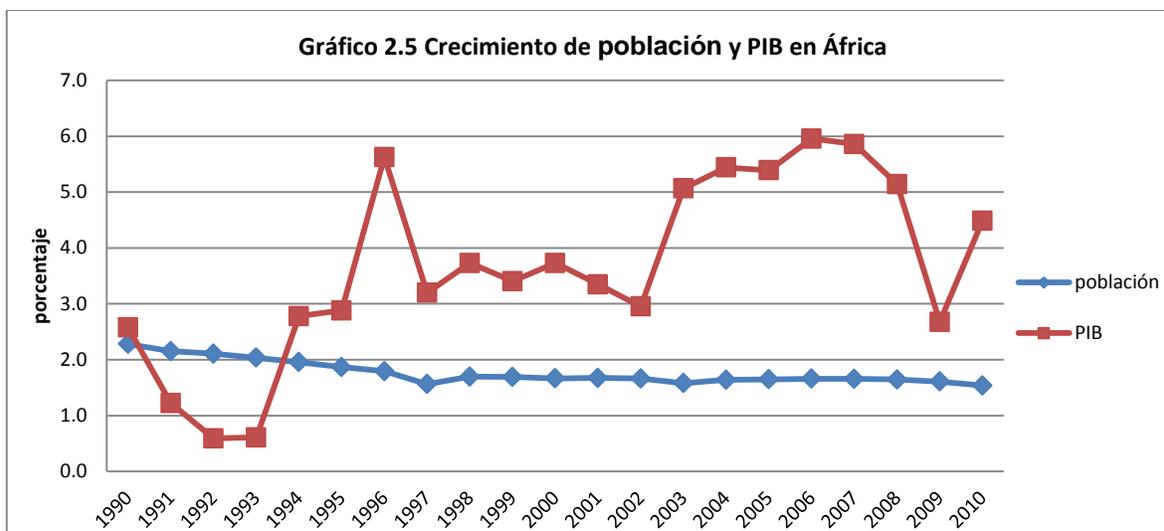
En cuanto a la densidad de la población, esta creció continuamente desde los años sesenta; pero a partir de la década de los ochenta mostró una inflexión, que se acentuó desde los primeros años de la década de los noventa. Es decir, que en el largo plazo (1960-2000), el promedio de la tasa de crecimiento fue del 2.6%, valor muy próximo a la tasa de crecimiento del PIB que fue de 3.7%. Lo que significa, que en el largo plazo, la proximidad de estas dos tasas se traduce en un

crecimiento PIBpc 1.1%, lo que evidencia el bajo nivel de desempeño de las economías africanas en el largo periodo.



Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la base del Banco Mundial disponible en <http://data.worldbank.org/>.

Si comparamos las tasas de crecimiento del PIB con las tasas de población, podemos ver que las primeras oscilan, con grandes fluctuaciones, en torno de las segundas, las cuales muestran una tendencia más estable, pero con una tendencia decreciente en el largo plazo. En este sentido el gráfico 2.4 nos permite observar tres momentos en la evolución del PIBpc; un primer momento entre los años 1960-1980, en el que el crecimiento del PIB fue superior al crecimiento de la población, por lo tanto, esto se traduce en una evolución positiva del PIBpc; un segundo momento entre 1981-1994, en que el crecimiento del PIB fue por lo regular inferior al crecimiento de la población, por lo cual se observa una tendencia de declive en el crecimiento del PIBpc; y un tercer momento, desde 1995, y que lo podemos prolongar hasta 2010 (gráfico 2.5), en el cual el crecimiento del PIB ha sido superior al de la población, lo que ha significado una recuperación del PIBpc. En dicho momento, el crecimiento de la población fue de 1.7% y el crecimiento del PIB fue de 4.2%, lo que se traduce en un crecimiento del PIBpc de 2.5%. Lo interesante es saber si este crecimiento ha repercutido en la estructura económica.



Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la base del Banco Mundial disponible en <http://data.worldbank.org/>.

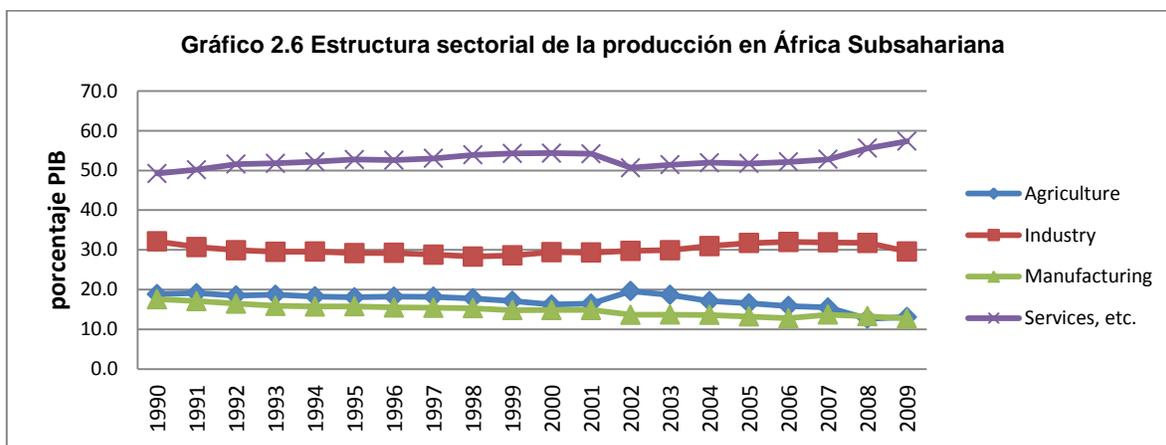
En cuanto a la transformación en la oferta de los recursos, teóricamente el cambio estructural en el proceso de desarrollo económico es la caída del peso de la producción agrícola en la estructura global de la producción, lo cual debe ser acompañado de una disminución del empleo agrícola y de la proporción de la población que vive en el medio rural con relación al total de la población. Este patrón de cambio es fundamental, ya que siendo la productividad más elevada en el sector de la transformación y en los servicios, la transferencia de los recursos de la agricultura para estos sectores constituye una importante fuente de crecimiento económico.⁷¹

En el caso del continente africano, a pesar de los signos de recuperación en el crecimiento de PIBpc mostrados desde 1994, la estructura de la oferta prácticamente no ha sufrido modificaciones estructurales, manteniéndose las características propias de las economías poco desarrolladas, en las cuales el porcentaje de las aportaciones de la agricultura es elevado.

En el periodo 1990-2009, la industria de la transformación revela una baja aportación al PIB total del continente. En la región Subsahariana el valor promedio de la industria transformadora fue de 14.8%, valor siempre menor al de la aportación de la agricultura, cuyo valor fue de 17.2% en el mismo periodo; sin embargo, hacia el final de periodo, el valor de la agricultura muestra una tendencia

⁷¹ *Ibidem.*

decreciente, incluso llegando a un valor más bajo que el de la industria transformadora en el año 2008 (gráfico 2.6).



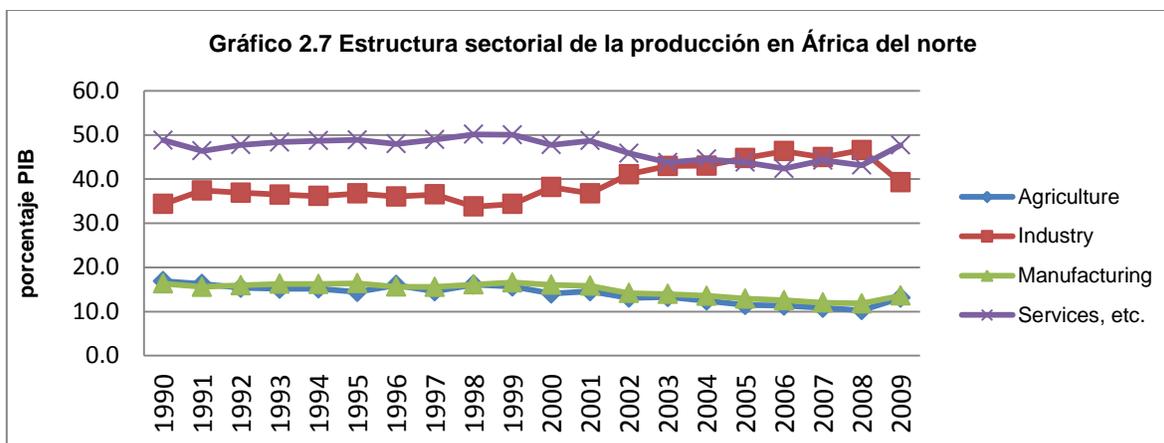
Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la base del Banco Mundial disponible en <http://data.worldbank.org/>.

Nota: el indicador *industry* incluye la industria extractiva.

En la región norte del continente, en el mismo periodo, el valor promedio de aportación al PIB de la industria transformadora fue de 14.9%, sólo que a diferencia de lo ocurrido en la región subsahariana, en esta década, este valor siempre fue superior al de la agricultura que en promedio su valor llegó a los 14% (gráfico 2.7).

En ambas regiones, la elevada aportación al PIB que presenta la industria en conjunto, se debe principalmente a la gran importancia que tienen las actividades extractivas en las economías minero-petroleras a lo largo del continente, que en el caso del norte del continente el porcentaje de aportación fue incluso mayor al de los servicios en el periodo 2005-2008 (gráfico 2.7).

La aportación de los servicios es el reflejo principalmente de las actividades de comercio y administración pública. Por lo tanto, podríamos decir que el estado industrial en el que se encuentra el continente limita las posibilidades de transformación de la productividad económica. Por lo cual, las actividades tradicionales de la agricultura continúan teniendo un peso considerable en la estructura de la producción.

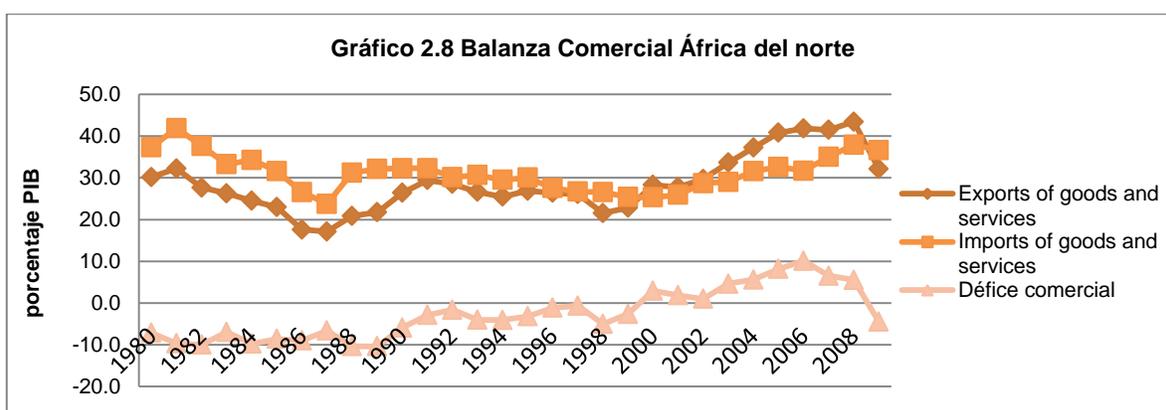
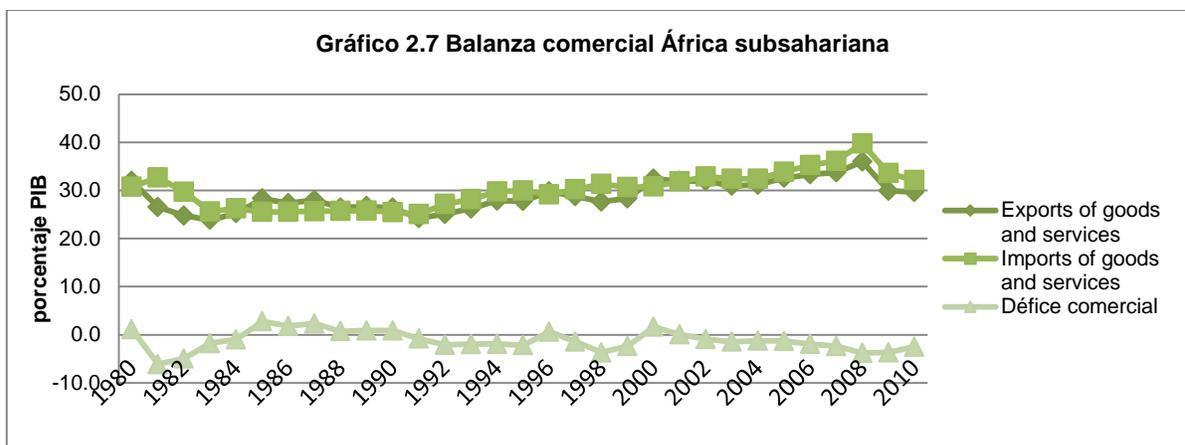


Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la base del Banco Mundial disponible en <http://data.worldbank.org/>.

Desde la perspectiva del comercio exterior, teóricamente, lo que se espera es que el valor de las exportaciones crezcan en relación con el valor de las importaciones, además de que se lleve a cabo una transformación en la estructura de las exportaciones; es decir, que se substituyan las exportaciones de los productos del sector primario por productos provenientes del sector terciario.

En la región subsahariana ha ocurrido cierta transformación en las exportaciones de la región. En 1974, las exportaciones de la región eran 40% de productos alimentares y materias primas agrícolas, 21.4% eran combustibles y 17.4% eran productos manufacturados. Las importaciones eran principalmente productos manufacturados y representaban 77.8%. Para inicios del presente siglo, las exportaciones de productos alimentares y materias primas agrícolas sólo representó el 22.7%, las exportaciones de combustibles llegaron al 29% y los productos manufacturados alcanzaron el 35.1%.

Sin embargo, estos cambios no han sido suficientes para transformar el perfil del comercio externo en general y de las exportaciones de la región. La balanza comercial de la región se mantiene deficitaria en el largo plazo (gráfico 2.7); situación que es diferente en la región norte, en donde la balanza comercial revela un superávit en casi toda la primer década del presente siglo (gráfico 2.8).



En resumen, el continente ha experimentado una fase de recuperación en el crecimiento del PIB desde la segunda mitad de la década de los noventa, con un crecimiento más pronunciado en esta primera década del siglo XXI, en la cual el crecimiento promedio alcanzó el 4.5%. Esta situación, aunada a la tendencia moderada de declive en el crecimiento de la población, ha impactado en el crecimiento del PIBpc. Sin embargo, estos signos de crecimiento económico no han sido suficientes para modificar la estructura económica en el continente.

La oferta de los recursos prácticamente no se ha modificado, por lo cual el peso de la agricultura sigue siendo más importante que la industria de la transformación, en particular en la región subsahariana.

En cuanto al comercio exterior del continente, las exportaciones continúan dominadas por los productos del sector agrícola y de la industria extractiva, las

importaciones son mayoritariamente de bienes manufacturados. En la región subsahariana la balanza comercial es deficitaria, situación que ha cambiado en el norte del continente desde inicios del presente siglo.

2.3 El proceso de integración regional

La débil presencia del continente africano en la economía mundial, las grandes asimetrías regionales, los graves problemas de desarrollo y la inestabilidad de muchos Estados son motivos suficientes para encarar la integración regional, no sólo como una de las mejores soluciones a los problemas del desarrollo, sino como una opción más completa e integradora para resolver obstáculos de carácter estructural. En este sentido, la integración regional es considerada una pieza importante para llevar al terreno de los hechos la máxima “soluciones africanas para los problemas africanos”.

La importancia de la cooperación y de la integración económica y política regional como medio para acelerar y consolidar el desarrollo económico y social fue reconocida por los dirigentes africanos desde los primeros años de independencia. Sin embargo, a medida que los desafíos del fin de la guerra fría, de la globalización y la interdependencia hicieron sentir su impacto en los países de la región de África, incluyendo la acentuación de la marginación del continente africano de la economía mundial, la integración se convirtió en el tema central de la discusión entre los líderes africanos.

Hoy en día, hay más organizaciones regionales en África que en cualquier otro continente y la mayoría de los países están comprometidos en más de una iniciativa de integración.

En el recorrido de la experiencia de integración regional podemos ubicar tres periodos que han marcado la pauta en el proceso continental; un primer periodo, desde las independencias hasta finales de la década de los ochenta; un segundo periodo, desde la década de los ochenta hasta el final del siglo XX; y por último, desde el año dos mil hasta nuestros días.

Durante el primer periodo fue creada la Organización para la Unidad Africana (OUA), en 1963, con el objetivo de integrar las economías africanas, resolver conflictos dentro y entre los países de África, coordinar el proceso de desarrollo con vista a mejorar el nivel de vida de los africanos. En consecuencia, un sinnúmero de agrupaciones subregionales se formaron posteriormente a la organización continental. Entre 1960 y 1980 se establecieron más de 200 organizaciones intergubernamentales multisectoriales de cooperación económica y más de 120 organizaciones sectoriales y bilaterales.⁷²

Las organizaciones que se establecieron trataron de ampliar el crecimiento del comercio intrarregional a través de la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias; buscaban fomentar el desarrollo regional; eliminar los obstáculos a la libre circulación de la producción; y promover la cooperación monetaria. A pesar de esto, muchos países africanos establecieron regímenes intervencionistas y proteccionistas, motivados en la mayoría de los casos, por el interés de proteger la industria nacional en el contexto de la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones.

La integración se caracterizó por la asociación formal de países geográficamente próximos y con tendencia a aprovechar el legado dejado por la era colonial. Por tanto, las primeras asociaciones se establecieron en regiones colonizadas por una misma metrópolis y con algún tipo de vínculo económico anterior a la era independiente. Situación que implicó que se mantuvieran los lazos económicos entre los países africanos y las ex metrópolis, muy a pesar del discurso político de independencia total que pronunciaban la mayoría de los líderes.⁷³

⁷² United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), "Strengthening Regional Economic Integration for Africa's Development", *Economic Development in Africa. Report 2009*, Naciones Unidas, Génova y Nueva York, 2009, p. 8.

⁷³ Alfredo da Mota Menezes, Pio Penna Filho, *Integração Regional: os blocos econômicos nas relações internacionais*, Campus-Elsevier, Rio de Janeiro, 2006, pp. 161-165.

2.3.1 Del Plan de Acción de Lagos (PAL) a las iniciativas de fin de siglo (UA y NEPAD)

El año de 1980 marca la pauta del inicio de otro periodo en la integración regional. En respuesta a la situación de deterioro económico en la región, en ese año es aprobado el Plan de Acción de Lagos (PAL), el cual significó una revisión de la experiencia de integración desde la década de los sesenta. Además de proponer una estrategia en camino al desarrollo sostenible, el PAL mostró una perspectiva diferente del deterioro económico del continente.

El PAL mostró como la crisis fue consecuencia del choque de un conjunto de factores externos, aunado a la debilidad estructural regional, hecho que terminó por minar la capacidad de desarrollo autónomo de África. Esos choques incluyeron la caída de los precios de productos primarios, un creciente proteccionismo en los países desarrollados, un alza en las tasas de intereses y un aumento de los compromisos de la deuda externa. Esta perspectiva confronta a la ampliamente difundida en esos años por el Banco Mundial (BM) en su documento mejor conocido como “Informe Berg”, el cual considera que las causas de la crisis africana fueron principalmente de naturaleza interna.⁷⁴

El PAL también considera que la dependencia económica y la constante búsqueda por parte de las ex metrópolis por influir en las políticas y en la orientación económica de los países africanos, aunado, a la debilidad estructural de la agricultura africana y el rápido crecimiento poblacional constituyeron factores que agravaron la situación de crisis del continente.

El PAL estableció como objetivos principales, para superar la crisis, un crecimiento auto-sustentado y apoyado en las fuerzas internas, ya que estas dos condiciones eran consideradas primordiales para garantizar una reducción de la dependencia y la liberación económica del continente. Ahora bien, la consecución de esos objetivos tenía dos implicaciones fundamentales. Por un lado, la solución de la crisis no pasaba sólo por el apoyo en los mecanismos del mercado mundial, sino también en la capacidad de los países africanos de movilizar sus recursos

⁷⁴ João Estêvão, “Iniciativas para a recuperação económica e o desenvolvimento da África”, *Economia do desenvolvimento em África*, ISEG-Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, 2008, p. 5.

nacionales con el objetivo de fomentar el desarrollo económico. Por otro, la salida de la crisis implicaba la capacidad de promover una mayor integración de las economías africanas, con el fin de aumentar la auto-suficiencia y auto-sustento de los países en conjunto.⁷⁵

El objetivo general del PAL fue hacer efectiva la integración regional, aunque nacional y auto-sustentada. Sin embargo, durante este periodo, la política comercial de África y la estrategia general de desarrollo económico experimentaron dos tendencias diferentes: si bien en conjunto, los países africanos comenzaron una estrategia regional hacia adentro, lo que implicó una estrategia de sustitución de importaciones basada en la protección de los mercados regionales; desde finales de los ochenta, los países africanos, a nivel individual, comenzaron a liberalizar su comercio en el marco de los Programas de Ajuste Estructural (PAE) del BM y del Fondo Monetario Internacional (FMI), basados en un enfoque orientado hacia el exterior lo que implica una mayor integración de África en la economía mundial. En consecuencia, en este periodo la atención de los políticos africanos pasó de la integración regional a la aplicación de los PAE y la liberación económica.⁷⁶

A pesar del peso que significan los PAE en el continente, en consonancia con la idea del auto-sustento, de la necesidad de reforzar la cooperación y la integración regional como elementos claves para enfrentar los factores externos, es como encuentra terreno fértil la iniciativa de crear para el año 2000 una Comunidad Económica Africana (CEA) con el fin de asegurar la integración económica, social y cultural del continente partiendo de las comunidades subregionales ya existentes.

Después de ser reafirmada la determinación por parte de los países africanos en tomar medidas que permitieran acelerar el proceso de creación del proyecto de la CEA, fue finalmente adoptada una Carta Magna de la integración económica africana mejor conocida como el Tratado de Abuja. Ahí se asentó que el objetivo de los países africanos sería la creación de una comunidad económica continental en un plazo de 34 años. El Tratado de Abuja entró en vigor en 1994.

⁷⁵ *Ibidem.*

⁷⁶ United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *op. cit.*, p. 9.

Éste prevé un proceso gradual de 6 etapas cuyos objetivos y plazos de ejecución son los siguientes:

- 1) Reforzar las comunidades económicas regionales existentes y crear otra cuando fuese necesario. (5 años, por lo tanto, desde 1994 hasta 1999)
- 2) Estabilizar las tarifas y eliminar otras barreras al comercio regional y reforzar la integración sectorial, principalmente en el comercio, agricultura, finanzas, transportes y comunicaciones, industria y energía, así como coordinar las actividades entre las comunidades regionales. (8 años, por lo tanto, desde 1999 hasta 2007)
- 3) Establecer un área de libre comercio y uniones aduaneras en cada una de las comunidades regionales. (10 años, por lo tanto, desde 2007 hasta 2017)
- 4) Coordinar y armonizar el sistema tarifario y no tarifario entre las comunidades regionales, con vista al establecimiento de una Unión Aduanera Continental. (2 años, por lo tanto, desde 2017 hasta 2019)
- 5) Establecer un Mercado Común Africano y adoptar políticas comunes. (4 años, por lo tanto, desde 2019 hasta 2023)
- 6) Integrar todos los sectores, establecer un Banco Central y una moneda única africana, edificando una Unión Económica y Monetaria Africana y creando el primer Parlamento Pan-Africano. (5 años, por lo tanto, desde 2023 hasta 2028)⁷⁷

Este periodo marca un viraje en la experiencia de integración, la cual había estado caracterizada por el discurso político, desde este momento el proceso se centró en sentar las bases de compromisos económicos para alcanzar los objetivos regionales. En este sentido dos iniciativas toman relevancia en el proceso de integración, la proclamación oficial de la Unión Africana (UA), en mayo de 2001 (que substituye oficialmente a la OUA) y la puesta en marcha de la Nueva Alianza para el Desarrollo Africano (NEPAD, por sus siglas en ingles), el mismo año.

La importancia de la UA radica, no sólo en que es la estructura política de la CEA, sino que es el principal instrumento de soporte para el desarrollo del

⁷⁷ Manuel Ennes Ferreira, *Integração económica em África: Poder e Identidade*, ISEG, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, pp. 70-71.

Mercado Común Africano; por su parte, el NEPAD tiene como designio principal la creación de un programa de desarrollo económico y social para el continente y en conjunto con la comunidad internacional.

En los tres periodos apuntados, podemos observar que el regionalismo se ha orientado desde dos perspectivas a lo largo del tiempo. La primera fue con vista a mejorar la unidad política a nivel panafricano. Ésta se centró principalmente en cuestiones políticas, es considerada ahora cómo poco satisfactoria en la mejora de las condiciones económicas de sus miembros, y con nulos resultados para un crecimiento sostenido. Desde la segunda perspectiva, se persigue fomentar el crecimiento económico y el desarrollo. A pesar de todas las disposiciones a favor de la integración económica, el potencial del comercio entre países africanos y la inversión no ha sido plenamente explotado, como lo revelan los datos del comercio inter-africano que se mostrarán más adelante.

LA UNIÓN AFRICANA (UA)

En ese contexto de revitalización de acuerdos regionales y continentales de los últimos años, los Jefes de Estado y de Gobierno de la OUA hicieron pública, en 1999, con la Declaración de Sirte, la voluntad de crear la Unión Africana (UA). La cual tendría como objetivo principal acelerar el proceso de integración del continente, permitirle jugar el papel que le corresponde en la economía mundial y hacer frente a los problemas políticos, sociales y económicos del continente. Además de ser el principal instrumento político de la CEA, se pretende que sea el principal soporte para el desarrollo del Mercado Común Africano.⁷⁸

Hasta ese momento, la OUA había sido fundamentalmente un instrumento de lucha por la liberación y de la unidad africana; sin embargo, en su seno estaba atada por una gran contradicción. Por una parte pretendía ser una organización de la unidad, y por otra mantenía y defendía la soberanía, independencia e integridad territorial de los Estados miembros a través de la no intervención en asuntos internos, situación que limitó en gran medida su desempeño a nivel continental.

⁷⁸ Augusto José Pereira Trinidad, *Desenvolvimento económico, integração regional e ajuda externa em África*, Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa, 2006, p. 52.

Entre las novedades más significativas que la UA aporta, en relación con su predecesora, están los principios democráticos, los derechos humanos, el estado de derecho y el buen gobierno. Desde el punto de vista de la paz y la seguridad, como se mencionó anteriormente, aparece la posibilidad de intervenir militarmente en caso de crimen de guerra, genocidio y crimen de lesa humanidad o el derecho de un Estado miembro a solicitar la intervención de la UA para restaurar la paz y la seguridad, situación que no contemplaba la desaparecida OUA.

Estos cambios obedecen a que los gobiernos africanos reconocen la estrecha relación interdependiente que existe entre paz, seguridad y estabilidad, por un lado, y buen gobierno y respeto por los derechos humanos, por otro. Desde este punto de vista, se considera que ambos son imperativos sin los que el desarrollo económico y la integración regional serían frágiles.

Además de los aspectos antes mencionados, aparecen otros elementos que ofrecen rasgos novedosos al proceso de integración, entre los que destacan, la idea de ampliar la base de la integración y democratizar los procesos, implicando en la integración regional no sólo a los gobiernos sino a parlamentarios, partidos políticos, operadores económicos y representantes de la sociedad civil.

En cuanto a la estructura institucional de la UA, los órganos que la componen son los siguientes: La Asamblea de la Unión, el Consejo Ejecutivo, el Parlamento Panafricano, el Tribunal de Justicia, la Comisión, el Comité de Representantes Permanentes, los Comités Técnicos Especializados, el Consejo Económico, Social y Cultural y las Instituciones Financieras (el Banco Central Africano, el Fondo Monetario Africano, el Banco de Inversiones Africano).

La Asamblea es el órgano supremo de la Unión y está compuesta por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados africanos. Se reúne en sesión ordinaria una vez al año; la Presidencia es asegurada por un Jefe de Estado elegido por un año. Entre sus principales funciones destacan la determinación de políticas comunes entre los miembros, establece las prioridades y adopta su plan de acción anual; monitorea a través de los mecanismos correspondientes la ejecución de políticas y decisiones de la Unión y de todos sus miembros.

El Consejo Ejecutivo está integrado por los Ministros de Asuntos Exteriores u otras autoridades designadas por los gobiernos de los Estados Miembros. Este órgano se centra en asegurar la coordinación y la toma de decisiones sobre las políticas en los ámbitos de interés común y examina las cuestiones determinadas por la Asamblea, ante la cual debe responder. Se reúne en sesión ordinaria dos veces al año.

La Comisión es el secretariado de la UA, está integrada por el Presidente, el Vice-Presidente y ocho Comisarios, asistidos por los miembros del personal. Cada Comisario es responsable de una cartera, Paz y Seguridad, Recursos Humanos, Ciencia y Tecnología, Economía Rural y Agricultura, Asuntos Políticos, Comercio e Industria, Infraestructura y Energía, Asuntos Sociales, Asuntos Económicos. Los Comisarios son elegidos con base en un equilibrio entre las distintas regiones.

Los Comités Técnicos Especializados tratan asuntos sectoriales a nivel ministerial: el Comité de Economía Rural y Asuntos Agrícolas; el Comité de Asuntos Monetarios y Financieros; el Comité de Comercio, Aduanas e Inmigración; el Comité de Industria, Ciencia y Tecnología, Energía, Recursos Naturales y Medioambiente; el Comité de Transportes, Comunicaciones y Turismo; el Comité de Salud, Trabajo y Asuntos Sociales y el Comité de Educación, Cultura y Recursos Humanos. El Comité de Representantes Permanentes acreditados por los Estados Miembros está encargado de preparar el trabajo del Consejo Ejecutivo. Las actividades financieras de la UA corren a cargo del Banco Central Africano, el Fondo Monetario Africano y del Banco de Inversiones Africano.

En marzo del 2004 fue formalmente inaugurado el Parlamento Panafricano por el entonces presidente de la Comisión Alpha Oumar Konaré. Este Parlamento cuenta con 230 miembros y su sede se encuentra en Johannesburgo; este deberá asegurar la participación de los africanos en el gobierno y en la integración económica del continente. Desde 2004, y como primera fase, el Parlamento tendrá un papel más limitado, de consulta y asesoría, y deberá evolucionar hacia una institución con poderes legislativos.

El Consejo Económico, Social y Cultural (ECOSOCC) es, desde el 2004, un órgano consultivo, compuesto por diferentes grupos profesionales de los Estados Miembros. Asegura la participación de los pueblos africanos en las actividades de la UA y reconoce la necesidad de construir una asociación entre gobiernos y los distintos sectores de la sociedad civil, en especial con las mujeres, los jóvenes y el sector privado. El Consejo prevé que ciento cincuenta organizaciones de la sociedad civil, de distintos grupos sociales y profesionales de los Estados miembros y de la diáspora africana, puedan ser miembros. La sede de dicho Consejo está en Nairobi, Kenia.

La Corte de Justicia Africana, su principal misión es asegurar el respeto y cumplimiento de las obligaciones derivadas de los tratados y protocolos establecidos por la UA. Está conformada por 11 jueces, de los cuales son al menos 2 por región, y son elegidos por la Asamblea, su cargo es por un periodo de 6 años. La Corte entrega anualmente un informe en la Cumbre de la UA. La sede está en Dar Es Salam, Tanzania.

El Consejo de Paz y Seguridad, desde 2004, es un órgano permanente de decisión para la prevención, gestión y resolución de conflictos. Está compuesto por 15 países, entre ellos, aquellos Estados con mayor capacidad militar y proyección regional: Sudáfrica, Nigeria, Egipto, la República Democrática del Congo, Etiopía y Kenia. Este Consejo se encarga de la diplomacia preventiva, la gestión y prevención de conflictos (operaciones de mantenimiento de la paz) y la preparación de las intervenciones humanitarias de la UA. Se trata de una estructura inspirada en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y cuenta con un fondo el cual es sustentado, además de UA, por las contribuciones voluntarias de los Estados miembros y por países no africanos, entre los que destacan los miembros del G8 y de la UE.

Este órgano ha enfrentado y tiene grandes retos por delante debido a la inestabilidad política en algunas regiones del continente, esto son los casos del conflicto en Darfur, la crisis política en Togo (2005) y Madagascar (2009), la crisis política del norte del continente iniciada los primeros meses del 2011, en particular

en Libia, el más reciente golpe de Estado en Mali (2012), y en este mismo año la crisis política en Guinea Bissau.

Es preciso mencionar que en este rubro, si bien los retos son muchos, se han logrado administrar situaciones de inestabilidad política de manera exitosa, tal es el caso de la crisis política en Togo generada tras la muerte del Presidente Gnassingbé Eyadéma, en la cual el órgano declaró que no se toleraría cualquier transferencia anticonstitucional de poder en el país. Esto debido a que, justificando un vacío de poder tras la muerte del presidente y a la ausencia en Togo del presidente de la Asamblea, las fuerzas armadas decidieron entregar el poder al hijo del presidente fallecido, el cual ocupaba el cargo de Ministro de Minas, Correo y Telecomunicaciones. Para tal efecto, los diputados aceptaron hacer una enmienda constitucional para destituir al presidente de la Asamblea y así permitir que el hijo de ex presidente subiera al poder sin dificultades.

Sin embargo, frente a las presiones, principalmente de la UA, a través de su Consejo de Paz y Seguridad, y de la comunidad internacional (CEEAO, UE, Estados Unidos y Francia), la Asamblea anuló la enmienda constitucional, y el hijo del ex presidente presentó su renuncia. En consecuencia, el primer Vicepresidente de la asamblea nacional tomó el cargo de presidente de manera interina hasta que se realizara la elección.⁷⁹

El Consejo de Paz Seguridad se apoya en las Comunidades Económicas Regionales (REC, por su siglas en ingles), especialmente en la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (ECOWAS, por su siglas en inglés), la Comunidad Económica de los Estados del África Central (CEEAC), Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD, por su siglas en inglés), Comunidad para el Desarrollo del África Austral (SADC, por su siglas en inglés) y en la Unión del Magreb Árabe (UMA).

Desde 2003, la Unión Africana adoptó un marco político para el establecimiento de la Fuerza Africana en Alerta y el Comité Militar, que se apoya en las cinco regiones para poner en marcha de todos los elementos necesarios de carácter militar, policial y civil. Así mismo, se previó la creación de brigadas en

⁷⁹ Augusto José Pereira Trindade, *op. cit.*, pp. 55-56.

alerta en cada región con alrededor de 3.000 a 4.000 efectivos. En el caso de la Brigada Árabe del Norte (NorthBrig) no hay avances significativos, ni existe la cohesión política necesaria. La IGAD, responsable de activar la Brigada Este (EasBrig), ya planificó una célula en Kenia y la sede en Addis Abeba. La CEEAC, encargada de coordinar la Brigada Africana Central, dispone de una fuerza de más de 2.000 soldados, aunque a nivel institucional no se ha diseñado una estructura coherente. Las dos regiones en las que las Brigadas muestran cohesión son en el caso de la Brigada Oeste (Wesbrig), coordinada por la ECOWAS, y la Brigada Sur (SasBrig) coordinada por la SADC.

Este Consejo ha ocasionado debates sobre la legitimidad de la UA y de los mecanismos de paz y seguridad regionales. En este sentido, se plantea la cuestión del papel que pueden jugar los estados con mayor capacidad militar y económica en las operaciones de paz, además de los intereses que podrían estar en juego en los conflictos regionales.⁸⁰

Otro elemento destacado en relación a la extinta OUA, es la creación de un mecanismo de control mutuo, el Mecanismo Africano de Evaluación entre Pares (*African Peer Review Mechanism, APRM*), este mecanismo está íntimamente ligado al NEPAD, y se pretende que sea una estrategia continental de desarrollo y la principal herramienta económica de la UA. Todos los miembros de la UA puede ser elegibles para formar parte de este mecanismo; a la fecha (mayo 2012) sólo cuenta con 11 miembros plenos, entre los que destacan Argelia, Nigeria, Sudáfrica, Mozambique, Tanzania y Etiopía. Otros 11 ya firmaron el Memorandum de Entendimiento, y están a la espera de la Revisión de los Pares.⁸¹

El APRM se enfoca en cuatro grandes áreas: democracia y buen gobierno, gobernabilidad económica y administración, gobernabilidad corporativa y desarrollo socio-económico. Este mecanismo se articula con varias estructuras de la UA, en especial con las del área de derechos humanos y política. Se pretende que este pueda supervisar al NEPAD en cuanto a las iniciativas enfocadas en la

⁸⁰ Lourdes Benavides de la Vega, *Actores regionales y subregionales en África subsahariana*, Fundación Carolina, Madrid, 2007, p. 32.

⁸¹ Para seguir el proceso de adhesión se puede consultar el sitio oficial del mecanismo: <http://aprm-au.org/aprm-map>.

promoción de la buena gobernanza y la administración económica, esto con el fin de captar más inversión extranjera.⁸²

A pesar de la amplia voluntad mostrada por parte de los gobiernos de los Estados miembros, el mecanismo se enfrenta a desafíos críticos, como los limitados recursos financieros y humanos, los problemas en el cumplimiento y aplicación de las recomendaciones resultantes de los exámenes nacionales. Algunos expertos sostienen que el cuestionario principal, que se utiliza en la realización de la revisión, no cubre ampliamente las cuestiones como la política agrícola, el sector informal, la protección del medio ambiente y la libertad de prensa.⁸³

En este contexto de viraje en el proceso de integración regional, a la par de la UA, la puesta en marcha de la NEPAD se ubica en el momento de triunfo sobre las políticas del apartheid y de la idea del renacimiento de África. Dichas circunstancias permitieron pensar a través de un programa de desarrollo económico y social en un nuevo horizonte para las dificultades que se enfrentan en el continente.

La Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD)

La NEPAD es producto de la fusión de dos iniciativas africanas. Por un lado, la Asociación Milenio para el Programa de Recuperación de África, que es un plan de desarrollo político, democrático, y derechos humanos, presentado en la cumbre de Sirte, Libia, en septiembre de 1999; y por otro, el Plan Omega, que es un programa que prioriza la construcción de infraestructura como condición necesaria para el despegue económico, este programa fue concebido por el presidente A. Wade de Senegal y fue presentado por primera vez en la cumbre Franco-Africana de Yaundé, Camerún, en enero del 2001.

Ambas fueron iniciativas endógenas enfocadas en enfrentar los problemas socioeconómicos e inestabilidad política del continente. La complementariedad de

⁸² Augusto José Pereira Trindade, *op. cit.*, p. 57.

⁸³ David Mehdi Hamam y Ben Idrissa Ouedraogo, "Improving Africa's governance, before it's too late", *Africa Renewal*, United Nations Department of Public Information, Nueva York, vol. 25, No.4, diciembre 2011, p. 20.

los objetivos en ambas iniciativas desembocó en la unificación en una sola iniciativa estratégica, mejor conocida como Iniciativa Nueva África, la cual fue aprobada en la cumbre de la entonces OUA en julio del 2001. Finalmente, esta iniciativa fue dotada de un marco político y una estructura institucional dando paso a la creación de la NEPAD.

Desde su concepción, se tenía previsto que la NEPAD se deslindara de todos los programas ya existentes, y se asumiría como un nuevo contrato económico entre el continente y el resto del mundo, fueran países desarrollados o en vías de desarrollo e incluso organismos financieros. Y en este sentido, el sello particular del programa es el de pertenecer y haber sido creado por los propios líderes africanos. Cabe mencionar, que desde los inicios del NEPAD, asumieron el liderazgo y la responsabilidad del mismo los presidentes Olusegun Obasanjo (Nigeria), Abdelaziz Bouteflika (Argelia), Osni Mubarak (Egipto)⁸⁴, Thabo Mbeki (África del Sur) e Abdoulaye Wade (Senegal).

La estructura institucional de la NEPAD está compuesta de la siguiente manera: a) La asamblea de jefes de Estado y de Gobierno de la UA que se reúne anualmente para decidir los objetivos generales; b) el Comité de Aplicación de Jefes de Estados y de gobierno de 20 países, de los cuales 5 son miembros permanentes, los presidentes arriba mencionados que formularon la iniciativa. Este Comité rinde cuentas ante la Asamblea de la UA; c) el Comité de Gestión, que está compuesto por representantes de los 5 miembros permanentes, es responsable del desarrollo de los programas identificados. Está compuesto por 5 grupos de trabajo: 1) desarrollo Humano, educación y salud, a cargo de Argelia; 2) infraestructura, medio ambiente, nuevas tecnologías de la información y energía, a cargo de Senegal; 3) paz y seguridad, gobernabilidad política y democracia, a cargo de Sudáfrica; 4) acceso a los mercados, diversificación productiva y agricultura, a cargo de Egipto; 5) economía privada y gobernabilidad económica, a cargo de Nigeria. La Secretaria Técnica, a cargo de Sudáfrica, está compuesta por un reducido equipo de trabajo de especialistas y profesionales que asume el enlace, la coordinación, la administración y la logística del NEPAD.

⁸⁴ Depuesto en 2011 por las protestas civiles en Egipto.

A pesar de ser una iniciativa innovadora y con amplia aceptación por parte de los gobiernos africanos y la comunidad internacional, desde su lanzamiento también ha sido objeto de controversias y críticas. Se le ha reprochado ser una iniciativa puramente gubernamental, en la que no ha habido proceso alguno de participación de actores no estatales. De igual forma, se argumenta que en el análisis de las debilidades del continente, han sido evidentes las cuestiones estructurales externas, o que no se abordan casos como el fracaso de los Planes de Ajuste Estructural. También se le critica de haber apropiado valores occidentales con el fin de atraer financiamiento externo.⁸⁵

En opinión de Ibrahim Assane Mayaki, Director Ejecutivo de la Agencia del NEPAD, en los diez primeros años de funcionamiento el NEPAD ha logrado bastante. Desde su perspectiva se puede evaluar el funcionamiento del NEPAD de tres formas principalmente. En primer lugar es una iniciativa a escala continental, que a lo largo de diez años ha logrado resultados concluyentes en áreas como la ciencia, la tecnología, la agricultura y la infraestructura. Además, que después de este periodo de tiempo, acaba de ser relanzado como una agencia de desarrollo en la estructura de la UA. Además considera que el NEPAD ha sido responsable directo, desde el inicio, de las más importantes estrategias de desarrollo aplicadas en áreas fundamentales como la agricultura y la infraestructura, a través de los ya mencionados CAADP y PIDA respectivamente.

Assane Mayaki destaca como un gran logro, el hecho de que todos los países africanos se empeñen en poner en práctica las reglas y las normas a nivel continental de las iniciativas. Por último, considera que la iniciativa APRM es un mecanismo de evaluación de la gobernanza política y económica incomparable con cualquier otra región en el mundo. En este sentido, Assane considera que hay muchas cosas por hacer, pero que se está avanzando en el camino correcto.⁸⁶

⁸⁵ Lourdes Benavides de la Vega, *op. cit.*, pp. 40-41.

⁸⁶ Ibrahim Assane Mayaki, "In 10 years, NEPAD has arched a lot", entrevista, *Africa Renewal*, United Nations Department of Public Information, Nueva York, vol. 25, No.4, diciembre 2011, pp. 12-14.

2.3.2 Las Comunidades Económicas Regionales (REC) y el estado de la integración

La integración económica y política regional es un proceso de la dinámica mundial actual, el cual se ha ido consolidando a la par del proceso de globalización. Situación que podría parecer contradictoria. En este sentido, algunos autores como Alfredo da Mota Menezes la consideran hija de la globalización.⁸⁷ Lo cierto es que estos procesos se reflejan en las relaciones exteriores de los Estados y en su política exterior; en la actualidad muchas decisiones son tomas en conjunto en el seno de foros internacionales por los países que pertenecen a un bloque regional. Por ejemplo, en el caso de México, cada vez se toman más decisiones a través de instituciones o alianzas transnacionales como el TLCAN, el ASPAN o el Plan Mérida.⁸⁸ Al parecer la geografía ha sido muy influyente, es decir, países de una misma región tienden a integrar sus economías y, a partir de eso, buscan un mejor entendimiento en sus relaciones externas directas dentro del mismo bloque y hacia el exterior del mismo también.⁸⁹

Teóricamente, una mayor eficiencia y una más rápida acumulación son los componentes de un sistema competitivo; en este sentido, la integración regional podría ser un primer paso hacia la inserción de las economías africanas a la economía mundial.

El continente africano cuenta con el mercado más segmentado del mundo, los costos comerciales son mucho más altos que en cualquier otra región, lo que ha provocado que la inversión extranjera y los flujos de comercio se mantengan en niveles muy bajos. En este sentido, la expansión del mercado mediante la integración económica regional puede coadyuvar a superar esta limitación.

Hoy en día hay más iniciativas regionales en África que en cualquier otro continente. En concreto la integración en el continente pretende alcanzar cuatro grandes objetivos:

⁸⁷ Alfredo da Mota Menezes, Pio Penna Filho, *Integração Regional: os blocos econômicos nas relações internacionais*, Campus-Elsevier, Rio de Janeiro, 2006, pp. 200.

⁸⁸ Victor Batta Fonseca, op. cit., pp. 140-141.

⁸⁹ Alfredo da Mota Menezes, Pio Penna Filho, op. cit., p. 200.

- a) Transformar y volver más competitivas las economías africanas;
- b) Liberalizar la actividad industrial y comercial;
- c) Insertar las economías africanas en la economía mundial;
- d) Contribuir para la resolución de problemas políticos comunes, ayudar en la solución de conflictos y vencer el subdesarrollo.⁹⁰

En cuanto al nivel de la integración, en la actualidad, debido a los avances respecto a los objetivos ocho iniciativas lideran el panorama de la integración africana. La siguiente tabla muestra los miembros, objetivos y áreas de integración de estas iniciativas. Sin embargo, a pesar de las declaraciones de voluntades políticas a favor de la integración económica y el potencial del comercio intra-regional los resultados no son muy alentadores como lo demuestran los datos en el siguiente apartado.

⁹⁰ Augusto José Pereira Trinidad, *op. cit.*, p. 34.

Tabla de las principales Comunidades Económicas Regionales en África

Comunidad Económica Regional (siglas en inglés)	Tipo	Áreas de Integración y cooperación	Entrada en vigor	Objetivo	Estados miembros
Comunidad de Estados del Sahel Saharianos (CEN-SAD)	Área de libre comercio	Bienes, servicios, inversión y migración	4 de febrero de 1998	Libre comercio e integración en algunos sectores	Benín, Burkina Faso, República Centro Africana, Chad, Costa de Marfil, Djibouti, Egipto, Eritrea, Gambia, Libia, Mali, Marruecos, Níger, Nigeria, Senegal, Somalia, Sudán, Togo y Túnez
Mercado Común de África Oriental y Austral (COMESA)	Área de libre comercio	Bienes, servicios, inversión y migración	8 de diciembre de 1994	Mercado común	Angola, Burundi, Comoras, República Democrática del Congo (RDC), Djibouti, Egipto, Eritrea, Etiopía, Kenia, Madagascar, Malawi, Mauricio, Namibia, Ruanda, Seychelles, Sudán, Suazilandia, Uganda, Zambia y Zimbabue
Comunidad de África del Este (EAC)	Unión aduanera	Bienes, servicios, inversión y migración	7 de julio de 2000	Unión económica	Kenia, Tanzania, Uganda, Ruanda y Burundi
Comunidad Económica de los Estados de África Central (ECCAS)	Área de libre comercio	Bienes, servicios, inversión y migración	1 de julio de 2007	Unión económica	Angola, Burundi, Camerún, República Centro Africana, Chad, Congo, RDC, Guinea Ecuatorial, Gabón, Sao Tome y Príncipe y Ruanda
Comunidad Económica de Estados de África Occidental (ECOWAS)	Área de libre comercio	Bienes, servicios, inversión y migración	24 de julio de 1993	Unión económica	Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Liberia, Mali, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona y Togo
Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD)	Área de libre comercio	Bienes, servicios, inversión y migración	25 de noviembre de 1996	Unión económica	Djibouti, Eritrea, Etiopía, Kenia, Somalia, Sudán y Uganda
Comunidad para el Desarrollo de África Austral (SADC)	Área de libre comercio	Bienes, servicios, inversión y migración	1 de septiembre de 2000	Unión económica	Angola, Botsuana, RDC, Lesoto, Malawi, Mauricio, Mozambique, Namibia, Seychelles, Sudáfrica, Suazilandia, Tanzania, Zambia y Zimbabue
Unión del Magreb Árabe (UMA)	Área de libre comercio	Bienes, servicios, inversión y migración	17 de febrero de 1989	Unión económica	Argelia, Libia, Mauritania, Marruecos y Túnez

Fuente: United Nations Conference on trade and development (UNCTAD), *op. cit.*, p.10.

* Esta tabla es de 2009 por lo que aún se muestra a Sudán como un sólo Estado. Sudán del Sur es miembro de la UA, pero no hay suficiente información sobre su participación en las REC.

El estado de la integración

El comercio constituye un motor de crecimiento económico y de desarrollo. Desde una perspectiva mundial, hay muchos países que se han beneficiado del comercio internacional. Sin embargo la participación del África en el comercio mundial ha disminuido, ha pasado del 6% hace 25 años a cerca del 2% en la actualidad, incluso inferior al 1% si no se considera en la estadísticas a Sudáfrica. Esta tendencia refleja una creciente marginalización del continente del comercio mundial. En este sentido, la integración regional es considerada la estrategia clave que permitirá a los gobiernos África acelerar la transformación de sus economías pequeñas y fragmentadas, ampliar sus mercados, ampliar el espacio económico continental, además de sumarle los beneficios de economías de escala.

En cuanto al comercio intrarregional, a pesar de los esfuerzos, los niveles de intercambio se han mantenido bajos en comparación al comercio intrarregional de otras regiones. La composición de las exportaciones del continente africano sigue siendo muy dependiente de vínculos históricos con el resto del mundo. Más del 80% de las exportaciones tienen destinos fuera del continente, principalmente dirigidas a los Estados Unidos y a la UE los cuales representan el 50% del volumen total de estas exportaciones. Las estructuras de producción y exportaciones son productos orientados tales como los minerales, madera, café, cacao, todos cuya demanda es del exterior; la mayoría de las economías no tienen la capacidad industrial para producir bienes manufacturados diversificados, que promuevan los intercambios en los mercados regionales.⁹¹

Con el fin de superar las barreras que han obstaculizado el comercio intrarregional se han puesto en marcha un amplio número de iniciativas de integración regional. A pesar de que los objetivos particulares entre las distintas iniciativas pueden variar, todas tienen la intención de reducir las barreras comerciales entre los países miembros. Sin embargo, algunos países siguen exigiendo tarifas altas a las importaciones, situación que está relacionada con el hecho que para muchos países del continente las ganancias por éste concepto

⁹¹ Commission économique pour l'Afrique, "Développer le commerce intra-africain", *État de l'intégration régionale en Afrique IV*, ONU, Addis-Abeba, 2010, pp. 3-4.

representa una importante fuente de ingresos. Un número de países en el continente ha tratado de fortalecer sus agrupaciones regionales, pero las estadísticas de comercio entre los países africanos se mantienen aún en niveles bajos, como se refirió antes.

El bajo nivel del comercio intrarregional también se relaciona con la lenta ejecución de los acuerdos de integración regional acordados dentro de las distintas REC.

Cabe recordar que la creación de la Comunidad Económica Africana, como se indicó en el Tratado de Abuja, se debería de realizar en 6 etapas. La segunda etapa, finalizada en 2007, requiere el fortalecimiento de la integración dentro de las REC y la armonización entre las mismas. La tercera etapa, que finalizará en 2017, requiere la creación de una zona de libre comercio y una unión aduanera en cada REC. Con excepción de la IGAD, de la UMA y de la CEN-SAD, todas las demás REC han puesto en marcha un tratado de libre comercio; sin embargo, algunos Estados miembros no lo han ratificado, situación que tiene un impacto en los flujos comerciales dentro de las comunidades. Sin embargo, el nivel de avances muestra diversos estadios de región en región como lo muestra el siguiente cuadro.

La situation en matière de création de zones de libre-échange (ZLE) et d'unions douanières dans les huit CER

Étape 3 du Traité d'Abuja*	Les piliers régionaux de la Communauté économique africaine							
	UMA	CEN-SAD	CEDEAO	CEEAC	CAE	IGAD	SADC	
Zone de libre-échange	Aucun progrès	Progrès en cours	Mise en place	Mise en place et opérationnelle	Mise en place	Mise en place	Progrès en cours	Lancée
Union douanière	Aucun progrès	Aucun progrès	Progrès en cours	Proposée pour 2010	Lancée	Pleinement opérationnelle	Aucun progrès	Proposée pour 2010

* La troisième étape du Traité d'Abuja prévoit la mise en place d'une ZLE conformément au calendrier relatif à la suppression progressive des barrières tarifaires et non tarifaires au commerce intra-communautaire et la mise en place d'une union douanière par l'adoption d'un tarif extérieur commun.

Fuente: Commission économique pour l'Afrique, *op. cit.*, p. 14.

Los esfuerzos realizados dentro de las REC han contribuido de alguna manera a aumentar el flujo comercial entre las comunidades y entre los países miembros; a pesar de mantenerse en un nivel bajo, los flujos de comercio muestran cierta tendencia a la alza.

Las REC ocupan los puestos más altos en promedio de su participación en las exportaciones intrarregionales. En porcentaje, en el periodo 2000-2007, la participación de la CEN-SAD y de la SADC fue del 33%, de la CEDEAO fue del 22%, de COMESA fue del 16% y la UMA del 9%.

Ahora bien, dentro de las mismas REC hay países que destacan con su participación con respecto al total de las exportaciones de la comunidad a la que pertenecen. En el caso de la CEN-SAD, Nigeria aportó el 28%, por su parte Costa de Marfil lo hizo con el 22%, Libia y Túnez aportaron un 9% cada uno, Egipto aportó el 8% y Senegal 6%. Es decir que el 82% de las exportaciones corrieron a cargo de 6 de los 19 miembros.

En el caso de la SADC, el 64% de las exportaciones fueron representadas por Sudáfrica, mientras que las exportaciones de los otros miembros oscilaron entre 0.4% y el 10%. Para la CEDEAO, solo dos países representaron el 78% del total de las exportaciones, Nigeria y Costa de Marfil, aportando 44% y 34% respectivamente. En la COMESA, Kenia aportó el 29%, Libia el 15%, Egipto 13%, Zambia 11%, Zimbabue 8% y Uganda 6%. Por lo tanto, en esta comunidad el 81% de las exportaciones fue aportado por seis de los veinte miembros. Para las exportaciones de la UMA, Túnez representa el 37%, seguido de Libia con el 30% y Argelia el 23%. Por lo tanto, estos tres países representaron el 90% de las exportaciones provenientes de esta comunidad.

En otras comunidades la concentración de las exportaciones es aún mayor, estos son los casos de la CEMAC, donde el 77% de las exportaciones eran provenientes de Camerún; en la CAO el 79% fue representado por Kenia, además de que representó el 59% de las exportaciones de la IGAD; y la República Democrática del Congo aportó el 66% de la CEPGL. (ver cuadro de exportaciones)

Exportations entre les CER, 2000-2007 (en millions de dollars É.-U.)

CER	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Moyenne 2000-2007
CEMAC	96	117	134	146	174	198	245	304	177
CEN-SAD	4 017	3 577	4 671	4 882	6 470	8 433	9 099	1 1555	6 586
CEPGL	10	11	13	15	19	22	24	30	18
COMESA	2 119	2 074	2 353	2 797	3 541	4 629	3 455	4 571	3 192
CAE	689	533	590	720	946	1 081	1 279	1 587	928
CEEAC	181	193	187	184	221	252	327	410	244
CEDEAO	2 715	2 242	3 136	3 037	4 363	5 506	5 957	7 341	4 287
IGAD	639	676	664	875	951	1 166	1 282	1 546	975
COI	106	134	105	179	155	159	172	204	152
MRU	5	4	5	5	6	6	8	9	6
SADC	4 296	3 881	4 329	5 484	6 508	7 453	8 466	11 678	6 512
UEMOA	741	775	857	1 076	1 233	1 390	1 545	1 917	1 192
UMA	1 094	1 137	1 202	1 338	1 375	1 886	2 478	3 076	1 698
A	12 044	11 438	13 130	15 603	19 196	23 215	28 050	35 573	19 781
B	153 435	134 841	141 167	173 467	222 532	286 063	347 875	400 906	232 536
C (Part %)	2,4	2,2	2,2	2,3	2,4	2,7	2,9	2,9	2,5
Exportations mondiales totales	6 455 988	6 188 181	6 484 586	7 547 559	9 182 967	1 0474 871	12 087 769	13 833 041	9 031 870

Légende :A= exportations intra-africaines ; B= exportations africaines vers le monde ; C= part de l'Afrique dans les exportations mondiales totales

Source : Établi sur la base des données du DOTS, FMI février 2009.

Fuente: Comisión económica para l'Africa, *op. cit.*, p. 89

Como hemos visto a lo largo del apartado, aún quedan retos económicos e institucionales para fomentar el comercio intrarregional en África. Los obstáculos económicos incluyen la alta dependencia de la mayoría de los países miembros de la exportación de productos primarios. Los desafíos institucionales representan obstáculos burocráticos y físicos como las tarifas de transporte y los retrasos administrativos en las fronteras y puertos. Estos obstáculos aumentan los costos del desplazamiento de mercaderías y tornan el servicio de entrega poco eficiente.

La integración regional ha sido y sigue siendo una prioridad para los gobiernos africanos. Las diversas iniciativas regionales de cooperación económica, a pesar de avanzar a distintas velocidades en términos de aplicación de las disposiciones de sus respectivos tratados, están mostrando avances. Algunos de los desafíos se relacionan con la falta de voluntad política por parte de algunos gobiernos para hacer cumplir las reformas necesarias en sus respectivos países, entre ellos efectuar las modificaciones necesarias a sus leyes

y reglamentos, el funcionamiento de sus instituciones, aunque la mayoría de los casos ésta situación está relacionada con los ingresos económicos de los Estados. Es decir, para muchas pequeñas economías, los ingresos provenientes de los impuestos al comercio exterior representan una importante fuente de recursos.

2.3.3 Dificultades y estímulos de la integración regional

En entrevista con el especialista en integración regional, Manuel Ennes Ferreira, destaca que existen algunos obstáculos, que considera estructurales, que impiden que la integración en el continente avance de forma considerable.⁹²

El primero de estos obstáculos es la nula complementariedad de las economías africanas. Es decir, que el comercio intrarregional no es significativo debido a que los países producen y exportan productos similares, principalmente del sector primario, esta situación impide que se desarrolle el mercado interno e intrarregional. En sentido opuesto, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés) considera en su reporte del 2009 que la estructura del comercio dentro de África, y entre África y el resto del mundo es diferente. Mientras que los productos manufacturados dominan las exportaciones intrarregionales, las exportaciones al resto del mundo son principalmente productos primarios. Además, mientras que las exportaciones de África al resto del mundo están muy concentradas en unos pocos productos, comercio intra-africano es más diversificado.⁹³

Sin duda, la evolución del comercio intrarregional dependerá de una serie de procesos que tienen lugar tanto dentro como fuera de África. En general, las economías africanas están siendo afectadas por los mismos factores que afectan a la economía mundial. Aunque el nivel total de comercio entre países africanos es bajo, el comercio intrarregional es importante para muchos países africanos, si son considerados de manera individualmente. Cabe señalar que tres cuartas partes

⁹² Entrevista realizada en el Centro de Estudios sobre África y el Desarrollo el 21 de marzo de 2012, Lisboa, Portugal.

⁹³ United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *op. cit.*, p. 52.

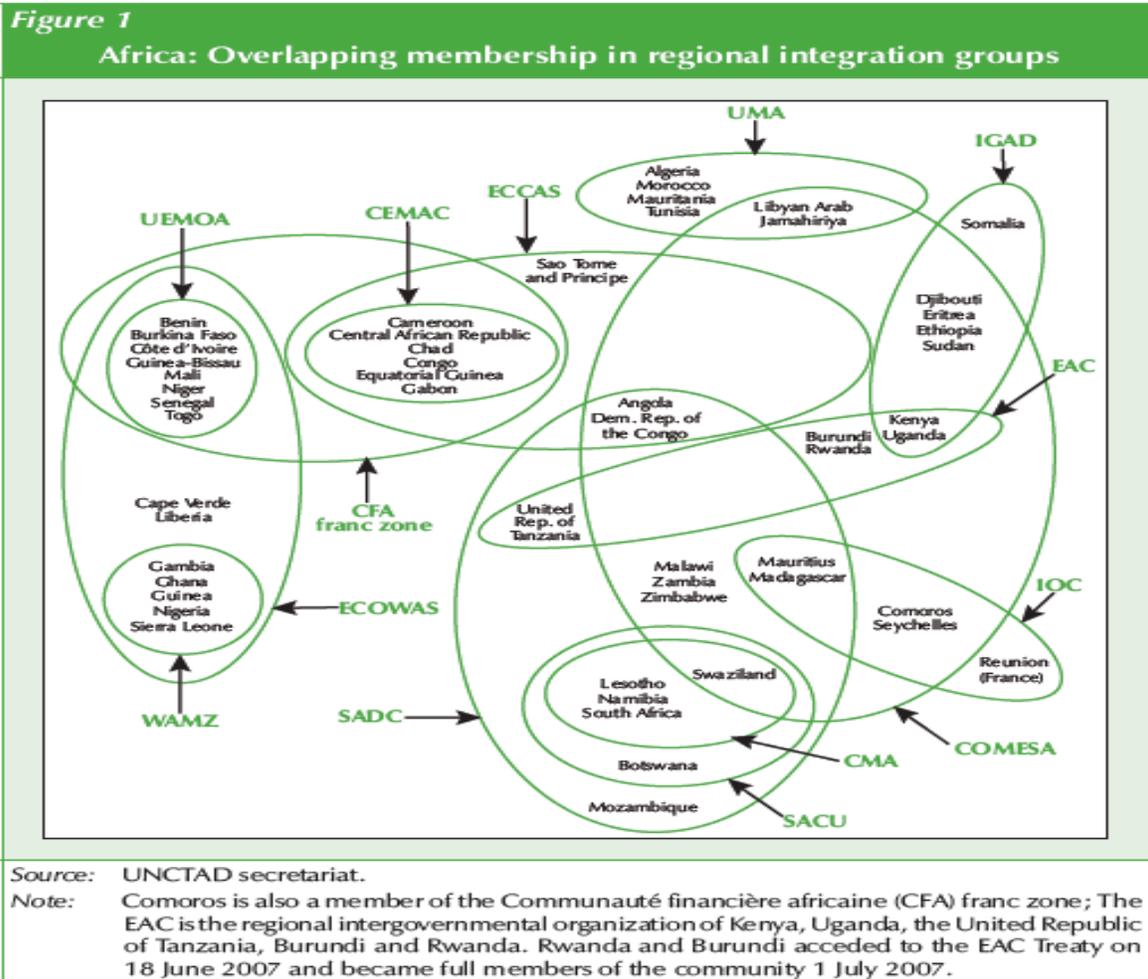
del comercio tiene lugar dentro de los bloques comerciales regionales, lo que resalta la importancia de estas iniciativas. Además, en todas las regiones, el comercio se lleva a cabo en torno a algunos países influyentes como ya lo vimos en los cuadros respectivos, esto sugiere la existencia de "polos comerciales" que podrían convertirse en polos de desarrollo económico, que a la larga coadyuvarán al desarrollo de los países vecinos.⁹⁴

La ausencia de infraestructuras es otro tema que destaca Ennes Ferreira. Aunado a la falta de complementariedad antes mencionada, el poco comercio intrarregional que se produce enfrenta diversos obstáculos derivados de la falta de vías de comunicación; por lo que en ocasiones, para transportar algún producto de un país A a un país B (países vecinos) se tiene que utilizar las vías de comunicación de un país C, razón por la cual resulta demasiado costoso el desplazamiento de mercancía a lo largo del continente.

La creación de tantas organizaciones y comunidades regionales es otra cuestión que frena el proceso de integración, y que destaca Ennes Ferreira; por un lado, casi todos los países pertenecen a varias organizaciones regionales, lo cual imposibilita que los países miembros puedan cumplir con las políticas e intereses de todas las comunidades a las que pertenece; y por otro, esa múltiple membresía resulta en un gasto excesivo de recursos materiales, institucionales y humanos. Efectivamente esta ha sido una de las características notables del proceso de integración regional en África, la multiplicidad de iniciativas de integración. La mayoría de los países tienen una múltiple representación, de los 54 países africanos, 27 son miembros de dos grupos regionales, 18 pertenecen a tres, y un país es miembro de 4 iniciativas. Sólo siete países han mantenido la pertenencia a un bloque.

⁹⁴ *Ibidem.*

Cuadro de multiplicidad de membresía en las REC



Fuente: United Nations Conference on trade and development (UNCTAD), *op. cit.*, p. 12.

La inestabilidad política, ampliamente difundida, es uno de los temas en el que casi todos los especialistas concuerdan, Manuel Ferreira no es la excepción. Los conflictos armados y el fraccionamiento social son sin duda un gran reto al que se enfrentan los Estado africanos; obstáculos que si no son superados es imposible que se logren los objetivos de integración y desarrollo.

Ennes Ferreira considera que, debido a los obstáculos antes mencionados, a pesar de los esfuerzos y de la disposición de las autoridades africanas, el proceso de integración ha avanzado muy poco desde que se estableció en Abuja (en 1994) el objetivo de alcanzar un Mercado Común para el año 2025. Sin embargo, señala que a pesar de que el comercio intrarregional se ha mantenido oscilando en niveles bajos, existen signos de mejora en algunas regiones, este es el caso de la

SADC y de EMOA. En el caso de la SADC el comercio intrarregional oscila entre el 10%; desafortunadamente, como apunta Ferreira, gran porcentaje de este comercio es representado por Sudáfrica. En el caso de los países miembros de EMOA el comercio intrarregional ha oscilado en los últimos años entre el 14%, además de contar con una estabilidad económica; sin embargo, esta estabilidad económica que ha experimentado esta zona es derivada del lazo existente entre la moneda única de la región, franco CFA, y el euro a través del acuerdo antes establecido con Francia.

En cuanto a la supresión de las barreras al comercio, es difícil comprender los espacios de integración sin la debida reducción de las tarifas. Esto es, como articular las exigencias de la integración con la circunstancia de estar frente a economías frágiles que necesitan en gran medida de las ganancias aduaneras para combatir las balanzas de pagos negativas. Por otro lado, existen grandes asimetrías dentro de un mismo bloque, como sucede al interior de la SADC y en la ECOWAS. Es decir, es difícil armonizar economías dispares como las de Sierra Leona y la de Nigeria, esto para el caso de la ECOWAS, o como la de Sudáfrica y la de Lesoto, para el caso de la SADC. Sin las debidas ayudas y compensaciones, la experiencia de integración regional no hace más que agravar las dependencias y ayudar a las economías más fuertes a absorber a las economías más débiles.

No obstante las dificultades, como ya vimos actualmente están en curso un conjunto de proyectos de integración, cuyo éxito contribuirá en gran medida a atenuar los problemas relacionados con el bajo desarrollo del continente. De esta forma, la integración regional africana permitirá al continente, no contener los efectos de la globalización, pero si la exclusión de la misma, dado que los intentos individuales se han mostrado poco capaces. En este sentido, Jorge Braga de Macedo apunta que:

*La concertación regional ofrece parte de la solución a la exclusión de África de la economía mundial. Esta puede ser el catalizador de reformas económicas y políticas en todo el continente, tan necesarias para el desarrollo económico.*⁹⁵

⁹⁵ Citado por Augusto José Pereira Trindade, *op. cit.*, p. 68. Traducción propia.

2.4 África y sus relaciones internacionales

El creciente papel de ciertos países en desarrollo en el comercio mundial, en las finanzas, en las inversiones, aunado a su rápido crecimiento económico, ha reavivado el interés por la cooperación entre estas economías. Esta situación que ha abierto nuevas oportunidades para la cooperación económica y política entre África y otros países en desarrollo; además que ha estimulado cierto debate en relación a las implicaciones tanto positivas como negativas que éstas puedan tener en el desarrollo del continente africano.

Datos presentados por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) demuestran que la proporción del comercio total entre África y otros países en desarrollo (no africanos) aumentó de un 8% en 1980 al 29% en 2008. La inversión extranjera directa proveniente de países en desarrollo aumentó de un promedio de 12% durante el periodo 1995-1999 a 16% en el periodo 2000-2008.⁹⁶

A pesar de que las relaciones de los países africanos con países en desarrollo de otras regiones no es un fenómeno reciente, el núcleo de dichas relaciones sí ha cambiado recientemente, pasando del aspecto meramente político a los intereses económicos.

La incapacidad política y económica de los Estados africanos para influir en la agenda internacional, en la toma de decisiones de la esfera financiera y comercial de manera individual ha puesto en relieve, por un lado, la importancia de la integración regional al interior de continente, y por otro, la importancia de la cooperación con los países que están ganando peso en el sistema internacional. Cabe señalar, a pesar de los beneficios potenciales que representa la cooperación con países en desarrollo como Brasil, China, India y Turquía, también estas alianzas representan retos para la región.

⁹⁶ United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), "South-south cooperation in Africa: Africa and new forms of development partnership", *Economic Development in Africa. Report 2010*, Naciones Unidas, Génova y Nueva York, 2010, p. 99.

2.4.1 Brasil y China en África

Brasil

Dentro de las transformaciones en la economía internacional, Brasil ha promovido una política de diversificación como parte de su estrategia de inserción internacional, de este modo ha estrechado lazos con países en desarrollo de distintas regiones, ya sea de Latinoamérica, del sudeste asiático y Asia central o del continente africano.

Desde finales del siglo pasado, y más acentuadamente desde 2003, el continente africano se convirtió en uno de los temas centrales de la política exterior de Brasil. Desde el otro extremo, el crecimiento económico de Brasil, su mayor participación en el escenario mundial, y la experiencia de desarrollo social representan temas de interés para los países africanos, por lo que estos países buscan cada vez mayor cooperación, asistencia técnica e inversión por parte del país sudamericano.

Durante el gobierno de Luiz Inácio “Lula” Da Silva (2003-2010), la diplomacia presidencial tuvo un papel importante en el énfasis que el gobierno hizo en relación a los lazos con el continente africano. Durante los ocho años de gobierno del presidente, Lula realizó 12 misiones a África, y en la mayoría de los casos, estas misiones incluyeron reuniones con representantes del sector privado. Esta estrategia demuestra la importancia de África en la política exterior de Brasil. Además, estas misiones no se limitaron al nivel presidencial, asesores y diplomáticos también realizaron viajes de trabajo durante este periodo. Por ejemplo, el Ministro de Relaciones exteriores, Celso Amorim, realizó 67 visitas oficiales a 34 países africanos durante el gobierno de Lula.

Tabla de viajes por destino del Presidente Luiz Inacio Da Silva

Região	2002*	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
<i>Multilaterais</i>	0	9	7	7	6	14	13	21	11	88
América do Sul	2*	7	6	10	5	8	9	7	8	62
América Central	0	1	2	1	0	4	5	3	3	19
América do Norte	2*	2	1	0	0	2	0	2	0	9
Europa	0	6	1	5	2	6	8	10	1	39
África	0	5	2	5	4	3	1	2	6	28
Ásia	0	0	2	2	0	1	3	2	1	11
Oriente Médio	0	5	0	0	0	0	0	1	4	10
Antártida	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Total	4*	35	21	30	17	38	40	48	34	267

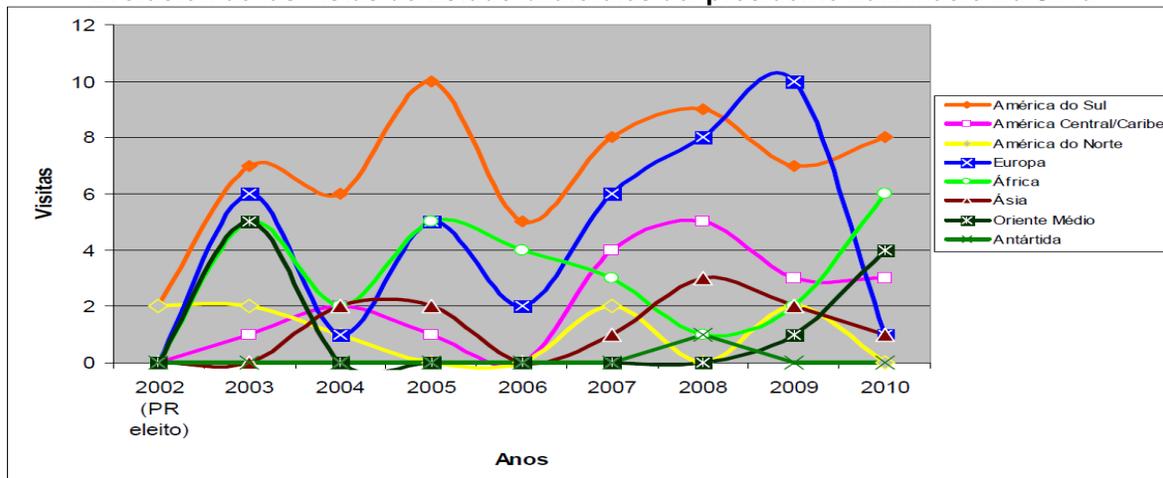
*Viajes realizados en condición de presidente electo.

Fuente: Sitio oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores Brasileño: <http://www.itamaraty.gov.br/>.

La tabla anterior nos permite dimensionar la política exterior brasileña en África respecto a su política exterior en general. Sin duda, la zona de prioridad para cualquier Estado es la región donde está ubicado. Como para México es América del Norte, para Brasil es América del Sur. En este sentido, la mayoría de las visitas de Estado de “Lula” fueron en esa región. Sin embargo, como podemos observar en la tabla anterior, las regiones estratégicas para dicho gobierno fueron Europa y África, regiones a las que realizó 39 y 28 visitas respectivamente. Por encima de otras regiones como Asia, el resto de América Latina y del Norte.

La creciente importancia de las relaciones con los países africanos, llevó a que en la recta final del gobierno de “Lula” dichas relaciones se ubicaran en el segundo plano de sus prioridades. Es decir, si ubicáramos a África en los círculos concéntricos de prioridades de la política exterior de Brasil, durante el gobierno de “Lula”, lo situaríamos en el círculo denominado “alto interés”. Dicha situación es evidente en la evolución de las visitas de Estado realizadas por éste mandatario.

Evolución de las vistas de Estado bilaterales del presidente Luiz Inacio Da Silva



Fuente: Sitio oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores Brasileño: <http://www.itamaraty.gov.br/>.

En su discurso durante la sesión de inauguración de la Cumbre de la CEDEAO-Brasil, “Lula” mencionó que, además de los vínculos genéticos, culturales y artísticos, el creciente interés de Brasil en el continente africano se debe a que *“los países del continente están asumiendo compromisos que fortalecen la democracia y plantan las semillas del desarrollo: transparencia administrativa, fortalecimiento institucional, protección de los derechos humanos y prioridad gubernamental para la educación y la salud. Por estas razones puedo afirmar que el siglo XXI será testigo del renacimiento africano”*⁹⁷

La intensa actividad hacia la región se tradujo en la ampliación de la presencia diplomática de Brasil en el continente africano. Durante el mismo periodo, 17 embajadas fueron inauguradas o reactivadas; de esta forma Brasil cuenta con una red de presencia diplomática en 37 de los 54 países del continente, situación que sin duda le ofrece una amplia perspectiva de la realidad africana. En reciprocidad, desde 2003, diecisiete embajadas africanas fueron abiertas en Brasilia, sumándose a las dieciséis ya existentes.

Como consecuencia del conocimiento de la realidad africana que le ofrece al gobierno brasileño tener una red diplomática estratégicamente distribuida, el antiguo Departamento de Asuntos Africanos y de Medio Oriente fue

⁹⁷ Discurso durante la sesión de inauguración de la Cumbre Brasil-CEDEAO llevada a cabo en la isla de la sal, Cabo Verde, 3 de julio de 2010, ver <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/discurso-durante-sessao-de-abertura-da-cupula-brasil-2013-comunidade-economica-dos-estados-da-afrika-ocidental-cedeao>. Fecha de consulta: 13 de agosto 2012. Traducción propia.

reestructurado, por lo que se creó un departamento específico para África, el cual cuenta con tres subdepartamentos además de contar con un presupuesto propio.⁹⁸

Podría argumentarse que el activismo presidencial puede no siempre representar o garantizar la continuidad de una estrategia en política exterior. Sin embargo, en este caso específico, queda claro que no se trató simplemente de un interés personal del entonces presidente o de la afinidad entre líderes políticos como ha ocurrido en nuestro país, ya que con menos de un año en el gobierno, la presidenta Dilma Rousseff ya realizó su primera gira por África. Dicha gira incluyó la participación en el Fórum de Dialogo IBSA que tuvo lugar en Sudáfrica, así como visitas de Estado a Angola y Mozambique.

En este sentido, “Lula” argumentó que *“la voluntad de Brasil no es la sólo la voluntad del presidente Lula o del ministro Celso Amorim o de otros ministros, Brasil tomó la decisión política de reencontrarse con el continente africano.”*⁹⁹

Tabela 3.3 Países africanos visitados por presidentes brasileiros, 2000–10

Ano	Países visitados
2000	Moçambique
2001	Nenhum
2002	Nenhum
2003	São Tomé e Príncipe, Angola, Moçambique, Namíbia, África do Sul, Egito e Líbia
2004	São Tomé e Príncipe, Gabão e Cabo Verde
2005	Camarões, Gana, Nigéria, Guiné Bissau e Senegal
2006	Argélia, Benin, Botsuana, África do Sul e Nigéria
2007	Burkina Faso, Congo, África do Sul e Angola
2008	Gana e Moçambique
2009	Líbia
2010	Cabo Verde, Guiné Equatorial, Quênia, Tanzânia, Zâmbia, África do Sul e Moçambique

Fonte: Elaborada pelo IPEA com base em informações do MRE.

Fuente: Susana Carrillo, et. al., *Ponte sobre o Atlântico. Brasil e África Subsaariana: parceria Sul-Sul para o crescimento*, Banco Mundial, 2011, p. 43.

⁹⁸ Caso contrario a lo que ocurre en la Secretaria de Relaciones Exteriores, en la cual se tratan los temas por igual dentro de la Dirección General para África y Medio Oriente.

⁹⁹ *Ibidem*. Traducción propia.

Las inversiones por parte del sector privado en África inicio desde la década de los ochenta, y en la actualidad las empresas brasileñas están presentes en casi todas las regiones del continente. Los principales sectores en los que desarrollan sus actividades son en la infraestructura, energía y en minería. El modelo utilizado por estas empresas también llama la atención, ya que tienden a incluir la contratación de mano de obra local para los proyectos. Por ejemplo, en la compañía Odebrecht en Angola, los cargos estratégicos no son ocupados sólo por brasileños, sino también por profesionistas locales. En este caso, el número de africanos contratados por empresas brasileñas es tan significativo que Odebrecht se convirtió en el mayor empleador del sector privado en Angola.¹⁰⁰

En esta última década, las relaciones económicas de Brasil con África también tuvieron un crecimiento sin precedentes. El comercio creció de \$ 4 mmd a \$20 mmd, este crecimiento es en gran medida resultado del estímulo dado a las exportaciones brasileñas. Sin embargo, a pesar del crecimiento del comercio bilateral entre Brasil y el continente africano, éste no alcanzó el 10% del total del comercio brasileño. El mayor crecimiento se registró en 2007 llegando al 7.8%, y en ese mismo periodo se registró el mayor intercambio con el África Subsahariana, que representó el 4.67% de ese total.

Tabela 5.1 Comércio do Brasil com o mundo, a África e a África Subsaariana, 2000–10 (em US\$)

	2000	2001	2002	2003	2004	
Mundo	110.969.460.353	113.888.349.663	107.681.303.968	121.528.871.507	159.512.859.906	
África	4.252.876.098	5.319.020.146	5.036.174.214	6.149.521.057	10.425.741.453	
África Subsaariana	2.054.751.728	3.275.132.745	3.009.938.102	3.759.498.378	6.498.713.052	
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Mundo	192.129.063.582	229.148.973.892	281.269.740.902	371.139.076.664	280.642.073.593	383.563.775.541
África	12.630.456.924	15.536.861.331	19.903.591.657	25.919.298.556	17.152.899.842	20.407.917.230
África Subsaariana	7.072.242.226	10.158.144.627	13.128.537.975	16.877.688.204	11.036.725.854	12.190.937.300

Fonte: Elaborado pela IPEA com base em informações do banco de dados da UN Comtrade (<http://comtrade.un.org/db/>).

Susana Carrillo, et. al., *Ponte sobre o Atlântico. Brasil e África Subsaariana: parceria Sul-Sul para o crescimento*, Banco Mundial, 2011, p. 43.

¹⁰⁰ Susana Carrillo, *op. cit.*, p. 87.

Como lo muestra la tabla anterior, en términos cuantitativos, el comercio entre Brasil y África alcanzó su record histórico en 2008 con casi \$26mmd, de los cuales casi \$17mmd fueron representados por la región Subsahariana.

En el año 2000, las exportaciones de Brasil hacia África sólo significaron el 2.44% del total de las exportaciones. Entre tanto, en 2010 ese porcentaje casi se duplicó alcanzando el 4.54%. En términos porcentuales, los más altos índices se registraron en 2009 cuando el porcentaje llegó al 5.68%. Esta situación demuestra que el continente se tornó una alternativa viable para los inversionistas brasileños. Las exportaciones crecieron continuamente desde el 2000 hasta el 2008, registrándose una caída al año siguiente (2009); sin embargo, en el 2010 se volvió a registrar un crecimiento. La caída en 2009 puede explicarse, además de la crisis registrada desde 2008 a nivel internacional, a la creciente presencia china en sectores tradicionales para Brasil como infraestructura, minería y energía.

Las exportaciones provenientes de Brasil, entre el periodo 2000-2010, consistían principalmente en bienes manufacturados, productos tecnológicos y productos primarios. Los productos primarios registraron un crecimiento continuo de 10% en este periodo, representando el 30% del total de las exportaciones. Como se observó líneas arriba, en la pasada década, la región subsahariana ha sido responsable de la mayor parte de las exportaciones brasileñas, pero es preciso apuntar que éstas están concentradas en apenas cinco países que representan el 51% del volumen total en el periodo señalado: Sudáfrica, Nigeria, Angola, Ghana y Senegal; sólo Sudáfrica fue responsable de casi el 19%.¹⁰¹ Los principales productos exportados fueron azúcar, miel, arroz, carne, aceites vegetales, petróleo refinado, vehículos y partes automotrices.

En cuanto a las importaciones, África representó un poco más del 5% de las importaciones brasileñas al inicio de la década. Esa participación creció hasta llegar al 9.8% en 2004, en los últimos dos años de la década se registró una tendencia a la baja. Las importaciones provenientes de África, en ese periodo, consistieron principalmente en productos primarios, que al comienzo de la década representaban el 40% del total, pero al final de la década alcanzaron casi el 70%.

¹⁰¹ *Ibidem.*

Es importante mencionar que el porcentaje de los productos de baja y media tecnología superaron el 10% de las importaciones durante todo el periodo.

De la misma forma que en las exportaciones, cinco países fueron responsables de más del 59% de las importaciones que Brasil realizó de ese continente. Nigeria representó más del 46% del total, los principales productos que exportó fueron petróleo bruto y refinado, así como gas natural y manufacturado. Durante este periodo la región subsahariana consiguió aumentar su participación en el total de las exportaciones de Brasil. En especial en el año 2004, cuando casi triplicó su participación en relación al año 2000.¹⁰²

Como se puede observar, en la década pasada se dio un crecimiento sin precedentes tanto en las relaciones políticas como en las comerciales entre Brasil y África. Situación que sin duda es el reflejo de las prioridades de política exterior de Brasil en otros mercados emergentes y con países en desarrollo.

En el ámbito comercial, los principales productos comercializados son provenientes del sector energético (petróleo y gas), de la agricultura (alimentos y fertilizantes), ganado, de la minería (fierro) y del sector automotriz (vehículos y autopartes). Ahora bien, el comercio todavía no está ampliamente distribuido, los 10 principales socios de Brasil son Nigeria, Sudáfrica, Angola, Ghana, RDC, Senegal, Costa de Marfil, Cabo Verde, Benín y Mauritania.

Es de resaltar que estos diez principales socios, en su mayoría no son países lusófonos, por lo que Brasil aún cuenta con amplias opciones de diversificación en el mercado africano y relaciones políticas aún más estrechas. También es preciso apuntar que a pesar del crecimiento de comercio antes mencionado, los flujos de inversión extranjera directa continúan siendo muy bajos.

Desde la perspectiva política, debido al reciente activismo de Brasil en la arena internacional, teniendo mayor participación en temas tanto globales como regionales, las relaciones con África también son importantes. Estas relaciones ya dieron algunos resultados positivos, por ejemplo el papel que ha desempeñado el país en el tema del cambio climático y la reciente elección en 2011 del brasileño José Graziano da Silva como Director General de la FAO, en cuya elección la

¹⁰² *Ibidem.*

mayoría de los países africanos votaron a favor. Desde esta misma perspectiva Brasil también ha tenido una gran participación, además de los foros políticos ya conocidos; por ejemplo, el país sudamericano ha estado participando en la construcción de la política exterior de Sudán del Sur y en la formación de sus diplomáticos. Después de la independencia de este país, un grupo de profesionales que formarán parte del cuerpo diplomático fueron a Brasil para recibir instrucción diplomática.¹⁰³

Ahora bien, además del trabajo que queda por hacer entre ambas partes para desarrollar aún más los intercambios comerciales, incentivar la inversión extranjera directa, Brasil debe competir, no sólo con los socios tradicionales Estados Unidos y la UE, sino que además con la creciente presencia de países como China, India y Turquía.

En el caso de África, la participación cada vez mayor de nuevos socios con mercados emergentes, principalmente en el comercio y en la inversión, representa nuevas oportunidades, pero también nuevos riesgos. Por un lado, la llegada de nuevos socios comerciales permite a muchos países, en especial los que cuentan con abundantes recursos naturales, diversificar sus mercados. Pero por otro lado, aumenta el desafío de muchos países pobres en recursos para encontrar áreas de ventaja comparativa, además de interferir en el intercambio regional debido a que estos nuevos socios representan mercados mayores, situación que frenaría aún más el proceso de integración regional.

China

Mucho se ha escrito en los últimos años sobre la penetración china en África. Este proceso podría significar una progresiva substitución por parte de la República Popular de China, del papel tradicional de la UE y de los Estados Unidos en el comercio y la cooperación con los países africanos, principalmente con aquellos que son ricos en materias primas y recursos naturales.

¹⁰³ Agencia de Noticias *Inter Press Service*, ver <http://ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=99174>. Fecha de consulta 27 septiembre 2011.

Desde la década de los noventa, se renovaron los esfuerzos por fortalecer la presencia en la región. En inicio fue la visita al continente por el presidente chino Jiang Zemin en 1996, donde se dio a conocer planes para crear el Foro de Cooperación China-África. El lanzamiento del Foro de Cooperación China-África (FOCAC) en el año 2000 en Beijín marcó una pauta en las relaciones entre China y África, debido a que partir de entonces el interés se centró en aspectos económicos y comerciales. Sin duda, el principal sector de interés de China en África es el primario, con especial atención en hidrocarburos. Sin embargo, la participación china en el continente no es limitada. Con el fin de obtener el acceso al mercado africano ha hecho contribuciones al mantenimiento de la paz y la seguridad en la región.¹⁰⁴ En 2003, China envió un contingente de médicos e ingenieros a la misión en la República Democrática del Congo (RDC). Ese mismo año, envió un contingente mayor a quinientos efectivos a Liberia. Y más recientemente, en 2008, en Darfur, Sudán.

Como se mencionó líneas arriba, el creciente interés de China en el continente africano, es la necesidad por abastecerse de materias primas, principalmente petróleo, con la finalidad de sustentar su acelerado desarrollo económico. El continente africano con todas sus riquezas naturales que posee sería, por así decirlo, el abastecedor de productos de base que alimenta las industrias y manufacturas chinas.

Además de los recursos naturales, la propia debilidad de las estructuras sociales, administrativas y económicas en la mayor parte de los países africanos torna más fácil el intercambio comercial y financiero sin obstáculos legales, ambientales, sociales o de cualquier otra naturaleza que pudieran impedir el acceso de China en el continente.

En los últimos años, las relaciones comerciales entre China y África han tenido un crecimiento bastante significativo. El comercio de mercancías entre China y África aumentó de \$8mmd en el año 2000 a \$93mmd en 2008.¹⁰⁵ Los productos que China más importa son productos minerales (82%) y piedras

¹⁰⁴ UNCTAD, *op. cit.*, 2010, pp. 13-16.

¹⁰⁵ *Ibidem.*

preciosas y metales (3%), seguido de autopartes (3%) y madera (2%). Estos productos representan el *grosso* de las exportaciones africanas para China.

Por su parte, los países africanos importan una gama más variada de productos, maquinas (10%), textiles (4%), equipo para transporte (4%), calzado (2%) y productos de plástico (2%). Los principales socios de China en África, en términos de porcentaje del total de importaciones, en 2008, fueron Angola, Sudáfrica, Sudán, Nigeria y Egipto. El comercio con estos países representó el 62% del total de las relaciones comerciales de China con el continente africano.¹⁰⁶

Las inversiones y los préstamos chinos también han crecido al mismo ritmo, suplantando a todos los países occidentales tradicionalmente involucrados en África, inclusive a países como Francia e Inglaterra, que a través de los nexos pos coloniales mantenían una presencia preponderante, y otros como los Estados Unidos que inclusive comienzan a ver a China como una amenaza estratégica a sus propios intereses.¹⁰⁷ En este sentido, en la cumbre de Beijing en 2006, China adoptó una serie de compromisos para apoyar al desarrollo del continente africano:

1. Duplicar los niveles de ayuda desde 2006 a 2009.
2. Poner en disposición \$5mmd en créditos y préstamos preferenciales en los próximos tres años, el llamado Fondo de Desarrollo China-África.
3. Dar \$5mmd para apoyar la inversión de empresas chinas en África.
4. Construir un Centro de Conferencias para la UA.
5. Cancelar la deuda de los países pobres altamente endeudados.
6. Aumentar las exportaciones de bienes exentos de tarifas provenientes de países menos avanzados, de 190 a 440.
7. Crear zonas económicas y comerciales chino-africanas adicionales.
8. Enviar peritos chinos a África y formar profesionales africanos en agricultura, salud, educación y ciencia y tecnología.¹⁰⁸

¹⁰⁶ José Francisco Lynce Pavia, "As relações Angola-R. P. China", *A Política externa de Angola no novo contexto internacional*, José Francisco Pavia (coord.), Edit. Almondina, Lisboa, 2011, p.13.

¹⁰⁷ *Ibidem*.

¹⁰⁸ Patricia Ferreira, *Motivações e impactos da China em África*, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, Lisboa, 2008, p. 2.

En consecuencia, China se convirtió en el año 2009 en el primer socio comercial de África. Para seguir afianzando su presencia en el continente, durante la quinta conferencia ministerial del Foro de Cooperación China-África, celebrada en Beijing (junio de 2012), el presidente chino Hu Jintao declaró que durante los próximos tres años, China concederá a distintos países africanos préstamos por un valor de \$20 mmd para llevar a cabo proyectos de inversión e infraestructura.¹⁰⁹

Además del interés por las materias primas africanas, existen otras motivaciones estratégicas y políticas importantes. Una de las cuales tiene que ver con el aislamiento de Taiwán, asegurando el mayor número de apoyos posibles para la política de una “China unificada”. Una década atrás, éste objetivo se limitaba a retirar la ayuda externa y al rompimiento de lazos con los países africanos que no la apoyaran, en estos últimos años se practica una estrategia más flexible, basada en la acción diplomática, dando mejores resultados.

Otra motivación estratégica tiene que ver con el hecho de pretender aumentar la influencia internacional, asumirse como actor global, y con el apoyo de los países en desarrollo y de algunos desarrollados, ser factor en las decisiones tomadas en los distintos foros multilaterales. De esta manera, es un hecho asumido por el gobierno chino que estrechar lazos con estos países es indispensable para la consecución de sus objetivos a nivel global. Situación que se ha reflejado, por un lado, en el apoyo de China a los intereses africanos en los principales órganos de la ONU, y por el otro, la actuación de los países africanos en la Comisión de Derechos Humanos de la misma organización ha favorecido a China.¹¹⁰

A pesar de los préstamos y las inversiones millonarias, en los últimos tiempos han aumentado las críticas a la forma de hacer sus negocios. En muchos de los casos, decepcionando las esperanzas en numerosos países africanos, ya que las empresas chinas terminan explotando los recursos naturales sin generar valor añadido en los mercados locales y, por lo regular, utilizan como mano de obra a trabajadores venidos de China.

¹⁰⁹ Diario ABC, ver <http://www.abc.es/20120719/internacional/abci-china-concede-millones-euros-201207190941.html>, fecha de consulta 19/07/2012.

¹¹⁰ Patricia Ferreira, *op. cit.*, p. 2.

Las controversias sobre los impactos que pudiera tener la presencia de China en el continente africano están sustentados en fundamentos reales, principalmente en lo que respecta a algunos impactos sociales y ambientales menos positivos, pero también lo son reales los de carácter positivo, como el crecimiento económico y el creciente flujo de inversión extranjera directa.

En los principales países con los que coopera China, el hecho de que la ayuda y las inversiones se destinen a las áreas en las cuales los donadores occidentales y las instituciones financieras no suelen invertir, ha permitido llevar a cabo acciones en sectores fundamentales y reavivar planos nacionales de desarrollo que habían sido abandonados por falta de apoyo externo. Las excursiones chinas en sectores como el desarrollo rural, telecomunicaciones, infraestructura, le ha permitido a China el acceso a la exploración de recursos, sector todavía dominado por las transnacionales occidentales.

Las inversiones chinas, que por lo regular se presentan como un programa integral de cooperación para el desarrollo, se reflejan de inmediato en el desarrollo, particularmente en la construcción de infraestructura para el transporte, infraestructura básica como la construcción de escuelas o centros de salud, como lo demuestra el caso de Angola. Esta situación también la podemos verificar en regiones donde los riesgos son considerados muy elevados por los inversionistas occidentales, tal es el caso de Burundi, Sierra Leona y RDC.¹¹¹

En la práctica, las inversiones chinas pueden tener efectos positivos en la reducción de los costos de transacción, en el aumento del comercio interno e intrarregional, o en apoyo directo a los gobiernos africanos para ofrecer servicios sociales básicos a la población, como energía, salud y educación.

Los impactos sociales y ambientales de muchos proyectos chinos aún están por ser evaluados. Pero ya se comienzan a ver resultados, por ejemplo, el desequilibrio ambiental a causa de la importación ilegal de marfil y de madera. A grandes rasgos, por un lado, la penetración china representa riesgos reales para los países africanos. Riesgos como el *dumping*, el saqueo de recursos, el debilitamiento de las producciones locales; pero también oportunidades

¹¹¹ *Ibidem*.

significativas si se orienta a favor de su propio desarrollo y con el establecimiento de reglas de cooperación. Reglas que abarquen cuestiones laborales, ambientales, criterios de calidad, fomento de inversión en sectores productivos, de transferencia de tecnología y formación de cuadros locales, de medidas que minimicen los impactos ambientales y sociales.

Ahora bien, ésta evaluación tanto de los impactos positivos como negativos, debe ser efectuado principalmente por los propios Estados africanos en favor de su beneficio, más que por los otros actores occidentales con intereses en el continente.

Por otro lado, China seguirá siendo un importante socio comercial para los Estados africanos. Por lo tanto, los países africanos deben buscar formas de aprovechar sus relaciones con China con el fin de aumentar la productividad de los recursos naturales y los sectores de minería, y la diversificación hacia otros sectores. África podría beneficiarse de un intercambio más significativo con China en diversas áreas, incluyendo el desarrollo de infraestructura, transferencia de tecnología, la creación de empleo, el desarrollo institucional, e incluso en reformar las políticas de la ayuda para el desarrollo y la inversión extranjera directa, que por lo regular éstos países son poco beneficiados por estas fuentes por no cumplir con las políticas condicionantes de los donadores o inversionistas tradicionales. Sin embargo, como se mencionó antes, un marco político claro, y hecho por los africanos, es necesario para aprovechar y equilibrar la relación con China.

2.4.2 ¿Qué perspectivas para México?

Las incursiones principalmente de China, India, Brasil, Turquía y otros países emergentes, más allá de países industrializados como Japón, Estados Unidos y miembros de la Unión Europea, han llamado la atención de la comunidad internacional. México no ha escapado a ello, es por esto que se ha creado una incipiente estrategia diplomática mexicana con respecto a África, con diversas líneas de acción, que abarcan desde temas como: la presencia física a través de

la creación de nuevas embajadas (Etiopía y Nigeria), el diálogo político, la identificación de proyectos de cooperación, la búsqueda de oportunidades comerciales y de inversión y la cooperación multilateral, con el objetivo de promover un acercamiento con el continente africano.

Sin embargo, el nuevo auge económico africano exige una visión más audaz y de largo plazo por parte de México y una política comercial deliberada con objetivos y prioridades precisos.

Las relaciones comerciales muestran un saldo negativo para México. Las exportaciones mexicanas hacia África se encuentran concentradas en cuatro países: Sudáfrica, Argelia, Egipto y Nigeria, que representan el 77% del total de las exportaciones, a los cuales se exporta principalmente productos de fundición, automóviles y sus partes, equipos y componentes electrónicos, productos farmacéuticos y químicos, provenientes sobre todo de empresas trasnacionales establecidas en México.¹¹²

México no ha acompañado de cerca el presente auge africano. Sin embargo, algunas empresas aisladas han iniciado inversiones importantes, CEMEX en Egipto, y otras han iniciado programas significativos de exportaciones como Cervecería Modelo, Tequila Cuervo, Vitro y Laboratorios Silanes. Curiosamente, fuera de los países del Magreb el resto de África ha atraído poco interés, a pesar de los importantes mercados que ofrece.

En este proceso México tendrá que incrementar su presencia en el continente, superando las actuales siete embajadas. Etiopía y Nigeria fueron recientemente reabiertas tras quince años de abandono. En la última década no se tuvo presencia, en los países del África Occidental, que constituye una región clave políticamente y con rápido crecimiento económico, tampoco se tuvo en algún país francófono al sur del Sahara.

La reapertura de la embajada en Nigeria, el país más poblado de África y gran productor de petróleo es un signo positivo, lo que debe ser acompañado de una presencia más destacada en esa importante región, y en el continente en general

¹¹² Mauricio de María y Campos, *¿Que hará México ante el nuevo amanecer económico y político de África?*, COMEXI, México, 2008, p. 23.

en reciprocidad con la presencia diplomática de otros países africanos en nuestro país como Angola y Costa de Marfil.

El comercio actual entre África y México es mínimo, salvo Sudáfrica y algunos países del Norte de África. Esto refleja el poco interés por parte del gobierno y de empresarios por esos mercados. Además cabe destacar que con excepción de la cerveza, el tequila, y recientemente el sector farmacéutico, la mayor parte del comercio obedece a flujos inter-compañías de las grandes empresas transnacionales, como sucede en el caso de automóviles, autopartes y productos electrónicos en el caso de Sudáfrica.¹¹³

Dos ejemplos claros de los mercados desaprovechados son Angola y Botsuana. Angola aunque hasta hace poco era un país envuelto en una guerra civil, gracias a vastos recursos de hidrocarburos, diamantes y otros minerales ha recibido en los últimos 7 años enormes inversiones de países en desarrollo de Asia y América Latina. Los grandes ingresos derivados del petróleo, diamantes y otros minerales han generado ingresos fiscales y de divisas crecientes que han llevado a emprender un importante programa de reconstrucción nacional y en especial de desarrollo de la infraestructura, la vivienda, la educación y la salud.

El caso de Botsuana es de destacarse, un país ampliamente desconocido, incrustado en el sur de África y sin salida al mar; Botsuana es una de las economías de más rápido crecimiento en el mundo durante los últimos 30 años, además de promediar casi 7% de crecimiento del PIB por año desde que obtuvo la independencia en 1965. En 2001 fue considerado por el *Institutional Investor* como la nación más segura para invertir en toda el África continental, fue apuntado por la *Transparency Internacional* como el país africano con más bajo índice de detección de corrupción. A nivel político, se ha evitado involucrarse en conflictos étnicos internos; por el contrario, mezclaron elementos de la democracia occidental con elementos propios de la tradición africana. Entre otras razones, es por esto que Botsuana está llamando la atención de los analistas económicos.¹¹⁴

Por lo tanto, podemos ver que el despertar de África está oculto a plena luz del día. Es verdad que en el continente se encuentran algunos de los países más

¹¹³ *Ibidem*.

¹¹⁴ Augusto Baptista, "O desenvolvimento e o tigre africano", *África Hoje*, No. 151, marzo 2001, p. 67.

pobres del mundo. Es un continente azotado por dictadores, epidemias, crisis medioambientales y alimentarias, tensiones étnicas y religiosas y un sin fin de problemas adicionales. Estas son algunas de las razones que ocultan las crecientes oportunidades que África representa como mercado; además que son la historia única que hemos conocido sobre el continente.

En esa historia única, se considera a África un pequeño conjunto de países, hay quienes incluso creen que es un país; que las oportunidades sólo se encuentran en Sudáfrica y en algunos países del Norte; que el continente está lleno de Estados fallidos o débiles que amenazan no sólo la estabilidad y el desarrollo del mismo continente, sino incluso la del mundo. Me pregunto: ¿Alguna vez nos hemos detenido a analizar esa historia única? Si así fuera, nos daríamos cuenta que África es más grande y rica de lo que pensamos. Descubriríamos que su riqueza no se concentra en sus recursos naturales, ni en el petróleo, ni en sus diamantes, sino en sus habitantes. Mil millones de clientes potenciales, emprendedores y líderes empresariales que están mostrando el enorme mercado por descubrir. Si miramos más allá de los titulares de los periódicos, veremos a estos individuos construyendo empresas, economías y sociedades que impulsan el despertar de África.

Para los que argumentan que África es un continente integrado por pequeños países independientes, lo que dificulta la obtención de las economías de escala necesarias para las empresas, hay que recordar que existen países como Nigeria con más de 150 millones de habitantes que contradicen ésta visión; además algunos países africanos comparten idioma, cultura o el comercio, lo que propicia que se puedan asociar en regiones creando mercados más grandes.

África es más que el sur y el norte. Egipto y otros países septentrionales representan la mayor parte de las oportunidades inmediatas, con Sudáfrica del otro lado del continente. Pero las oportunidades se amplían mucho más allá de los dos extremos. En el continente hay doce países con una Renta Nacional Bruta per cápita más alta que la de China, diez de los cuales están ubicados en la región

subsahariana, y veinte que superan a India en este indicador, de los cuales dieciséis están ubicados en sur.¹¹⁵

La oportunidad de África podría ser superior a lo que indican las cifras. Los indicadores del Desarrollo Africano 2007 indicaron que las economías africanas en general crecieron más rápido y de manera más estable entre los años 1995 y 2005 que una década antes. Las tasas de crecimiento, las inyecciones de capital privado, la economía informal, la filantropía, y las inversiones de una gran diáspora son factores que amplifican el potencial de los más de mil millones de habitantes del continente africano.

Muchos especialistas han analizado África desde un enfoque político; algunos han realizado análisis económicos; otros han analizado su compleja historia; otros más se han concentrado en los retos sociales; incluso, hay especialistas que han desarrollado análisis teóricos para argumentar que sólo se puede conocer África si se nace africano. Pero ¿quién intenta comprender al continente desde la perspectiva de la satisfacción al cliente? ¿Qué es el mercado africano? ¿Qué oportunidades ofrece? Desde esta perspectiva los análisis son casi nulos.

Vale la pena preguntarnos ¿África está en la misma encrucijada que China o India hace veinte años? ¿Estaremos presenciando un despegue económico que ofrezca interesantes posibilidades de negocio? Sin duda, mucho ayudaría que el resto del mundo llegara a conocer la realidad africana, desterrando la falsa idea de la fatalidad africana. África está cambiando y México no debería darse el lujo de ignorarlo.

Ignorarlo sería dejar de lado los vínculos históricos y culturales que nos unen. No podemos olvidar la destacada participación de los diplomáticos mexicanos en asuntos africanos, como la de Isidro Fabela en contra de la invasión a Etiopía o la posición del Estado mexicano en el caso de Rhodesia del Sur (hoy Zimbabue), en el de Namibia o la condena al apartheid en Sudáfrica. Tampoco podemos olvidar los lazos culturales, los intercambios académicos en muy diversas áreas, que han

¹¹⁵ Vijay Mahajan, *África despierta. La oportunidad de un mercado por descubrir*, Pearson Prentice Hall, Madrid, 2009, pp. XI-XIII.

representado un vínculo importante desde hace ya varios años; y qué decir de esa tercera raíz de la que tanto se habla y sobre la cual tanto se debate.

Con todo lo anterior no pretendo minimizar los retos que se tienen que enfrentar cuando se quiere hacer negocios en África. Solamente intento propiciar la reflexión sobre si conocemos la realidad de África o si estamos corriendo el riesgo de conocer la historia única que nos han contado. Historia que nos impide ver el mayor mercado por descubrir.

Capítulo 3

La política exterior de México hacia África en los gobiernos de la alternancia

En este último capítulo utilizaremos los elementos recopilados en los capítulos anteriores con la finalidad de evaluar las acciones de política exterior que los gobiernos de la alternancia han desplegado en el continente africano. Para lo anterior, consideramos la vinculación entre procesos que se han puesto en marcha tanto en México como en África a partir del inicio del presente siglo. Dicha evaluación la realizamos bajo la perspectiva desarrollada al inicio de la investigación: la diversificación de relaciones internacionales.

3.1 La alternancia en México y la política exterior

En el marco de la transición política en México, gestada desde finales de la década de los noventa, municipios y entidades federativas comenzaron a ser gobernados por partidos diferentes al gobierno federal, estos partidos fueron principalmente el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

La fuerza electoral del PAN y el PRD creció en relación directa al detrimento de la fuerza del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Aparecieron gobiernos divididos y los gobiernos yuxtapuestos; se desarrolló una nueva realidad política en la que los amplios poderes del titular del ejecutivo comenzaron a acortarse. El PAN y el PRD se fortalecieron de tal manera que el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados y la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal en 1997. Este proceso llevaría a la alternancia política en la titularidad del Poder Ejecutivo Federal en el año dos mil.¹¹⁶

La alternancia política puede ser considerada como el cambio de partido en la titularidad del Poder Ejecutivo después de más de setenta años de gobiernos del

¹¹⁶ Francisco Casanova Álvarez, "La política exterior en el marco de la transición mexicana", en María Elena López Montero (coord.), *La política exterior de los gobiernos de la alternancia política en México*, UNAM-FESA, primera edición, México, 2009, pp. 59-89.

PRI, partido que fue regidor de la política nacional. En el año dos mil llega al poder un gobierno procedente de las filas del PAN.

El proceso electoral de los comicios del año dos mil, marcó una nueva etapa histórica en el México del siglo XXI, que incluso es calificada en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND-2001) como un “proceso de transición a la democracia en México” y resalta el hecho que “marca una nueva etapa de la transición votada, entra en su fase concluyente y se inicia el difícil pero prometedor proceso de consolidación democrática de sus instituciones”.¹¹⁷ En este sentido, la alternancia política del ejecutivo, no significa la culminación de la transición política en el país, sino que es parte del proceso de transición.

En México, la alternancia política ha impactado en diversas esferas, tanto de la vida nacional como del entorno internacional. A nivel interno se han transformado las relaciones con los gobiernos estatales, sobre todo con aquellos estados gobernados por partidos políticos distintos al del gobierno federal; también ha impactado la relación entre poderes, en especial entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

A nivel internacional, el gobierno surgido de la alternancia gozó del llamado “bono democrático”, el cual despertó altas expectativas en especial en la relación con Estados Unidos y la posibilidad de alcanzar un acuerdo migratorio integral.

En la últimas tres décadas, la política exterior de México experimentó un cambio sustancial tanto en su enfoque como en su práctica. Este cambio puede entenderse como producto de las condiciones del propio desarrollo de las relaciones internacionales, del proceso mismo de transición política y de las prioridades del gobierno mexicano de las últimas administraciones en su desempeño en el escenario internacional.¹¹⁸

La década de los ochenta del siglo pasado representó el periodo donde se gestó la transformación en la práctica de la política exterior de México. Se modificó el criterio que definió la acción internacional del Estado mexicano. Se produjo un

¹¹⁷ Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, Presidencia de la Republica, México, 2001, p.33.

¹¹⁸ María Elena López Montero, “La política exterior de México: de la tradición histórica al pragmatismo”, en María Elena López Montero (coord.), *La política exterior de los gobiernos de la alternancia política en México*, UNAM-FESA, México, 2009, pp. 91-112.

viraje de la tradición histórica que priorizaba el factor político, a una posición que ahora privilegia el factor económico, como resultado de las tendencias en el ámbito internacional, caracterizadas por la globalización de la economía mundial.

Sin duda, los cambios que se han dado en la política interna y en el sistema político impactan la elaboración y orientación de la política exterior. En este sentido, los cambios en el sistema electoral y de partidos han generado modificaciones en el sistema de gobierno y en la cultura política. De esta forma, en México se ha dado un proceso de transición que ha afectado la estructura, el ejercicio de poder y ha cambiado también la actitud de la sociedad civil hacia las instituciones.

Los cambios en el sistema político han modificado sustancialmente el antiguo régimen del presidencialismo, las capacidades de decisión del titular del Poder Ejecutivo se han acotado de manera significativa. En especial, en su relación con el Congreso. La alternancia política modificó la relación entre estos dos poderes, por lo tanto complejizó el proceso de toma de decisiones en las políticas públicas, especialmente la elaboración y ejecución de la política exterior.

En el año dos mil, Vicente Fox se erigió como el primer presidente no surgido de las filas del PRI. A pesar de haber obtenido menos del 50% de los votos, su legitimidad estuvo revestida de grandes expectativas de cambio. La victoria de Fox significó un punto de convergencia y registró cambios fundamentales en México. Los cambios encontraron su expresión política en la instalación de un nuevo gobierno.¹¹⁹

3.2 Los gobiernos de la alternancia y su política exterior

El fin de los gobiernos priístas despertó diferentes expectativas de cambio. Una de estas expectativas fue la posibilidad de dar un giro en la elaboración y ejecución de la política exterior.

¹¹⁹ Eduardo Roldán y Dámaso Morales Ramírez, "Fox: una política exterior en transición", en Rafael Velázquez Flores (coord.), *La política exterior de México bajo un régimen democrático ¿Cambio o continuidad?*, Plaza y Valdés, México, 2002. pp. 89-133.

El tema de la política exterior en el gobierno de Fox causó debates dentro de la clase política, la academia y la sociedad mexicana en general, debido al contraste entre los puntos de vista sobre la forma en que México debía conducirse en el exterior. La oposición se pronunció en favor de una política exterior basada en el regreso a los principios tradicionales que antes la caracterizaron. El grupo en el poder optó por una política pragmática en favor de los intereses inmediatos.

Uno de los argumentos centrales, en el análisis de la política exterior de México durante el gobierno de Fox, es que existe más continuidad que cambio con respecto a las dos administraciones anteriores.¹²⁰

Sin embargo, existen elementos que destacan rasgos novedosos como: la capacidad de negociación internacional que le otorgó al gobierno el triunfo electoral, en particular en la relación bilateral con Estados Unidos; y la inclusión de los temas de Derechos Humanos y Democracia en la agenda de política exterior a consecuencia del ímpetu otorgado por el llamado “bono democrático”.

En lo que concierne al equilibrio de poder, también resaltan algunos rasgos novedosos como la relación del Poder Ejecutivo con el Congreso, al darse una división real de poderes, el Congreso ya no está completamente a la disposición del Ejecutivo, esto modificó el proceso de toma de decisiones en la política exterior.

Durante las campañas presidenciales del año 2000, la política exterior no fue tema central.¹²¹ La plataforma política de la Alianza por el Cambio¹²² proponía un papel más activo de México y establecía algunos compromisos concretos como: una política exterior proactiva y diversificada, mayor participación en organismos internacionales, ampliación del comercio exterior, defensa de los derechos de los mexicanos que viven en el extranjero, un papel más dinámico de las embajadas y consulados, entre otros.

¹²⁰ Ver Rafael Velázquez Flores, “El proyecto de política exterior de Vicente Fox: ¿Continuidad o cambio?”, en Rafael Velázquez Flores (coord.), *La política exterior de México bajo un régimen democrático ¿Cambio o continuidad?*, Plaza y Valdés, México, 2002, p. 18.

¹²¹ En general, los temas centrales de las campañas electorales son de política interna, debido a que la sociedad civil está más involucrada con estos temas. Por ende, las campañas se enfocan en temas internos para impactar en la decisión electoral del ciudadano.

¹²² Alianza conformada por el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM).

Para el logro de los objetivos, la Alianza por el Cambio hizo énfasis en la diversificación de las relaciones internacionales de México. Estableció como prioridad la región de América Latina. Cabe mencionar que en dicha estrategia se consideró al continente africano.

Una de las tareas prioritarias será la ampliación y diversificación de nuestras relaciones con el mundo entero. Esto incluye las relaciones con Europa, Asia y África. Debemos aprovechar nuestra posición geográfica y política en el mundo. En este sentido, es claro que somos el puente natural entre Norteamérica y Latinoamérica, entre la Unión Europea y la Cuenca del Pacífico; daremos prioridad a la relación con América Latina promoviendo la Comunidad Latinoamericana de Naciones y la conclusión de una zona de libre comercio en todo el continente.¹²³

Desde el año 2001, en la elaboración de la política exterior coinciden dos acontecimientos: la alternancia política en México y el nuevo escenario mundial.¹²⁴ Este contexto internacional dificultó la consecución de los objetivos de política exterior inicialmente establecidos; cualquier análisis que se pretenda hacer al respecto debe considerar este factor.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) ha sido tradicionalmente el principal documento en el cual los gobiernos establecen los objetivos generales y las estrategias para su administración.

En teoría, la elaboración del PND debe basarse en la consulta pública. Sin embargo, existen algunos elementos que nos harían dudar sobre la realización de alguna consulta o suponer que si se realizó no se consideraron las opiniones para la elaboración del capítulo de política exterior. El capítulo de política exterior del PND-2001 contiene párrafos prácticamente textuales del discurso de toma de posesión de Jorge Castañeda en el año dos mil.¹²⁵

El PND-2001 identifica cinco intereses primordiales que promovería la política exterior de México durante el gobierno del presidente Vicente Fox:

- Garantizar que nuestra seguridad nacional y nuestra integridad territorial no se vean afectadas o amenazadas como resultado de cambios o acontecimientos que se producen en el exterior.

¹²³ *Apud* Rafael Velázquez Flores, *op. cit.*, p. 33.

¹²⁴ Marcado por el giro en los objetivos e intereses de la política exterior de Estados Unidos después de los atentados del 11 de septiembre de 2001.

¹²⁵ Rafael Velázquez Flores, *op. cit.*, p. 38.

- Asegurar que la naturaleza soberana de las decisiones que adopta el Estado mexicano en su régimen interno y en sus relaciones con los demás actores internacionales no se vea constreñida por intereses o posiciones de terceros países.
- Aprovechar en beneficio de la nación nuestros recursos naturales, asegurando que el Estado pueda determinar las modalidades de su uso y conservación en función de las necesidades y prioridades del país.
- Encontrar y fomentar los espacios que permitan impulsar el desarrollo nacional integral, sostenido y sustentable, mediante acciones concertadas con otras naciones o regiones del mundo.
- Participar activamente en la conformación de un sistema internacional que promueva la estabilidad y la cooperación, sobre la base del derecho internacional, y que nos proporcione espacios de acción política y diplomática frente a otras naciones o regiones.¹²⁶

La administración de Fox también estableció en el PND-2001 los siguientes objetivos estratégicos de su política exterior:

Primero, promover y fortalecer la democracia y los derechos humanos como bases fundamentales del nuevo sistema internacional; segundo, fortalecer nuestra capacidad para proteger y defender los derechos de todos los mexicanos en el extranjero; tercero, intensificar la participación e influencia de México en los foros multilaterales, desempeñando un papel activo en el diseño de la nueva arquitectura internacional; cuarto, utilizar los esquemas de concertación regional para equilibrar la agenda de política exterior mexicana, creando nuevos ejes de acción política, y quinto, apuntalar y encabezar los esfuerzos de promoción económica, comercial, cultural y de la imagen de México en aras de un desarrollo nacional sustentable y de largo aliento.¹²⁷

Bajo el marco de la diversificación, el gobierno de Vicente Fox dejó claro que los esfuerzos se centrarían en estrechar relaciones con naciones de Europa y Asia-Pacífico, con el fin de diversificar el mercado internacional y las fuentes de inversión extranjera.

Es decir, de acuerdo a la gráfica de prioridades para la diversificación, los esfuerzos se centrarían en el segundo círculo concéntrico. Bajo la misma perspectiva, el interés por estas regiones obedece a que son áreas que representan un enorme potencial económico para México, aunque en la práctica

¹²⁶ Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, Presidencia de la República, México, 2001, p. 60.

¹²⁷ *Ibidem*.

no han sido aprovechadas.¹²⁸ Como consecuencia del interés economicista se dejaron de lado otras regiones, tal es el caso del continente africano.

La estrategia de la diversificación de nuestras relaciones exteriores incluye también una ampliación e intensificación de nuestra relación con Europa y la región Asia-Pacífico. Por un lado, al tiempo de intensificar los vínculos políticos con Europa, tras la firma de los acuerdos de comercio con la Unión Europea y la Asociación Europea de Libre Comercio, México buscará fortalecer las relaciones económicas y comerciales, a fin de diversificar nuestros mercados internacionales, así como las fuentes de inversión extranjera. Por otro lado, la región Asia-Pacífico representa un área de enorme potencial para México en lo económico. Por ello es necesario intensificar y ampliar los vínculos con los países de esa zona, que ofrecen grandes oportunidades de cooperación y la posibilidad de establecer alianzas para impulsar nuestras posiciones en la sociedad internacional del futuro.¹²⁹

Es de notar el papel que se le dio a la diplomacia mexicana, la cual debería fungir como palanca para el desarrollo del país, actuando como promotora comercial. El gobierno de Fox consideró que “la diplomacia mexicana del nuevo milenio ya no debe ser sólo un instrumento central en la preservación de la soberanía y de la seguridad nacionales, sino que debe convertirse además en una palanca para promover y apuntalar el desarrollo socioeconómico de México”.¹³⁰

El argumento de Rafael Velázquez, sobre la continuidad más que cambio en la orientación de la política exterior de los gobiernos de la alternancia con respecto a las últimas administraciones priístas, podemos sustentarlo contrastando los PND de las últimas tres administraciones. En los cuales podemos encontrar grandes similitudes.

Los tres documentos consideran la política exterior como instrumento básico para la promoción del desarrollo económico; varios de los objetivos centrales coinciden: proteger los derechos de los mexicanos en el exterior; una participación activa de México y el mejoramiento de la imagen del país. En los tres documentos existen menciones sobre la defensa de la soberanía y la seguridad nacional. La

¹²⁸ Si se revisa la balanza comercial con estas dos regiones, México mantiene un déficit comercial en ambos casos. En Asia, con China, Japón y Corea del Sur se mantuvo un déficit comercial en el periodo 1993-2005, ver Luis Herrera-Lasso M. (coord.), *op. cit.*, pp. 81-83. Con la Unión Europea se mantuvo un déficit comercial en el periodo 1999-2008, ver Secretaría de Economía, Misión de México ante la UE, en <http://www.economia.gob.mx/swb/work/models/economia/Resource/833/1/images/RelMX-UE200905e.pdf>, fecha de consulta 12 de mayo 2011.

¹²⁹ Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, p.62.

¹³⁰ *Ibidem*, p.59.

administración de Fox otorgó mayor prioridad a los asuntos de democracia y derechos humanos, es la única gran diferencia.

Como podemos observar no existieron grandes cambios en el proyecto de política exterior de Vicente Fox. Los objetivos siguieron siendo prácticamente los mismos que en las dos últimas administraciones priístas. Las estrategias si cambiaron, como resultado del triunfo democrático del año dos mil, se trató de aprovechar el “bono democrático” para incrementar la capacidad de negociación internacional y de estrechar e intensificar la relación con Estados Unidos. El cambio democrático permitió que la política exterior en ese sexenio se enfocara en los asuntos de derechos humanos y democracia.

En suma, la política exterior de México ha cambiado. Pero el giro no se dio con Vicente Fox y la llegada del PAN a la presidencia. El cambio en la política exterior se inició en la década de los ochenta. Vicente Fox sólo adecuó el discurso de la política exterior con la realidad. En los últimos gobiernos priístas, el discurso seguía siendo nacionalista y legalista, mientras que las acciones de política exterior fueron caracterizadas por un pragmatismo económico de apertura comercial. Fox eliminó la contradicción entre lo que se hacía y lo que se declaraba.

Al inicio de la administración, la política exterior gozó de una alta capacidad de negociación producto del “bono democrático”. Esta capacidad disminuyó drásticamente debido a los cambios en el sistema internacional a partir de los acontecimientos de septiembre del año 2001, y por las divisiones políticas internas. En este periodo, en el que fungió como Secretario de Relaciones Exteriores Jorge Castañeda, la política exterior se caracterizó por ser activa y conflictiva (con los medios); sin embargo, tuvo cierto dinamismo. Desde la llegada de Luis Ernesto Derbez a la SRE en 2003 y hasta el final del sexenio, la diplomacia del gobierno de Fox redujo su dinamismo y se dedicó a cumplir con los compromisos adquiridos.

La elaboración de la política exterior fue poco democrática. Ésta continuó centrada en las élites de poder político y económico.¹³¹ El Congreso jugó un papel secundario. La relación entre los dos poderes estuvo caracterizada por el conflicto de intereses. Situación que refleja el cambio en el sistema político mexicano y en especial la relación entre poderes.

La esencia de la política exterior fue economicista. La administración de Fox utilizó la política exterior como un instrumento para la promoción del desarrollo económico. Sin embargo, los logros económicos no fueron los esperados. Se caracterizó por ser pragmática, priorizó objetivos de corto plazo frente a los de largo plazo.

La política exterior fue más continuista que de cambio con relación a las últimas administraciones priístas; caracterizadas por el ímpetu en el desarrollo económico a través del libre comercio, centradas en la relación con Estados Unidos y con un distanciamiento con América Latina. En general ésta fue errática, no sólo por los tropiezos diplomáticos,¹³² sino porque no tuvo la capacidad de respuesta necesaria, ante los acontecimientos que modificaron el sistema internacional en una etapa temprana de la administración, para el logro del principal objetivo de esta administración que era alcanzar un acuerdo migratorio con Estados Unidos.

El año 2006 fue marcado por dos hechos trascendentales para la vida política nacional: por un lado, la contienda electoral que terminó con un cerrado y controvertido proceso de elecciones presidenciales le dio el triunfo al PAN y en consecuencia dividió al electorado; y por otro, el consecuente inicio del segundo gobierno de la alternancia política en México.

¹³¹ Rafael Velázquez Flores, "Una primera evaluación de la política exterior de la administración de Vicente Fox: alcances y límites, en Consuelo Dávila Pérez y Rubén Cuéllar Laureano (coord.), *La política exterior de México y sus nuevos desafíos*, UNAM/Plaza y Valdés, México, 2008, p. 564.

¹³² Con Cuba, en 2002 fue revelada una conversación telefónica en la cual Vicente Fox invitaba a la Conferencia de Monterrey a su homólogo cubano Fidel Castro, y le pedía que se retirara antes de la clausura con el fin de evitar fricciones con el entonces presidente de los Estados Unidos George W. Bush.

El mismo año, durante la ceremonia de bienvenida, el presidente Fox cometió otro error diplomático al besar el anillo del Papa Juan Pablo segundo, debido a que antepuso su condición católica a la figura de Jefe de Estado.

En 2005, México y Venezuela retiraron a sus respectivos embajadores y redujeron sus relaciones diplomáticas a encargados de negocios. La crisis inicio cuando Fox declaró, al parecer molesto por la oposición del presidente Hugo Chávez frente al ALCA, después de la Cumbre de Mar de Plata que "hay presidente que siguen culpando al exterior de sus problemas", aludiendo al presidente de Venezuela y al de Argentina. Por su parte, Chávez respondió calificando al presidente mexicano de "cachorro del imperio". Esta situación llevo al gobierno mexicano a considerar la ruptura de relaciones diplomáticas con aquel país sudamericano.

De antemano, la división entre el electorado mexicano; el cuestionamiento de legitimidad del proceso federal electoral lanzado por el candidato derrotado del PRD, Andrés Manuel López Obrador y sus seguidores; la ausencia de una mayoría legislativa para el gobierno entrante, nos advirtió que el gobierno en este sexenio sería controvertido.

Otra cuestión que debe ser considerada es el legado que recibe de Vicente Fox el segundo presidente de la alternancia política, resultado de la actuación de su antecesor, y en particular de la situación de la política exterior al momento de asumir el poder.

En este sentido, vale la pena resaltar que, a diferencia del triunfo electoral de Fox, caracterizado por haber conseguido una diferencia significativa y que estuvo revestido por la legitimidad emanada del ya demasiado comentado “bono democrático”, el contexto que rodeó la presentación, oficialización y el cuestionamiento de la legitimidad de los resultados del triunfo de Calderón debilitó de manera significativa la imagen y la credibilidad del ejecutivo federal; adicionalmente, hay que recordar, que con los gobiernos de la alternancia política se ha pronunciado la tendencia de acotar el poder presidencial.

La plataforma electoral 2006 del PAN contaba con un apartado titulado: *Democracia y política exterior responsable*. El cual hacía una breve alusión a la política exterior. Sólo mencionaba que el reto del país era impulsar una política exterior responsable que tuviera como eje rector el desarrollo humano sustentable.¹³³

En esta plataforma, el PAN consideró que México debía ser un país protagonista del mundo y puso en primer lugar la relación con América Latina y después crear alianzas estratégicas en las diferentes regiones. Estados Unidos y Canadá serían prioridad y los temas centrales serían la seguridad, la migración y la prosperidad. Las siguientes prioridades regionales serían la UE, y Asia

¹³³ Consuelo Dávila y Rafael Velázquez, “Principales propuestas de los partidos políticos para la política exterior de México: Escenarios posibles 2006-2012”, en Consuelo Dávila y Rafael Velázquez, *Perspectivas de la política exterior de México 2006-2012*, FCPyS-UNAM, México, 2006, pp. 11-46.

Pacífico.¹³⁴ Es decir, bajo el enfoque de la diversificación la política exterior se enfocaría en los dos primeros círculos concéntricos de prioridades.

Para la conformación del proyecto sexenal, el presidente electo convocó a especialistas para que presentaran propuestas en un foro denominado “México 2030”. El objetivo era establecer la visión del México que se quería para el año 2030, y que sirviera de base para la elaboración del PND-2007.

Ya como presidente en funciones, Calderón y su administración plantearon formalmente los ejes fundamentales de su política exterior. El PND-2007 está estructurado en cinco ejes rectores, uno de los cuales se titula: “*Democracia efectiva y política exterior responsable*”.

En este eje se determina que el país debe aprovechar al máximo las ventajas que se derivan de los tratados internacionales suscritos en diversas materias; y que una política exterior definida y activa debe ir más allá de los tratados comerciales y que está no debe circunscribirse sólo a la migración. Está subdividido en nueve objetivos generales los cuales contienen objetivos particulares y estrategias definidas para el logro de los mismos.

El primero de los objetivos, “*la política exterior como palanca del desarrollo*”, tuvo como principal propósito apoyar al desarrollo económico, social y político del país a partir de una efectiva inserción de México en el mundo. A este objetivo se le establecieron ocho estrategias de acción. Entre las que destacan, aprovechar los distintos esquemas de cooperación para apoyar los programas gubernamentales encargados de la lucha contra la pobreza, la generación de empleos y la seguridad nacional; promover activamente las exportaciones y atraer inversión; aprovechar la red de tratados de libre comercio y las ventajas relacionadas con la apertura comercial; perfeccionar los mecanismos de resolución de controversias en el marco del TLCAN; y modernizar y fortalecer las capacidades del Servicio Exterior.¹³⁵

Por una parte, el objetivo, “*México en la construcción del orden mundial*”, plantea contribuir a los esfuerzos de la comunidad internacional para ampliar la vigencia de los valores y de los principios democráticos, libertades fundamentales

¹³⁴ *Ibidem*.

¹³⁵ Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, 2007, p. 302.

y los derechos humanos. Este objetivo precisa cuatro estrategias, participar activamente en las discusiones a favor de la paz, de la cooperación para el desarrollo; incrementar la participación política de México en los organismos y foros regionales para promover el desarrollo humano sostenible; promover el derecho internacional y las instituciones multilaterales; y coordinar los esfuerzos del gobierno federal en materia de cooperación internacional para el desarrollo.¹³⁶

En el PND-2007, continúa estando presente la directriz de la diversificación de la política exterior y se reconoce la vitalidad que ésta tiene para el país cuando se señala que:

La posición geográfica de México ha significado, indudablemente, buenas oportunidades para la complementación económica con Estados Unidos y Canadá. Aprovecharlas mejor seguirá siendo un compromiso fundamental de la política exterior. Sin embargo, en un mundo dinámico en el que el mapa económico y político se mueve con relativa rapidez, y con ello también las oportunidades para apoyar el desarrollo de México, resulta vital para la nación ampliar y fortalecer las relaciones diplomáticas, comerciales, económicas y de inversión con otros países y regiones del mundo.¹³⁷

Para la consecución del objetivo se establecieron estrategias como, reforzar y extender los lazos políticos, económicos y culturales con América Latina; impulsar la agenda mesoamericana; incrementar la cooperación bilateral y trilateral en América del Norte; construir alianzas estratégicas en Asia y la UE; aprovechar la plataforma del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC); y ampliar los mecanismos de cooperación y la promoción de los intereses económicos de México en el Medio Oriente y África.

A diferencia del sexenio de Fox, al menos en los planteamientos iniciales de la administración de Calderón es considerado el continente africano.

En lo que corresponde al último objetivo de la política exterior responsable, “mexicanos en el exterior y migración” tiene dos finalidades, primero, proteger y promover los derechos de los mexicanos en el exterior, y segundo, construir una nueva cultura de la migración. Se establecieron cuatro estrategias, fortalecer la capacidad de protección y de asistencia jurídica; fortalecer los vínculos con la comunidad que radica en el exterior; promover mecanismos jurídicos

¹³⁶ *Ibidem.*

¹³⁷ *Ibidem.*

internacionales que permitan flujos legales, seguros y ordenados; y coadyuvar en el fortalecimiento del derecho al voto de la comunidad en el exterior.¹³⁸

En el terreno de los hechos, al inicio de sexenio, Calderón desplegó una discreta pero significativa actividad internacional. Como lo prometió en campaña, su primera gira fue a Centro y Sudamérica. Con estas visitas se trató de enmendar las crisis diplomáticas que había generado Fox con algunos países de la región. Al reunirse con varios mandatarios latinoamericanos, Calderón insistió en la “vocación latinoamericanista” de México.

La segunda gira fue a América del Norte. En Ottawa, Calderón criticó la construcción del muro fronterizo en Estados Unidos y aprovechó para solicitar una ampliación en el programa de trabajadores temporales. En Estados Unidos fue recibido por el presidente George Bush. Los viajes internacionales fueron interpretados como un mecanismo para obtener el reconocimiento internacional y legitimidad luego del controvertido triunfo electoral.

Durante su primer año de gobierno, Calderón recibió la visita de varios jefes de estado latinoamericanos, entre los que destacan Michelle Bachelet (Chile), Cristina Fernández de Kirchner (Argentina), “Lula” da Silva (Brasil) y Daniel Ortega (Nicaragua), todos emanados de partidos de izquierda. Éste fue prácticamente un mensaje al interior, ya que, mientras la izquierda mexicana no reconocía su gobierno, en la arena internacional lo reconocieron de manera abierta.

A finales de 2009, durante el conflicto hondureño, las acciones de México dejaron ver que el país aún cuenta con cierta capacidad de interlocución en América Latina. Sin embargo, es necesario mencionar que no fueron suficientes para posicionar al país en el papel de líder diplomático regional.

Todas las actividades de política exterior, que se han desplegado hacia América Latina durante los primeros años de gobierno, demostraron el interés del gobierno por la región latinoamericana. Sin embargo, el asunto aún no rebasa el discurso. Es decir, es cierto que hubo un mayor acercamiento en comparación con el sexenio anterior, pero en la realidad, las relaciones con América Latina se mantienen en el mismo nivel de finales del siglo pasado.

¹³⁸ *Ibidem.*

En cuanto a la relación con Estados Unidos, a pesar de que representa la más importante para México, durante el primer año mantuvo un perfil bajo. Calderón no realizó ninguna visita durante el primer año de gobierno. Algunos factores que pueden explicar esto son que Calderón estaba más preocupado por la situación interna y su guerra contra el narcotráfico, que la administración de Bush estaba por concluir y el prestigio internacional del mandatario estadounidense estaba por los suelos después del fracaso de la guerra en Iraq.

Desde el principio de la administración de Calderón, el tema de la seguridad dominó la agenda bilateral. El tema migratorio pasó a segundo término. Los temas comerciales y financieros eran importantes, pero no fueron máxima prioridad desde el inicio del sexenio. Después de la crisis financiera del 2008, el tema de la seguridad financiera pasó a ser una de las principales preocupaciones del gobierno de Calderón.

Se podría afirmar que desde el año 2001 la relación bilateral se centró en la seguridad, pero en el presente sexenio se ha profundizado este aspecto luego del énfasis del gobierno mexicano en el combate al crimen organizado.

A finales de 2007, ambos gobiernos estructuraron la Iniciativa Mérida, este esquema de cooperación constituiría un paquete de ayuda financiera para tres años. La ayuda no sería en dinero efectivo sino en especie. Desde el inicio esta iniciativa fue criticada tanto en México como en Estados Unidos. En México, los críticos argumentaban que el mecanismo sería parecido al Plan Colombia. En Estados Unidos, los conservadores opinaban que Washington no debería apoyar a un gobierno caracterizado por ser corrupto y violador de derechos humanos.

Para 2009, Calderón tuvo la oportunidad de ser el único presidente recibido por el presidente electo, Barack Obama, antes de tomar su juramento. Durante todo ese año el tema de la seguridad continuó siendo el principal rector de la agenda bilateral.

En cuanto a las relaciones con actores de otras regiones no hubo avances significativos. Europa y Asia Pacífico se mantuvieron como dos opciones para el logro de este objetivo, debido a la importancia de ambas regiones para el fomento del comercio exterior y para la atracción de inversión. Calderón realizó varias

visitas de trabajo que se centraron en la promoción comercial y atraer inversión. Participó en reuniones del Foro económico de Davos y en las del G8 como observador. Realizó varias visitas a países europeos y en Asia visitó Nueva Zelanda, India, Japón y China, Estados claves en la región.

Sin embargo, estas acciones no son suficientes para lograr un avance significativo en las relaciones con estos países; en estas dos regiones se ha prestado interés debido a su potencial económico, pero las acciones llevadas a cabo en esta administración no reflejaron un balance en la balanza comercial del país.

Hacia el final del sexenio, el país fue sede de la dieciseisava Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP16), realizada en Cancún en diciembre de 2010. En junio de 2012, también se llevó a cabo en territorio mexicano la Cumbre del G20.

En esencia, la política exterior de Calderón no mostró cambios profundos, ya que se mantuvieron las líneas generales de la administración pasada. En la forma de conducir la política exterior si hay un cambio respecto del sexenio pasado, Calderón dirige una política exterior menos conflictiva y más cautelosa. En términos generales, la política exterior de este sexenio ha mantenido un bajo perfil; es evidente que el tema prioritario para la presente administración fue la seguridad y la lucha contra el narcotráfico.

3.3 La política exterior hacia África 2001-2012

En el largo periodo de los gobiernos priístas, las relaciones con el continente africano estuvieron marcadas por la ausencia de una política exterior definida, quedando limitadas a una actividad diplomática discontinua, manteniéndose un bajo perfil político. La falta de una política y estrategia definida aunada a la imprecisión de los intereses políticos y económicos de México en dichas relaciones fueron una característica inmutable de estos gobiernos; sin embargo, en las coyunturas trascendentales, estos gobiernos mexicanos adoptaron una

posición política clara e independiente, tal es el caso de la invasión a Etiopía, el caso de Rhodesia del Sur (Zimbabue), el caso de Namibia y la condena al régimen del apartheid.¹³⁹ Por esta razón, son muy debatibles los argumentos que sostienen que dichas coyunturas no implicaron un compromiso político para el país.

La ausencia de una política definida hacia el continente, se podría argumentar, no es exclusiva de México. En especial para los Estados occidentales el continente africano no es prioridad, sobre todo aquellos que mantienen una relación trascendente y compleja con Estados Unidos. Por otro lado, no es posible afirmar que esta región sea irrelevante para un país como México, que al menos en el discurso se identifica como una potencia media con interés de diversificar sus relaciones comerciales y políticas.

En el plano histórico, las relaciones de México con África se han enmarcado en el discurso de la diversificación. Bajo esta perspectiva, dichas relaciones se ubican en el círculo más lejano de las prioridades de la política exterior. Como se apuntó antes, con los países de este círculo, las relaciones se llevan a cabo principalmente a nivel multilateral y en temas de interés global (como el calentamiento global), el intercambio comercial es mínimo, y la política exterior con estos actores es reactiva y se limita a cuestiones coyunturales.

La alternancia política que se vivió en México en el año dos mil, aunada a los cambios gestados en el sistema político en el marco de la transición política, supondrían cambios en la instrumentación, ejecución y orientación de la política exterior del país en general.

Como lo demuestra el segundo capítulo, la importancia que el continente podría tener para México es evidente, entre otras cosas, por las estrategias que históricamente ha utilizado la diplomacia mexicana para buscar el apoyo de países en desarrollo con el fin de equilibrar sus relaciones internacionales. En este sentido, es indiscutible la importancia de los países africanos en foros multilaterales. En cuanto al número de Estados miembros en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el continente africano es el primer lugar, con 53 miembros; México es uno de los países que contribuyen de manera importante al

¹³⁹ Ver Francisco López Cámara, "México y la descolonización en el mundo", *Dos capítulos de la diplomacia mexicana*, UNAM, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Cuernavaca, Morelos, 1993, pp. 59.

sostenimiento de organismos internacionales, destaca por su participación y contribución en los organismos multilaterales, al formar parte de 130 foros y contar con alrededor de 300 funcionarios internacionales.

Para 2007, México era el décimo contribuyente mundial, y el primero de América Latina y el Caribe al presupuesto ordinario de la ONU, el 52% de las contribuciones de la región a la organización eran cubiertas por México.¹⁴⁰ Por lo que debería capitalizar su participación con una presencia más activa y con mayor liderazgo en los foros multilaterales y en la toma de decisiones en el seno de la ONU y sus organismos especializados.

Desde el inicio del periodo de estudio y en especial desde los acontecimientos del 11 de septiembre, se puede percibir una tendencia hacia el reposicionamiento del continente africano en la escena internacional en dos principales vertientes. Primero, los cambios cualitativos gestado al interior del propio continente y, segundo, el interés en el continente de algunos Estados relevantes en el contexto internacional. El cambio en la percepción del papel de África en la escena internacional, se ha traducido en la redefinición de la política exterior hacia la región. Entre estos estados destacan los Estados Unidos, la UE, Turquía y los principales socios de México en la cooperación sur-sur: Brasil, India y China. Países con los que además comparte membresía en el Grupo de los 5 (G5).

A pesar del hecho de que en la SRE el manejo de la política hacia la región norte de África está inscrito en la sección de Medio Oriente abordaré el análisis de manera integral. Esto no significa que ignore la heterogeneidad del continente y las particularidades de las muchas regiones en las que podría dividirse el continente e incluso al interior de los mismos Estados. Sin embargo, como el centro del análisis son las acciones, estrategias y la política hacia el continente, me parece que podría identificar las líneas generales de la política dirigida a la región norte y a la región subsahariana para hacer el análisis integral.

Desde el inicio de su administración, Vicente Fox afirmó que la política exterior del país debería ser reflejo de los cambios políticos internos, centrándose en el proceso electoral del 2 julio del año dos mil. Sin embargo, Fox fue cauteloso

¹⁴⁰ Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, Presidencia de la República, México, 2007, pp.294-295.

en el sentido de reconocer que hubo momentos brillantes en la diplomacia mexicana encabezada por los gobiernos priístas que valdrían la pena tener en cuenta.

Como vimos en el apartado anterior, en el PND-2001 se encuentran los lineamientos centrales de la que debió ser la política exterior y se establecieron los objetivos estratégicos que se perseguirían durante el sexenio. En dicho documento no se hizo mención alguna a África

A diferencia de la administración de Fox, en el PND-1995 de la administración del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) en el apartado de política exterior fue considerado el continente africano.¹⁴¹ La omisión del continente en el documento parecería relativamente irrelevante; sin embargo, en los hechos pudiera ser un indicador de las líneas generales de la política exterior hacia el continente durante todo el sexenio.

Al inicio del sexenio, al menos en el discurso, parecía haber quedado atrás la tradicional política exterior defensiva y reactiva. Destacaban conceptos a los que se hacía énfasis como “el nuevo activismo internacional”, referido especialmente a los foros multilaterales. En este sentido, se pronosticó una agenda ambiciosa, con estrategias y objetivos claros, cuyo propósito era convertir al México en “país puente” caracterizado por un activismo internacionales de vanguardia y liderazgo, como un jugador de peso estratégico y geoeconómico en la configuración de la arquitectura del sistema internacional. Sin embargo, en los hechos, la política hacia el continente fue predecible, desde la destacada ausencia del continente africano tanto en el discurso como en los planteamientos de política exterior.

Las acciones diplomáticas hacia África durante este sexenio tuvieron tres momentos importantes, que auguraron el inicio de una nueva etapa en las relaciones entre México y los países de ese continente. Sin embargo, este augurio se desvaneció en poco tiempo, debido a que las acciones no llevaron a estrechar las relaciones ni a adquirir compromisos.

¹⁴¹ “En África, México necesita contribuir con su presencia a la cooperación internacional con ese continente, y renovar sus vínculos tradicionales, incluyendo la reapertura de representaciones diplomáticas”. Gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Presidencia de la República, México, 1995.

Un primer momento puede identificarse en el año 2002, con la visita de Fox a dos países del África Subsahariana: Nigeria y Sudáfrica. El segundo momento en 2005, con la visita del presidente a dos países del Magreb: Argelia y Marruecos. Y el tercero, a finales de 2005 cuando México es aceptado como observador permanente ante la Unión Africana (UA).

En lo que se refiere a la visita a Sudáfrica, que no fue de Estado, está se llevó a cabo en el marco de la Mega Conferencia Mundial sobre Desarrollo Sostenible, también llamada Cumbre de la Tierra, realizada en Johannesburgo del 26 de agosto al 4 de septiembre.

La delegación mexicana fue coordinada por el entonces subsecretario de Planeación de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), Francisco Székely. Como parte de la delegación también asistieron el entonces Presidente Vicente Fox y el titular de la Semarnat, Víctor Lichtinger.

Dentro de los logros obtenidos en la Cumbre, se alcanzó como acuerdo internacional el tema de la diversidad biológica, tema liderado por México y los países megadiversos. A pesar de la polarización de las posiciones, México se ubicó dentro del grupo de los países megadiversos; donde concretó intereses con países africanos, tal es el caso de Kenia y Sudáfrica.

A pesar de que el mandatario mexicano cumplió con una amplia agenda, que incluyó entrevistas con personalidades como Nelson Mandela, su presencia pasó inadvertida en medio de la de numerosos jefes de Estado. En cuanto a la Conferencia, ésta tuvo magros resultados, incluso siendo calificada de “diálogo de sordos”.¹⁴²

En cuanto a la visita a Nigeria, el mandatario llegó en mal momento. Llegó pocos días después de que una mujer fue condenada a muerte por haber concebido un hijo fuera de matrimonio. En este contexto, Fox ofreció a su homólogo nigeriano, Olusegun Obasango, todo su apoyo en materia de derechos humanos y “cualquier cosa que pueda hacer” para evitar la sentencia de muerte contra Amina Lawal.¹⁴³

¹⁴² <http://www.jornada.unam.mx/2002/09/05/013n1pol.php?origen=politica.html>, fecha de consulta 08/06/2012.

¹⁴³ *Ibidem*.

Esta situación parecería que se convertiría en una causa del mandatario por estar en el tono de la promoción de los derechos humanos; sin embargo, en poco tiempo el caso de Amina Lawal había sido olvidado por Fox y de igual manera por la opinión pública mexicana.¹⁴⁴

La visita oficial a Sudáfrica y Nigeria se fundamentó con argumentos valiosos, el fortalecimiento de las relaciones económicas y políticas con esos países, la búsqueda de líneas de entendimiento y la creación de convergencias en foros multilaterales. Sin embargo, la ausencia de continuidad de los esfuerzos permite suponer que los mencionados argumentos fueron simplemente una nueva expresión de la tradicional actividad diplomática en la región.

En este mismo contexto, en octubre de 2002, se realizó un acto de carácter simbólico y que pretendió mandar un mensaje de acercamiento con los países africanos, el mandatario mexicano inauguró la exposición: *África*. Esta exposición presentó la colección de Arte Africano de los Museos de Bellas Artes de San Francisco, en el Museo Nacional de Antropología e Historia.

En la recta final del sexenio se realizaron visitas a la región del Magreb. Después de tres décadas de la visita del entonces presidente de México, Luis Echeverría (1970-1976) a Argelia en 1975, el presidente Fox realizó otra visita a este país del norte de África. La gira de trabajo incluyó una visita a Marruecos, siendo el primer mandatario mexicano en visitar este Estado. Además de las razones históricas, es posible considerar la importancia del viaje por las grandes expectativas de consolidación de lazos entre México y los dos países más importantes de la Unión del Magreb Árabe (UMA).

En este sentido, el ministro Héctor Valezzi (ex director general para África y Medio Oriente) consideró de importancia la visita a Argelia y Marruecos, ya que estos dos Estados son actores clave en la estrategia de México para profundizar los vínculos más allá del ámbito político con el mundo árabe:

Argelia y Marruecos son dos actores clave en la estrategia de México para profundizar sus vínculos con el mundo árabe, más allá del ámbito político; es innegable que nuestro país ha desarrollado con esas dos naciones excelentes lazos de amistad que datan de 1962 en el caso de Marruecos y de 1964 en el caso de Argelia, los cuales se pueden observar en la

¹⁴⁴ Hilda Varela, *op. cit.*, 2011, p.460.

cooperación multilateral tan intensa que hemos tenido; sin embargo, en la actual coyuntura por la que atraviesan tanto esos países como México, se requiere dar un nuevo enfoque a los vínculos bilaterales, a través de un mayor acercamiento político y de la renovación de los esquemas de cooperación para poder responder al interés que existe por ambas partes y establecer una relación más sustantiva de cara al siglo XXI.¹⁴⁵

Antes de la visita de Fox a Argelia en 2005, en el marco de reuniones internacionales se dieron algunos encuentros, como en la 11 Reunión Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de los Quince, realizada en Yakarta en 2001, o en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, realizada en Monterrey en 2002. También destaca el viaje realizado por el enviado especial del presidente Bouteflika, Lahcene Moussaoui, cuyo principal objetivo fue intercambiar puntos de vista sobre la cuestión del Sahara Occidental, principal tema de conflicto entre México y Marruecos.

En junio de 2002, la embajada de México en Argelia participó en la Feria Internacional de Argel proporcionando información sobre empresas mexicanas fabricantes de alimentos procesados, materiales para la construcción y decoración, y materiales médicos. Esta feria anual permite a las empresas extranjeras presentar sus productos y, de esta manera, darse a conocer, así como establecer contactos económicos con los posibles compradores argelinos.

En febrero de 2005, se realizó en la sede de la Cancillería mexicana la Primera Reunión del Mecanismo de Consultas en Materias de Interés Mutuo México-Argelia, establecido en 2001. Esta reunión tuvo como objetivo analizar el estado de los principales temas de la agenda e impulsar posibilidades de cooperación y promoción de los intercambios comerciales bilaterales. El comunicado difundido conjuntamente precisa que:

Durante esta reunión, los jefes de ambas delegaciones dieron por concluidas las negociaciones del Programa de Cooperación en Educación, Arte, Cultura, Juventud, Cultura Física y Deporte para el periodo 2005 y 2007, y de un Acuerdo de Cooperación en Materia de Plantas y Cuarentena Vegetal. Así mismo, revisaron los avances de otros instrumentos jurídicos como los proyectos del Acuerdo General de Cooperación y del Convenio de Cooperación entre el Consejo Mexicano de Comercio Exterior y la Cámara

¹⁴⁵Zidane Zeraoui, "México y el Magreb: ¿el reencuentro?", en *Revista de Mexicana de Política Exterior*, IMRED-SRE, núm. 74, México, 2005, pp. 111-112.

Argelina de Comercio e Industria, así como de un Acuerdo de Supresión de Visas en Pasaportes Diplomáticos.¹⁴⁶

La visita de Fox permitió la firma de varios acuerdos revisados en el marco del Mecanismo de Consultas. Los acuerdos firmados fueron en materia de cooperación fitosanitaria, de cooperación entre el Consejo Mexicano de Comercio Exterior y la Cámara Argelina de Comercio e Industria; se acordó un programa de cooperación en educación, arte, cultura, juventud y deporte; se suprimieron los visados tanto diplomáticos como oficiales y se creó un acuerdo en el ámbito energético.

A pesar del hecho de México haber establecido relaciones diplomáticas con Marruecos desde 1962, el problema del Sahara Occidental afectó los intercambios bilaterales. Con éste país destacan las visitas de Abderrahmane Youssoufi, como enviado especial de Mohamed VI (en 2003), que tenía como fin sostener encuentros con el presidente Fox y el entonces secretario de Relaciones Exteriores Luis Ernesto Derbez, además de asistir, en su calidad de primer ministro, a la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo que se llevó a cabo Monterrey ese mismo año.

Estos encuentros previos permitieron la visita del rey Mohamed VI a finales de noviembre de 2004. El objetivo oficial de la visita del rey, no sólo a México, sino a diversos países latinoamericanos, como Brasil, Perú, Chile y Argentina, fue establecer lazos culturales y comerciales con los países de la región. Fue la primera vez que un monarca marroquí visitó oficialmente países latinoamericanos.

Más allá de los acuerdos y convenios que se establecieron entre Marruecos y México, como el Convenio Educativo Cultural, la visita de Mohamed VI pretendía obtener la legitimación de la ocupación marroquí del Sahara Occidental. Para Marruecos, la posición de los países latinoamericanos es esencial para sumar votos en la arena internacional. En este sentido, el ministro marroquí de Asuntos Exteriores y Cooperación, Mohamed Benaissa, consideró que la gira fue también una oportunidad para el reino de hacer valer sus posiciones en los contextos

¹⁴⁶ *Ibidem.*

regional e internacional respecto de la primera causa de Marruecos: el Sahara marroquí.¹⁴⁷

En su reunión, el rey marroquí aseguró que su país podría convertirse, para México, en la puerta de entrada al mundo árabe y al continente africano. Y así lo consideró el gobierno mexicano, por lo cual se firmó un memorándum de entendimiento cuya finalidad era establecer un mecanismo de consulta en materias de interés común, así como otro en asuntos relacionados con sanidad animal. Marruecos es el cuarto socio comercial de México en África; sin embargo, el comercio bilateral es casi insignificante.

Durante la visita del rey, el gobierno mexicano se centró en asuntos culturales y comerciales, alejándose de la discusión del Sahara Occidental, situación que llevó a una evaluación positiva por parte de los saharauis. Es decir, consideraron que a pesar de la importancia de la visita, el gobierno mexicano mantuvo su posición respecto a este tema.

En Marruecos, Fox se reunió fundamentalmente con empresarios marroquíes, mostrando un interés económico en Rabat, que se ha consolidado como el primer socio comercial de la UE en la región Norte de África. De igual forma, Fox aprovechó para anunciar la apertura de una representación mexicana en Ramala, capital provisional de la Autoridad Nacional Palestina. Sin embargo, el cierre de representaciones diplomáticas en África continuó en este sexenio, tal fue el caso de la representación en Namibia.

En éste mismo periodo, la Unión Africana decidió aceptar a países no africanos como observadores. En marzo de 2005 ingresó un primer grupo, y en octubre un segundo bloque con el cual entró México. ¿Qué significaría ser observador en la Unión Africana?, significaría que en la realidad se estaría más enterados, que se recibiría más información, y que podrían seguir de cerca los procesos de la Unión Africana y del continente en general, se tendría un conocimiento acertado de la realidad del continente participando estrechamente con los países miembros.¹⁴⁸ A pesar de todas estas posibilidades, la reapertura de

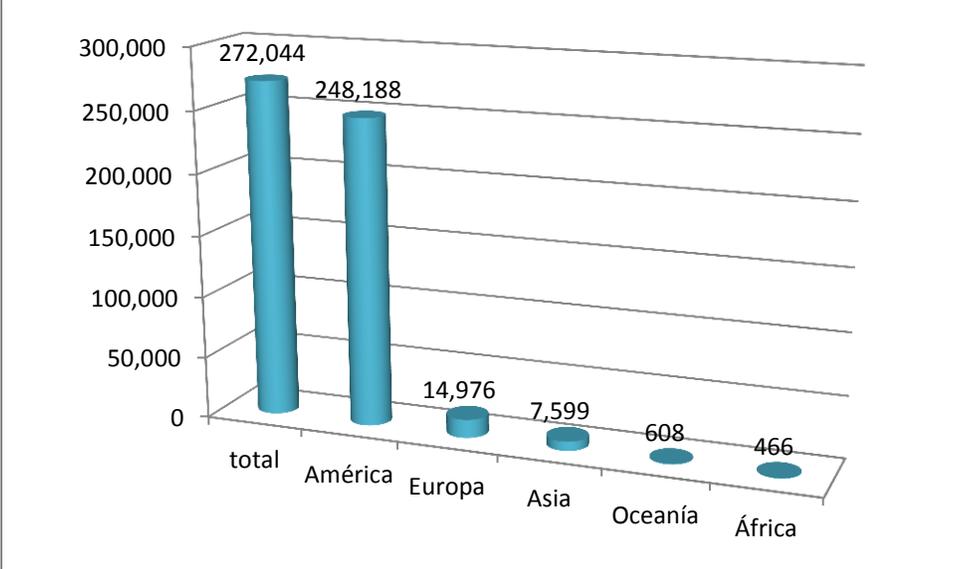
¹⁴⁷ Hilda Varela e Indira I. Sánchez, *op. cit.*, 2011, P. 258.

¹⁴⁸ Marruecos no es miembro debido al conflicto con la República Árabe Saharaui.

la representación en Etiopía, sede de la UA, tuvo que esperar hasta el sexenio siguiente, en 2007.

En consonancia con la perspectiva de diversificación, durante éste primer gobierno de la alternancia, las relaciones internacionales entre México y los países del continente africano se ubicaron en el círculo más lejano de la tabla de prioridades. Por tanto, los encuentros se desarrollaron principalmente en el ámbito multilateral y en temas globales, como la Cumbre de la Tierra en 2002. Los encuentros bilaterales privilegiaron el ámbito cultural y diplomático; con Marruecos se firmó un Convenio Educativo Cultural; con Argelia el Programa de Cooperación en educación, arte, cultura, juventud y deporte, y se suprimieron los visados. El intercambio comercial continuó siendo mínimo, la región fue el destino de los flujos más bajos del total de las exportaciones registrados en 2007, como lo muestra la siguiente gráfica.

Exportaciones de México por continente de destino, 2007 (millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos tomados del Banco de México (BANXICO).

En la “Visión México 2030” se indicó sobre la necesidad de diversificar, ampliar y fortalecer las relaciones diplomáticas, comerciales, económicas y de inversión con otros países y regiones del mundo, de igual forma se hizo énfasis en que la solidez competitiva y la enorme riqueza cultural permitirían estrechar relaciones fructíferas con otras regiones del mundo.

A diferencia del primer sexenio de la alternancia política, en el PND-2007 se consideró al continente africano dentro de los planteamientos de política exterior. Además, se reconoció que las relaciones con los países de este continente se han circunscrito por lo regular a objetivos de coyuntura:

África y Medio Oriente.

Razones históricas y geopolíticas explican que la relación de México con África y Medio Oriente se haya circunscrito, hasta ahora, a objetivos de coyuntura. En la actualidad, el creciente potencial económico de las naciones de África y Medio Oriente, el fortalecimiento de los mecanismos de concertación multilateral regionales en el marco del sistema de Naciones Unidas y la abundancia de recursos naturales no renovables deben ser motivo de un renovado interés de México por participar en la importante evolución de estas regiones. Por el interés nacional y por la responsabilidad internacional que el país busca asumir, es necesario acompañar los esfuerzos de la comunidad internacional para promover el desarrollo y la paz en estas dos regiones del mundo.¹⁴⁹

En los hechos, durante el primer año de gobierno se abrieron nuevos canales de diálogo y cooperación con algunos Estados del continente. En Nigeria y en Etiopía, sede de la UA, se abrieron representaciones diplomáticas y se crearon consulados honorarios en Botsuana y Sudán.

Por parte de los africanos, el gobierno de Libia abrió su embajada en México en 2007. En ese mismo año, destacan las participaciones de México como observador en las Sesiones Ordinarias del Consejo de Ministros y de la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la UA, celebradas en Etiopía y Ghana; y en las reuniones cumbre de la Unión Africana que se realizaron en Etiopía y Egipto.

Con la finalidad de fortalecer los contactos políticos en el continente, en el marco de la 62 Asamblea General de la ONU, se realizaron encuentros bilaterales con los Cancilleres de Etiopía, la República Árabe Saharaui Democrática y Ruanda, así como con el Asesor Especial para África del Secretario General de la ONU. En este mismo sentido, la Subsecretaria de Relaciones Exteriores celebró reuniones de los Mecanismos de Consultas con Argelia, Egipto, y Sudáfrica.

Es decir, a pesar de que los contactos se siguen enfocando en el ámbito diplomático, es importante que los distintos niveles de representación se involucren para darle continuidad a los propósitos que se establezcan en la región.

¹⁴⁹ *Ibidem.*

En el 2008, se trató de fortalecer los vínculos políticos con las reuniones que el Presidente Calderón sostuvo con el entonces Presidente de Sudáfrica, Thabo Mbeki, con el Vicepresidente de Tanzania, Ali Mohammed Shein, y con la Vicepresidenta de Sudáfrica. De nueva cuenta, las reuniones no se limitaron al nivel de Jefes de Estado; por su parte, la Canciller mexicana sostuvo encuentros con la Vicepresidenta de Sudáfrica y con el Vicepresidente de Tanzania, así como con sus homólogos de Angola, Egipto, Etiopía, y Sudáfrica, en el marco de la 63 Asamblea General de la ONU.

La presencia de México en los foros regionales africanos, además de la participación como observador que se ha tenido desde el año 2005 en la UA y en la Liga de Estados Árabes (LEA) desde 2006, se amplió en el año 2009 con la aceptación como observador en la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO), con sede en Abuja, Nigeria. Sin duda, es importante la calidad de observador que tiene el país ante estos foros, sin embargo, el reto es capitalizar esta condición, estableciendo relaciones más comprometidas con los Estados miembros y aprovechar las condiciones para estar cerca de los procesos que se gestan en el continente a fin de conocer la realidad africana y difundir el conocimiento de las áreas en las que se comparten intereses mutuos.

En este sentido, la trascendencia de las relaciones bilaterales en la política exterior de cualquier país es obvia. No obstante, si se examinan con atención, los resultados de este tipo de relaciones suelen ser decepcionantes. Es decir, en un buen número de casos, y México no parece ser la excepción, las relaciones diplomáticas bilaterales forman parte de inercias sin rumbo definido en el accionar internacional de los gobiernos.

Esa situación es de alguna manera paradójica, pues casi todos los países tienen como base fundamental de sus relaciones internacionales las que se establecen de nación a nación, es decir, las bilaterales. Por lo tanto, sería de esperar que los mayores beneficios de cualquier Estado derivarían de la función diplomática desarrollada en el marco de sus relaciones bilaterales. Sin embargo,

no es así en un buen número de casos, sobre todo tratándose de países en desarrollo.¹⁵⁰

Históricamente, la actividad diplomática mexicana en África se ha centrado a los lazos bilaterales con algunos países. La presencia de México en foros regionales y comunidades económicas como la UA o la CEDEAO, puede ser el inicio de una nueva manera de establecer lazos. De las relaciones bilaterales a una visión de conjunto, que le ofrezca al país una mejor inserción en las distintas regiones del continente.

En esa dinámica, ya como miembro de la LEA, México y la organización regional firmaron un Acuerdo para el Establecimiento de un Fondo Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo, con el objetivo de poner en marcha proyectos de cooperación en materia económica, científica, técnica, cultural y educativa.¹⁵¹ Además de la importancia por los intercambios que se puedan dar en el marco de este Fondo, muchos de los miembros de esta organización son africanos: Argelia, Comoras, Djibouti, Egipto, Libia, Mauritania, Marruecos, Somalia, Sudan del Norte y Túnez. Por lo tanto, como lo considera Ana Luisa Fajer, el país tiene una ventana de oportunidades.

La importancia para México de algunos miembros de LEA es evidente. Tal es el caso de Egipto. Egipto es un actor clave en África, en el Medio Oriente (El Cairo es sede de la liga de Estados Árabes) y en el mundo musulmán. En este contexto, Egipto representa para México un socio importante como puente de acercamiento no sólo hacia Medio Oriente, los Estados Árabes y el mundo musulmán en general, sino también hacia países africanos.

En el plano económico, Egipto es el tercer socio comercial de México en África. En el primer trimestre de 2007, el intercambio comercial bilateral fue de 218.3 mdd. Los principales productos exportados fueron partes para la industria petrolera, 26.7%, manufacturas de vidrio, 24.1%, y ácidos nucleicos y sus sales 8.7%. Por parte de México, el principal producto importado fue gasolina 79.7%.¹⁵²

¹⁵⁰ Rogelio Martínez Aguilar, "Hacia un nuevo enfoque de las relaciones bilaterales: visión de conjunto", en Jorge Eduardo Navarrete (coord.), *La reconstrucción de la política exterior de México: Principios, ámbitos, acciones*, UNAM, Colección Prospectiva Global, México, 2006, p. 139.

¹⁵¹ Ana Luisa Fajer Flores, *op. cit.*, p. 29.

¹⁵² *Ibidem*.

A pesar de los esfuerzos de algunos diplomáticos mexicanos por mantener “visible” al país en el continente africano y de difundir su trabajo, fue hasta el año 2010 que Calderón planeó una visita al Continente. Calderón asistió a la ceremonia de inauguración de la Copa Mundial de Fútbol FIFA 2010, que tuvo lugar en Johannesburgo. Por escenario en el que se llevó a cabo la visita a este país, ésta fue muy cuestionada desde que se anunció.

El potencial de la visita era indudable. En el plano comercial, Sudáfrica fue el segundo socio comercial en África del país, en 2009, y es el primer inversionista africano en México; sin embargo, a pesar del potencial, la visita se limitó a la inauguración de la Copa Mundial y a una reunión de trabajo con el Presidente del aquel país, Jacob Zuma.

Podríamos afirmar que la visita fue desaprovechada debido al interés comercial que Sudáfrica tiene en México y al mercado interno y regional que representa este país, como lo ha manifestado Mauricio de María y Campos (embajador en Sudáfrica 2002-2007). Éste país tiene interés en importar alimentos procesados, autopartes de repuesto, material de construcción, medicamentos genéricos, artículos de decoración, ropa y calzado. Por lo pronto, las exportaciones mexicanas se limitan a productos de empresas como Grupo Modelo, Tequila Cuervo, Vitro, Maizoro, Cervecería Cuauhtémoc. A su vez, México importa laminados de acero y cobre, minerales, papel, cartón, cuero y pieles.¹⁵³

Esta visita también representó la oportunidad de dinamizar el comercio entre ambas partes bajo el marco del acuerdo firmado con Sudáfrica para evitar la doble imposición fiscal. Sin embargo, se dejó ir la oportunidad.

En el marco de la gira a Sudáfrica, Calderón participó como invitado de honor en la inauguración de la 15 Sesión Ordinaria de la Asamblea de la UA, que se llevó a cabo en Kampala, Uganda, el 25 de julio de 2010. A pesar de ser la primera participación de un presidente mexicano en el foro, en su discurso, Calderón no hizo mención alguna a éste hecho, ni al trayecto de la UA como organización continental, ni a la coincidencia de procesos políticos internos entre

¹⁵³ Mauricio de María y Campos, *África ofrece buenas oportunidades de negocios a empresas mexicanas*, en <http://impreso.elfinanciero.com.mx/pages/Ejemplar.aspx>, 03/junio/2008, sección de opinión, fecha de consulta: 10/junio/2012.

muchos de los países miembros y México iniciados desde el año 2000; su discurso se centró en exhortar a los líderes africanos a colaborar activamente por el éxito de la COP16, que se llevó a cabo en Cancún en diciembre 2010.

En el mismo año 2010, se realizó la primera reunión de la Comisión Mixta intergubernamental para la Cooperación Económica, Comercial, Científico, Técnica y Tecnológica México-Argelia con el objetivo de profundizar los intercambios bilaterales en el marco del 46 aniversario del establecimiento de relaciones diplomáticas entre ambos países. Aunque a la fecha resulta difícil evaluar el impacto de esta Comisión Mixta debido a la ausencia de datos, en teoría podríamos decir que representa un canal de comunicación interesante entre los actores participantes.

Durante los trabajos de la Comisión Mixta, las instituciones mexicanas y argelinas participantes, dialogaron sobre asuntos en materia económica, de comercio e inversión; oportunidades de negocios en el ramo energético; cooperación técnica, científica y tecnológica en energía, turismo, agricultura, pesca y acuicultura, medio ambiente y recursos naturales (recursos hidráulicos y tecnología del agua); salud; y cooperación cultural en materia de deportes.¹⁵⁴

Los participantes reconocieron la necesidad de incrementar los contactos entre el sector empresarial de ambos países y reforzar el intercambio de información entre las organizaciones empresariales mexicanas y argelinas con el propósito de aprovechar el potencial de complementariedad económica.

En el marco de ésta reunión, se firmaron tres instrumentos: el Convenio de Cooperación Técnica, Científica y Tecnológica; el Acuerdo de Cooperación Técnica en Materia de Recursos Hídricos y la Carta de Intención de Cooperación en Materia de Salud entre la Secretaría de Salud de México y el Ministerio de Salud y Población de Argelia.

Hacia el final del periodo de estudio, el intercambio comercial con los países africanos continuó siendo mínimo. Además, en el flujo de exportaciones se registró una tendencia a la baja. A finales del año 2007, las exportaciones mexicanas

¹⁵⁴ Secretaría de Relaciones Exteriores, <http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/es/comunicados/583-328>.

hacia la región oscilaron entre los \$466 millones de dólares; al final de primer semestre del 2012, representaron alrededor de \$333 millones de dólares.

El intercambio comercial se sigue concentrando en pocos socios y en algunos productos. Las exportaciones se concentraron en cuatro países principalmente: Sudáfrica, Argelia, Egipto y Angola. Estos socios representaron \$296 md de los \$333 md del total de las exportaciones al continente. Los destinos comerciales de las exportaciones mexicanas que registraron un valor mayor a \$10 md fueron únicamente siete países. La balanza comercial con el continente africano registró un saldo negativo para México. (ver tablas de exportaciones e importaciones)

Principales destinos de exportaciones mexicanas en África

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Sudáfrica	68,122,912	193,629,719	125,010,180	160,073,089	263,421,557	124,348,928
Argelia	70,922,752	399,934,777	266,054,179	99,417,691	201,704,608	76,363,169
Egipto	32,767,618	36,376,248	34,205,645	69,272,566	66,311,058	24,900,166
Angola	10,361,838	32,044,761	56,617,641	17,803,314	69,534,715	22,100,255
Túnez	9,767,083	23,748,405	20,348,406	31,549,500	23,093,641	18,517,800
Libia	9,109,808	40,967,016	28,464,425	9,033,649	1,115,873	15,806,498
Nigeria	5,668,199	22,156,431	28,466,538	30,854,686	35,542,762	14,686,445
*valores en dólares americanos					total	296,723,261

Fuente: Elaboración propia con datos tomados del sitio oficial de la Secretaría de Economía.

<http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/comercio-exterior/informacion-estadistica-y-arancelaria#>

*Datos hasta primer semestre 2012.

Principales orígenes de importaciones mexicanas

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Sudáfrica	84,264,517	424,425,248	212,170,120	384,527,102	705,703,416	296,357,614
Marruecos	85,120,470	195,916,022	106,953,283	213,545,370	233,557,700	94,043,838
Nigeria	88,002,066	444,515,749	325,421,780	334,109,927	279,532,083	63,045,044
Argelia	26,049,693	232,525,030	17,338,387	7,948,099	22,013,612	35,970,258
Egipto	148,949,801	395,305,783	84,113,050	117,521,580	262,738,539	13,150,187
Túnez	8,610,756	26,353,615	31,099,403	22,599,845	32,204,377	12,046,044
*valores en dólares americanos					total	514,612,985

Fuente: Elaboración propia con datos tomados del sitio oficial de la Secretaría de Economía.

<http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/comercio-exterior/informacion-estadistica-y-arancelaria#>

*Datos hasta primer semestre 2012.

El ámbito cultural es el campo en el que los gobiernos mexicanos han podido cooperar de manera más inmediata con los países de África. Esto no significa necesariamente que el ámbito cultural sea un espacio de menor importancia. De hecho, es posible afirmar que la cultura es el medio por el cual los Estados aspiran a ejercer mayor o menor influencia en el contexto internacional, desvinculándose de los ámbitos políticos o económicos. La cultura ayuda a dirimir el desconocimiento que recíprocamente tienen las partes entre sí. En este sentido, es innegable el potencial de la cultura en las relaciones entre México y los Estados africanos.

En este ámbito, desde el inicio del sexenio anualmente se celebra en el mes de mayo la *Semana de África en México*. Esta iniciativa tiene como objetivo la difusión de África en general, engloba diversas actividades culturales, académicas, gastronómicas, empresariales y comerciales.

En esta iniciativa participan diversos actores tanto nacionales como internacionales, entre los que destaca la SRE, la Comisión de Relaciones Exteriores-África del Senado, las embajadas africanas en México, el COLMEX, la UNAM, la Cámara Árabe Mexicana de Industria y Comercio, entre otros.

En cuanto a la presencia diplomática mexicana en África, a pesar de la apertura de las ya mencionadas embajadas, México aún cuenta con una débil representación en aquel continente. El distanciamiento político con países claves en la región continuaron este sexenio, tal fue el caso de Angola y Namibia.

Se anunció la apertura de la embajada en Luanda, Angola, como gesto de reciprocidad y en atención a las demandas del personal diplomático africano acreditado en México. Sin embargo, por justificaciones presupuestales con menos de un año fue cerrada. Acción que fue muy criticada por los diplomáticos africanos.

La débil presencia diplomática de México en África pretende ser subsanada por una red de concurrencias, la cual es insuficiente y hasta cierto punto errática. En toda el África Austral sólo se cuenta con una embajada, mediante la representación en Sudáfrica se pretende cubrir el trabajo ante otros nueve Estados. En esta región se ubican la mayoría de los miembros de la SADC, una

de las REC más importantes en el continente; desde este punto de vista es muy cuestionable que el país no cuente con una representación diplomática en Estados como Angola, Botsuana o Mozambique.

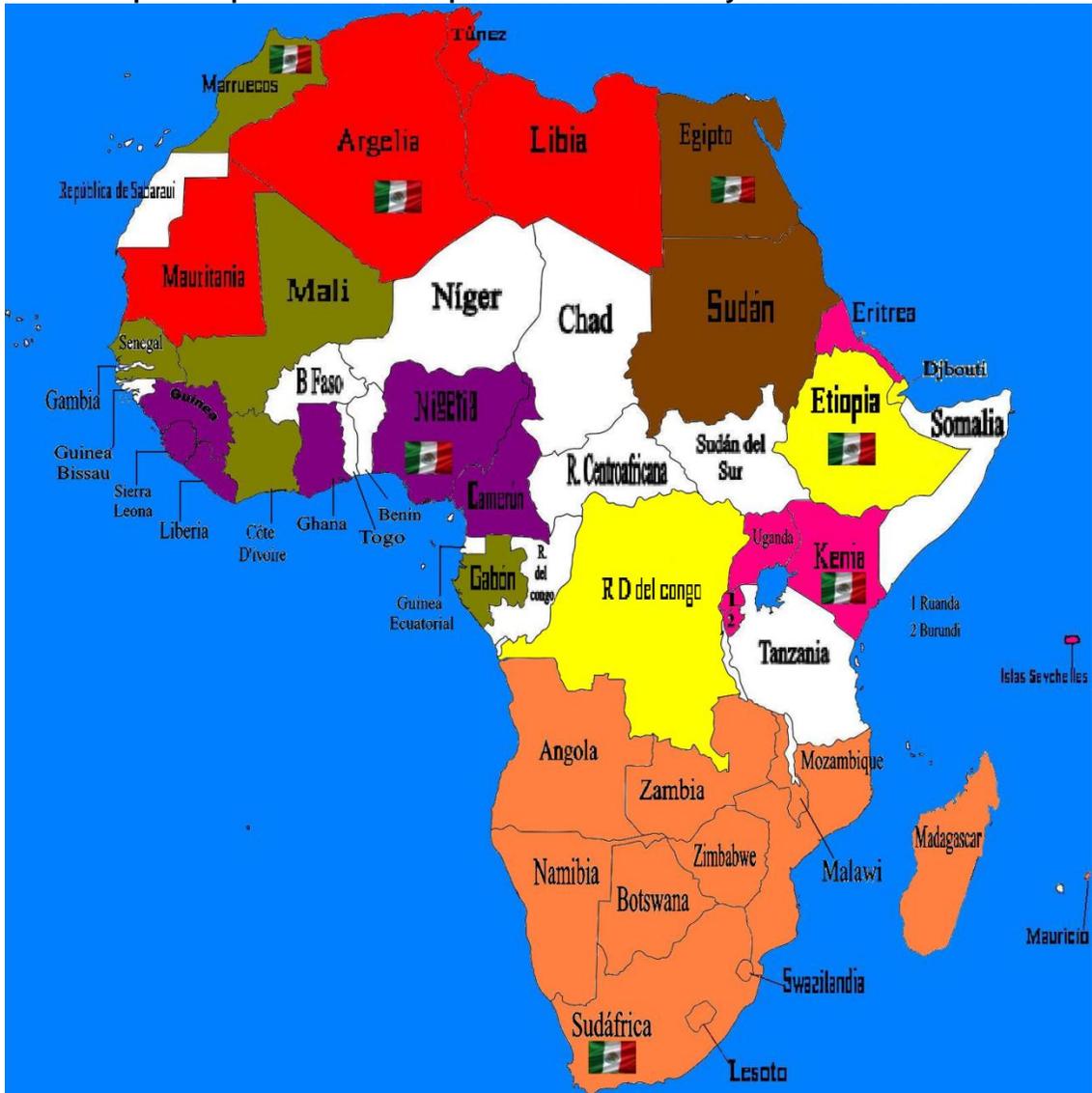
La misma situación en la región occidental. En esta región se ubican los miembros de la CEDEAO o ECOWAS (por sus siglas en inglés), ante la cual México es observador desde 2009 y hasta la fecha sólo se cuenta con una embajada en toda la región. A través de la representación en Nigeria se pretende llevar a cabo el trabajo en Estados como Camerún, Ghana, Guinea, Liberia y Sierra Leona. Lo errático de la red de concurrencias es evidente en esta subregión; desde la embajada de Marruecos se pretende cubrir el trabajo en Estados con una destaca participación en la CEDEAO, tal es el caso de Mali, Senegal y Costa de Marfil; Estados que debido a su importancia en la subregión es innegable la necesidad de una embajada en cada uno de ellos. (ver mapa de representaciones diplomáticas mexicanas)

Ahora bien, es importante considerar que la débil presencia diplomática es recíproca. La representaciones africanas en México son recíprocas en África; con excepción de Angola, Costa de Marfil y Libia. Es decir, esto también refleja el poco interés que representa para la mayoría de los Estados africanos estrechar relaciones con México.¹⁵⁵ Mientras que en otros países latinoamericanos, como Brasil, la presencia diplomática supera las treinta embajadas, en México sólo cuentan con ocho representaciones a ese nivel.

El factor del desinterés por parte de los Estado africanos es poco considerado, salvo por Jesús Contreras. Prueba de ello, las históricas relaciones con Etiopía son de suma importancia para los especialistas mexicanos. Por tal motivo, el hecho de que México no contará con una embajada en aquel país fue fuertemente criticado; sin embargo, nunca dirigen el análisis para observar que Etiopía no cuenta con una representación en el país. México no representa un socio estratégico para los Estados africanos.

¹⁵⁵ México estableció relaciones diplomáticas con la República de Sudán del Sur, admitida como el 193º miembro de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), tras proclamar su independencia el 9 de julio de 2011.

Mapa de representaciones diplomáticas residentes y concurrencias en África.



Fuente: Elaboración propia con datos tomados del sitio oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores: <http://www.sre.gob.mx/index.php>.

A pesar de los beneficios potenciales que significan las relaciones con los países africanos, la estructura sus relaciones internacionales es una de las limitantes que se deben tomar en cuenta. Es decir, así como en la política exterior de México se establecen prioridades, los países africanos hacen lo mismo con miras a cumplir sus objetivos.

Por lo tanto, desde la perspectiva de Jesús Contreras, podríamos argumentar que las relaciones con México no son prioritarias para los Estados africanos

situación que representa un desafío para la instrumentación de una política exterior coherente hacia la región.

3.4 Actores no tradicionales en las relaciones exteriores de México con África: El Senado de la República

Como se mencionó antes, tanto las tendencias globales como los fenómenos que se desarrollan al interior de los Estados inciden en las relaciones internacionales de los mismos. En este particular, nos referimos a los procesos de internacionalización económica, que se han acelerado desde las últimas décadas del siglo XX, y a la transición política en México, gestada desde finales de la década de los noventa.

Bajo éste marco del camino hacia la transición política, como se apuntó al inicio de este capítulo, el hecho de que Municipios y Entidades Federativas comenzaran a ser gobernados por partidos políticos diferentes al del gobierno federal; las pérdidas de la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados en la LVII legislatura (1997) y de la Jefatura del Gobierno del Distrito Federal por parte del PRI; y la alternancia política en la titularidad del Ejecutivo Federal en el año 2000, sin duda ha modificado la relación entre los Poderes Federales.

Durante la última década, la participación de actores gubernamentales e incidencia de actores no gubernamentales, dentro del proceso de toma de decisiones de la política exterior de México se ha intensificado, reflejándose principalmente en los temas de tipo económico y financiero.

Sin embargo, dentro del proceso de consolidación de un sistema político democrático e incluyente, la “asignatura pendiente” no debe limitarse a extender la participación de actores dentro del proceso de toma de decisiones; sino dotar de mecanismos y espacios a los que ya están insertos en ésta dinámica (transformarlos en factores de decisión).

En este sentido, el papel de actores considerados tradicionales en la política exterior del país ha cambiado tornándolos verdaderos factores en dicho proceso.

Nos referimos al papel desempeñado por los órganos del Senado de la República; en particular de las Comisiones de Relaciones Exteriores.

En teoría y normativamente, uno de los actores gubernamentales considerados tradicionales en el proceso de toma de decisiones en materia de política exterior es el Senado de la República.¹⁵⁶ Pero entonces valdría la pena responder la siguiente cuestión ¿Por qué en este trabajo de investigación lo consideramos como un “actor no tradicional” en las relaciones exteriores del país?

Hasta antes de iniciada la transición política en México, consideramos que la composición de los Poderes Federales en México, particularmente el ejecutivo y el legislativo, aunado a los límites constitucionales (aún existentes) del Senado, impedían que realmente éste desempeñara el papel de actor dentro del proceso en materia de política exterior. Es decir, constitucionalmente el presidente de la República es el encargado de dirigir la política exterior del país y el Senado es el encargado de analizarla; pero en un contexto dónde el titular del Ejecutivo Federal era encabezado por el PRI y la mayoría absoluta en ambas Cámaras del Poder Legislativo estaba a cargo del mismo grupo parlamentario ¿Qué papel podría desempeñar el Senado? En este contexto, el Senado se manifestaba como testigo de las decisiones en esta materia.

En palabras de Rafael Velázquez y Karen Marín:

Anteriormente, el Congreso estaba supeditado a la voluntad del ejecutivo en asuntos internacionales. Es decir, la relación era meramente lineal. Prácticamente, el ejecutivo mantenía el monopolio del poder en el proceso de toma de decisiones de la política exterior. El juego de los actores políticos al interior del Congreso tenía un peso menor y el papel de los partidos de oposición era poco relevante en el diseño de la política exterior.¹⁵⁷

El contexto descrito por Velázquez y Marín ha sido diferente durante los gobiernos de la alternancia política. Nos referimos particularmente a que durante las cuatro legislaturas correspondientes al periodo 2000-2012 (LVIII-LXI) el grupo parlamentario titular del Ejecutivo Federal nunca ha gozado de una mayoría absoluta en ninguna de las Cámaras. Esta situación, sin duda, convierte al Senado de la República en un espacio de negociación y en verdadero actor en el proceso

¹⁵⁶ Ver los artículos constitucionales 76, 89 frac. X y 133.

¹⁵⁷ Rafael Velázquez y Karen Marín, *Política exterior y diplomacia parlamentaria: El caso de los puntos de acuerdo durante la LX legislatura*, CIDE, México, 2010, p. 2.

de toma de decisiones de política exterior, ya que el Poder Legislativo ya no se desempeña como testigo en esta materia; sino que su actuación tiene repercusiones en la toma de decisiones. Además como resultado de estos cambios en el sistema político, los poderes de decisión del Poder Ejecutivo en materia de política exterior se han acotado significativamente.

Este cambio en la participación del Senado en materia de relaciones exteriores ha complejizado el proceso de toma de decisiones, pero desde nuestro punto de vista, también ha otorgado mayor margen de maniobra a la política exterior en particular. Nos referimos a que por un lado, hemos presenciado que el Senado de la República, en un hecho sin precedentes, niegue el permiso al Presidente de la República para realizar una gira de trabajo.¹⁵⁸ Pero por otro lado, se ha ganado margen de maniobra en algunas de las relaciones complejas que mantiene el país; por ejemplo, el caso de Marruecos y de la República Árabe Saharaui, mientras en la SRE se ha priorizado la participación de Marruecos en las actividades concernientes al continente africano, como en la semana de África; el Senado se ha convertido en el espacio alternativo donde los representantes de la República Árabe Saharaui llevan a cabo su participación. De esta manera la SRE en coordinación con la Comisión de Relaciones Exteriores-África del Senado ha logrado la participación de ambas partes y se ha evitado enfrentarlas, logrando un equilibrio en dichas relaciones.

3.4.1 El Senado como complejo orgánico

Por lo regular nos referimos al Senado como si fuera un sólo órgano, cuando en realidad esta expresión hace alusión a una diversidad orgánica que actúa en distintos momentos y con distintas funciones normativas. Por tal motivo, la identificación de los órganos por los que está compuesto es necesaria para comprender las funciones normativas que desempeñan en materia de relaciones exteriores y que órgano (s) pueden tener un papel más activo en el proceso de

¹⁵⁸ Diario el Universal. http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_notas=82902&tabla=nacion, fecha de consulta: 15 de julio 2012.

toma de decisiones en materia de política exterior y en particular en las relaciones con los países del continente africano.

Los grupos parlamentarios son la organización que pueden adoptar los senadores con igual afiliación de partido político, con el fin de realizar tareas específicas en el Senado y coadyuvar al proceso legislativo.¹⁵⁹ Estos grupos se integrarán por todos los senadores del mismo partido, siempre y cuando, alcance el número mínimo de miembros, cinco senadores. En cuanto a las facultades en materia de relaciones exteriores, *a priori* es difícil identificar los modos de expresión normativa de los grupos parlamentarios en esta materia, ya que no se prevé ninguna forma de actuación directa. Es decir, las formas de actuación de los grupos habrán de darse por las propuestas de los integrantes de la Junta de Coordinación Política, o dentro de las votaciones que se llevan a cabo en el Pleno; por lo cual no se consideran manifestaciones directas de los grupos, sino que se considera que las mismas forman parte de las manifestaciones de éstos últimos órganos.

Las Comisiones son un órgano relevante en materia de relaciones exteriores. Se trata de órganos con una muy amplia variedad de tareas por cumplir; pero más allá de la materia que trate, las comisiones tienen en común la realización de funciones que integran una de las etapas de algún proceso normativo en el que finalmente el Pleno habrá de decidir. A pesar de la gran variedad de temáticas abordadas por las comisiones, éstas se pueden clasificar conforme a dos criterios aludidos en la Ley: Comisiones ordinarias y comisiones especiales. Las comisiones ordinarias son todas aquellas que se encuentren previstas en el artículo 90 de la Ley o sean creadas por un acuerdo del Pleno en términos del artículo 95.1 de la misma. Las comisiones especiales son aquellas que no se encuentren previstas o sean creadas con fundamento en los artículos antes mencionados.¹⁶⁰

En cuanto a la participación materia de política exterior, evidentemente desde ahora podemos mencionar a la ordinaria de Relaciones Exteriores, debido a su

¹⁵⁹ José Ramón Cossío D. y Gabriela Rodríguez Huerta, *El Senado de la República y las relaciones exteriores*, ITAM y Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, p. 92.

¹⁶⁰ *Ibidem*, pp. 88-94.

ámbito competencial y su denominación expresa. Adicionalmente, se han creado otras que pueden participar en el proceso de toma de decisiones en ésta materia como la de Asuntos Fronterizos; de Relaciones Exteriores-América del Norte; Relaciones Exteriores- América Latina y el Caribe; de Relaciones Exteriores- Asia Pacífico, Relaciones Exteriores- Europa; Relaciones Exteriores- África; Relaciones Exteriores- Organismos Internacionales y Relaciones Exteriores-Organizaciones No Gubernamentales.

En este sentido, y en virtud de haber hecho una mera descripción orgánica, cabe decir que las comisiones acabadas de mencionar tendrán, en principio, las competencias necesarias para analizar, de manera sustantiva, los informes de política exterior que sean remitidos al Senado.

3.4.2 Análisis de la política exterior: ¿Facultad en materia de política exterior?

Con la expresión “facultades en materia de relaciones exteriores” se hace alusión a los procesos encaminados a producir normas que surtan efectos en el orden internacional, se constituyan en uno de los elementos de las normas componentes del propio orden jurídico extranjero. De igual manera, podemos llamar “atribuciones o competencias en materia de relaciones exteriores”, al componente material de la facultad o, lo que es igual, al ámbito material de validez de ésta.¹⁶¹

Ahora bien, cuando se hace mención a las “facultades exclusivas del Senado”, en realidad se hace referencia al hecho de que en ciertas condiciones la intervención del Senado se da de modo predominante, o sin requerir la intervención de la Cámara de Diputados. Por lo tanto, estamos frente a una situación de grado de intervención, mas no de esencia o de plena exclusión. Es decir, las distinciones jurídicas son de grado y no de esencia, aquello que sea “exclusivo” debe interpretarse desde ésta óptica.

¹⁶¹ *Ibidem*, p. 14.

La única facultad ejercida en términos de exclusividad es el análisis de la política exterior del Ejecutivo Federal.¹⁶² En los demás casos, las atribuciones se ejecutan conjuntamente con otros órganos. Por lo tanto, cuando se alude a la expresión “exclusividad” de las facultades del Senado en materia de relaciones exteriores, sencillamente, se refiere a que la intervención del Senado se da de un modo que podemos llamar predominante. Las maneras en que los órganos del Senado pueden ejercer sus facultades son mediante el ejercicio compartido con otros órganos estatales en igualdad de condiciones; realizadas en exclusividad (análisis de la política exterior); y en ejercicio realizado en conjunción con otros órganos, pero con predominio del Senado.

Si analizamos las facultades con que cuenta el Senado en materia de relaciones exteriores, nos podemos dar cuenta que en la mayoría de los casos se ejercen en conjunción con otros órganos del Estado. Es decir, la pluralidad de los órganos que componen el Senado debe actuar dentro de un proceso en el que participan otros órganos estatales a efecto de producir una norma válida. A manera de ejemplo, la aprobación de los tratados internacionales. Este proceso requiere que antes y después de la participación del Senado (de forma directa Mesa directiva, Comisión de Relaciones Exteriores, comisión competente en la materia sustantiva del tratado y Pleno, fundamentalmente; e indirectamente, Grupos Parlamentarios y Junta de Coordinación Política), actúen el Presidente de la República y los secretarios de Gobernación y Relaciones Exteriores, todo con el fin de que la norma producida sea validada.

En cuanto a la facultad del Senado sobre el análisis de la política exterior, antes debemos mencionar que existe un debate con respecto a si ésta cabe o no dentro del tipo de “relaciones exteriores”. Este debate ha cobrado importancia ya que, desde un punto de vista, el conjunto de acciones que realizan los órganos del Senado limitan sus efectos al orden jurídico nacional; sin embargo, y en contra de

¹⁶² “Son facultades exclusivas del Senado: I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso”. Ver artículo 76 constitucional fracción I.

lo anterior, la doctrina suele clasificarla como un ejemplo de las facultades del Senado en materia de relaciones exteriores.¹⁶³

Ahora bien, lo que nos interesa de esta facultad es el objeto del análisis y los criterios del mismo para poder entender el papel de los órganos del Senado en el proceso de toma de decisiones. La importancia de lo anterior deriva simplemente porque es la tarea que debe realizar el Senado respecto a las acciones en materia de política exterior del país. Por lo pronto, lo único definido en la Constitución es que el análisis será hecho por el Senado.¹⁶⁴ En principio lo que debemos abordar son las acciones que realiza cada órgano durante el proceso de análisis, en particular, la Mesa Directiva, el Pleno, y las Comisiones pertinentes,

La Mesa Directiva. Ésta realiza el trámite legislativo, desde la recepción del informe, las asignaciones a las Comisiones competentes, y la realización de los procesos que se deriven de las decisiones tomadas por las respectivas Comisiones, como pueden ser las concernientes a la comparecencia de algún Secretario de Estado, para solicitar aclaraciones, o para someter al pleno algún punto de acuerdo. La actuación del Pleno derivará de las razones por las cuales se hayan enviado el informe a las respectivas Comisiones, así como lo dictaminado por ellas.

Desde el punto de vistas formal, la actuación de las Comisiones en el análisis de la política exterior “son sólo una etapa dentro de un complejo proceso de producción normativo, ello debido a que éste se realiza, fundamentalmente, mediante la producción de dictámenes que en última instancia deberán ser conocidos por el Pleno”.¹⁶⁵

En lo que respecta al objeto del análisis, la misma fracción I del artículo 76 menciona que serán los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso. Esta cuestión, para José Ramón Cossío, admite dos formas de análisis. Una material, que se distinguiría por el hecho de que aquello a estudiar por el Senado es la política

¹⁶³ José Ramón Cossío D. y Gabriela Rodríguez Huerta, *op. cit.*, p. 145. Hacer un análisis de éste debate rebasa los objetivos del presente capítulo y de la investigación en general.

¹⁶⁴ Es preciso aclarar que la fracción I del artículo 76 presenta cierto problema, en tanto que, por un aparte, la información debe ser rendida ante el Congreso, mientras que el análisis debe ser hecho exclusivamente por el Senado.

¹⁶⁵ José Ramón Cossío D. y Gabriela Rodríguez Huerta, *op. cit.*, p. 152.

exterior llevada a cabo por el Ejecutivo Federal; y otra formal, concerniente al medio sobre el cual debe llevarse a cabo el análisis de las acciones en materia de política exterior, a través de los informes que se rindan al Senado.

Desde el punto de vista material, es preciso anotar que además de la información otorgada al Congreso, el Senado a través de sus órganos correspondientes puede analizar todas las acciones realizadas por el Presidente de la República en lo que respecta a las relaciones bilaterales y regionales, participación en foros, conferencias internacionales, cooperación internacional, participación de México en organismos internacionales (regionales y universales), seguridad internacional, comercio, derechos humanos, migración, medio ambiente, etc. Ahora, desde el punto de vista formal, y basándonos literalmente en el precepto constitucional, podríamos considerar que únicamente hace referencia al informe que el Presidente rinde ante el Congreso de la Unión en términos del artículo 69 y a los informes complementarios que rinda el Secretario de Relaciones Exteriores en términos del artículo 93 párrafo primero.¹⁶⁶

En base a la revisión hecha hasta el momento, podríamos argumentar que la facultad de análisis de la política exterior está limitada a examinar los informes rendidos al Congreso y a analizar las acciones en materia llevadas a cabo por el Presidente de la República. Sin embargo, sería pertinente saber bajo qué criterios se realiza dicho análisis, esto con la finalidad de saber el impacto *a posteriori* que puede tener dicho análisis.

Respecto del criterio o los criterios bajo los cuales los órganos del Senado realizan el análisis, éstos podemos identificarlos según la fuente del mismo. Los que están basados en las disposiciones constitucionales en general; los que se derivan de las normas del derecho internacional que sean aplicables al orden jurídico mexicano; y por último, las determinaciones que se establecen en el PND y en los programas que de éste se derivan.¹⁶⁷

¹⁶⁶ “Art. 69.- En la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el Presidente de la República presentará un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la administración del país.”

“Art. 93.- Los secretarios del despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos.” Ver Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, México, 2010.

¹⁶⁷ José Ramón identifica otras como: la fracción X del artículo 89 constitucional y las disposiciones legales y reglamentarias que conforman el orden jurídico mexicano. Sin embargo, consideramos que están implícitas en las mencionadas.

Con base en esto, podemos argumentar que el análisis de política exterior que los órganos del Senado realizan es contrastar las acciones e informes presentados frente alguno de los criterios mencionados. En este sentido, los órganos del Senado pueden elegir cualquiera de esos elementos a efecto de analizar la conducción de la política exterior. Pero al hacerlo evidentemente no lleva a cabo una evaluación que tenga algún impacto en la orientación de la misma, simplemente se lleva a cabo un análisis.

Por lo tanto, la facultad exclusiva del Senado: análisis de la política exterior, la consideramos una limitante constitucional a la participación de los órganos del Senado en el proceso de toma de decisiones en materia de política exterior. Sin embargo, es preciso señalar que el ejercicio del Senado en su conjunto ha trascendido el limitado ámbito de las facultades de análisis y aprobación. En particular, el papel que pueden desempeñar las Comisiones de relaciones exteriores.

Las Comisiones de relaciones exteriores tienen como una de sus principales tareas dictaminar las iniciativas turnadas por la Mesa Directiva del Senado, los puntos de acuerdo en esta materia presentados por los Senadores, así como los nombramientos diplomáticos hechos por el titular de Ejecutivo Federal. Sin embargo, sus acciones no se limitan a estas facultades. Asimismo, éstas constituyen un espacio que puede contribuir a la orientación de la política exterior.

3.4.3 La Comisión de Relaciones Exteriores-África

Al inicio de las funciones de la LX legislatura, el Pleno de la Cámara de Senadores aprobó el Acuerdo de creación de Comisiones ordinarias, estableciendo en el tercer apartado que se modifican algunas y se crean otras las cuales tendrán facultades de análisis y dictamen de las iniciativas de ley o decreto y de las

proposiciones que les sean turnadas, así como de los asuntos de su competencia, entre dichas Comisiones estuvo incluida la de Relaciones Exteriores-África.¹⁶⁸

Al momento de su creación, la Comisión de Relaciones Exteriores-África estableció como objetivos generales:

1. Analizar y dictaminar los instrumentos internacionales que sean turnados por la Mesa Directiva.
2. Promover reuniones con los Embajadores de los países de África con los que se sostiene relación diplomática.
3. Organizar reuniones con los Cónsules de los países de África con los que se tiene relación diplomática.
4. Promover la diplomacia parlamentaria con los países africanos.
5. Difundir la cultura, arte y situación actual que prevalece en los países que integran el continente africano.¹⁶⁹

Para la consecución de los objetivos generales se establecieron acciones puntuales:

1. Realizar de manera trimestral una reunión de trabajo con los Embajadores acreditados en nuestro país, con la intención de fortalecer las relaciones diplomáticas con sus países.
2. Realizar semestralmente una reunión de trabajo con los Cónsules de los países africanos acreditados en México, con la finalidad de intentar coadyuvar con ellos en las situaciones que vayan planteando.
3. Impulsar en las instancias respectivas el incremento de las relaciones diplomáticas con algunos países de África.
4. Organizar algunos viajes que fomenten la diplomacia parlamentaria entre los legisladores mexicanos y africanos.
5. Organizar seminarios, cursos o ciclos de conferencias relativos a diversos temas de interés vinculados con la situación de África.¹⁷⁰

La importancia de la creación de ésta comisión radica en que sus actividades han rebasado el límites de sus facultades constitucionales de análisis

¹⁶⁸ Junta de Coordinación Política, "Acuerdo de la Junta de Coordinación Política para la creación de Comisiones Ordinarias", Senado de la República, LX legislatura, México, 2006.

¹⁶⁹ http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/relextafrica/content/programa_trabajo/Plan_Trabajo_1er.pdf.

¹⁷⁰ *Ibidem*.

y dictamen. En este sentido, una de las actividades que ha ejercido, a través de la Secretaría Técnica,¹⁷¹ es establecer comunicación directa con los titulares y encargados de instituciones académicas con las cuales se han organizado seminarios, cursos y ciclos de conferencias. Esto con el objetivo de coadyuvar a la difusión del estudio y análisis de los estudios africanos vinculando la academia con el sector gubernamental.

Es importante señalar, en esta estrategia desarrollada por la Comisión, nuestra institución, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), ha quedado relegada debido al poco interés y difusión que tienen los estudios africanos al interior de ésta. La misma Comisión argumenta que la principal institución con la que tienen contacto es el Colegio de México (COLMEX), debido a que “es la única en nuestro país en contar con un Centro de Estudios de Asia y África”.¹⁷² Esta situación se ha reflejado en la participación mayoritaria de expertos académicos del COLMEX en actividades relacionadas con temas africanos organizadas por éste órgano del Senado.

La comunicación entre los poderes federales y sus distintas dependencias es significativa para lograr una colaboración mutua. En este sentido, las reuniones de trabajo del personal de la Comisión con personal de la SRE y el cuerpo diplomático que se encuentra adscrito en países africanos ha sido otro instrumento que ha utilizado éste órgano. De estas reuniones de trabajo destaca el canal de comunicación que se ha logrado con la Dirección General para África y Medio Oriente de la SRE; que en un primer momento estuvo a cargo de Ana Luisa Fajer y posteriormente de Sara Valdés Bolaño.

En estas reuniones se discuten temas como la agenda del gobierno federal con respecto a los países africanos; problemáticas de algunas embajadas en nuestro país; se coordina la organización de actividades culturales, como la semana de África; o se analizan las posibilidades de apertura de otras representaciones diplomáticas en África.

¹⁷¹ Arcelia Flores ocupó dicho cargo desde la creación de la comisión hasta mayo de 2011.

¹⁷² Comisión de Relaciones Exteriores-África, *Plan de trabajo*, primer año de ejercicio legislatura LX, Senado de la República, México, 2006. P. 3.

Las reuniones que se llevan a cabo entre los miembros de la comisión y el cuerpo diplomático mexicano acreditado en África han tenido por objetivo el intercambio de información, con el fin de conocer las áreas de colaboración en las que puede participar el Senado de la República a la par del trabajo diplomático desarrollado en los países africanos.

El Senado de la República, a través de éste órgano, ha establecido una relación cercana con los diplomáticos africanos acreditados en México, siendo un foro abierto para la solicitud de apoyo y gestión de iniciativas. De esta manera, esta Comisión en un intento por atender las demandas de los distintos representantes diplomáticos, ha realizado diversas reuniones de trabajo. Entre los representantes con los que se han llevado a cabo dichos trabajos destacan:

- José Jaime Furtado Goçálvez, embajador de Angola y decano del Grupo Africano.
- Yao Charles Koffi, embajador de Costa de Marfil.
- Mahmoud Rmiki, embajador de Marruecos.
- Merzak Belhimeur, embajador de Argelia.
- Aly Houssam El-Din El-Hefny, embajador de Egipto.
- Clement Enoja Aduku, ministro consejero encargado de Negocios de Nigeria.
- Ahmed Mulay Alín, ministro consejero encargado de Negocios de la República Árabe Democrática de Saharaíi.
- Theo Malherbe, ministro consejero encargado de Negocios de Sudáfrica.¹⁷³

En este sentido, los diplomáticos africanos se han acercado constantemente a la Comisión para resolver cuestiones de diversa índole, tal es el caso de Marruecos a quien el Senado le dio su respaldo para que la ciudad de Tánger sea la sede de la Exposición Internacional para este año (2012), la cual tiene como objetivo la promoción cultural y económica de los países.

Asimismo, la Comisión en trabajo conjunto con la vicepresidencia del Senado¹⁷⁴, después de un arduo cabildeo con la SRE, consiguieron que fueran

¹⁷³ Informes de Labores disponibles en la página oficial de la Comisión: <http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/relextafrica/>.

¹⁷⁴ Cargo que ostentaba la senadora Yeidckol Polevnsky Gurtwiz.

incluidos en el presupuesto federal para 2008 recursos suficientes para la apertura de una embajada en Angola.¹⁷⁵ El trabajo de cabildeo rindió frutos, en julio de 2009 se concretó la apertura de la embajada en Luanda; sin embargo, como se mencionó antes, en diciembre de ese mismo año se anunció su cierre. La medida según la Cancillería se debió a razones presupuestales, argumentaron que sería temporal y que en cuanto “mejorasen las cosas” se reabrían las representaciones diplomáticas sacrificadas. Como se mencionó antes, México sigue sin contar con una representación diplomática en aquel país.¹⁷⁶

Bajo el marco de la diplomacia parlamentaria, las participaciones de los legisladores en reuniones interparlamentarias constituyen una de las actividades centrales en su labor legislativa. Además, desde nuestro punto de vista, esta actividad es una forma en que se pueden acercar los pueblos y adentrarse en realidades desconocidas para descubrir puntos de convergencia.

En este plano, en mayo de 2007 se llevó a cabo en el Senado de la República la reunión de trabajo entre la Comisión y un grupo de legisladores de la provincia Sudafricana Kwa Zulu Natal; la de mayor población del país y habitada por la etnia Zulu. En virtud de que los legisladores formaban parte de la Comisión para la Cultura en su Congreso, el objetivo de la reunión fue discutir sobre a través de la cultura se pueden fomentar las relaciones diplomáticas.

En este mismo periodo, se creó una Comisión para realizar una gira de trabajo a Rabat y Argel. La Comisión estuvo presidida por el Senador Francisco Arroyo Vieyra, Vicepresidente de la Cámara de Senadores; el Senador Salomón Jara Cruz, entonces Presidente de la Comisión África, y el Senador José Julián Sacramento Garza, Secretario de la misma Comisión. En Rabat se realizó una reunión con el Presidente del Consejo Consultivo de los Derechos Humanos.¹⁷⁷

En Argel, se realizaron varias reuniones de trabajo, entre las que destacan las que se llevaron a cabo con el Presidente de la Comisión de Asuntos Extranjeros de la Cooperación Internacional y de la Comunidad Argelina en el Extranjero, con

¹⁷⁵ Noticias PV, *Avanza México en relaciones diplomáticas con África*, <http://www.noticiaspv.com/archivo/20223>, fecha de consulta: 30/05/2012.

¹⁷⁶ María Cristina Rosas, *La crisis y el cierre de embajadas y consulados*, en <http://www.etcetera.com.mx/articulo.php?articulo=2482>, fecha de consulta: 30/05/2012.

¹⁷⁷ Sobre ésta reunión no hay más información al respecto.

el Presidente de la Comisión de Asuntos Extranjeros de la Cooperación Internacional y de la Comunidad Argelina en el Extranjero y con el Secretario General del Ministerio de Asuntos Extranjeros. Al finalizar las reuniones, los Senadores integrantes de la delegación mexicana y el Presidente del Consejo de la Nación suscribieron una declaración conjunta sobre los temas de Migración y Cooperación para el Desarrollo.

En cuanto a la migración los parlamentarios de ambos países condenaron la construcción de muros fronterizos y coincidieron en la necesidad de abordar el fenómeno de la migración desde una perspectiva integral. Sobre la Cooperación para el Desarrollo, ambas partes estimaron necesario promoverla e incentivarla mediante los mecanismos existentes, en materia científico-técnica, cultural, económico-comercial y en los campos de la educación y la salud.¹⁷⁸

Los lazos de amistad y políticos entre México y Etiopía son históricos. En este sentido, y como parte del proceso de acercamiento y conocimiento de las transformaciones que se están desarrollando en África, el entonces Presidente de la Comisión el Senador Salomón Jara asistió a la Reunión Ministerial y a la Cumbre de la UA de 2009. Por su parte, en la recta final de la presente LXI legislatura, el Senado de la República recibió una delegación de parlamentarios etíopes, encabezada por la diputada Shitaye Minale Tizazu.

En su participación, la diputada etíope señaló el momento por el cual atraviesa su país, el cual calificó como transición económica, social y política. Al respecto identificó un avance al respecto en nuestro país, por lo cual consideró que la visita fue “una oportunidad importante para aprender cómo están logrando el desarrollo en ese aspecto”.¹⁷⁹

A su vez, la senadora Adriana González Carrillo, de Acción Nacional, solicitó a los legisladores etíopes sugerir al Ejecutivo de su país abrir una embajada en México como gesto de reciprocidad, y con ello, estrechar las relaciones diplomáticas entre ambos países.

¹⁷⁸ Comisión de Relaciones Exteriores-África, *1er Informe de trabajo*, Senado de la República, LX legislatura, México, 2007, p. 19-23.

¹⁷⁹ <http://comunicacion.senado.gob.mx/>, fecha de consulta: 27 de junio 2012.

Como lo han mencionado algunos especialistas, como Hilda Varela, el desconocimiento, los prejuicios y la escasa información que se difunde en nuestro país sobre lo que ocurre en aquella región del mundo constituyen algunos de los motivos del desinterés por los temas relacionados con el continente africano. En virtud de esto, en la Comisión se tomó la decisión de realizar una compilación diaria de las noticias más relevantes que acontecen en África.¹⁸⁰

En suma, como podemos observar, la relevancia de la creación de la Comisión de Relaciones Exteriores África radica en que ha rebasado las facultades de análisis y dictamen. Durante el sexenio del presidente Fox había funcionado conjuntamente con la Comisión para Europa, pero a partir de 2006 se separó para funcionar de forma independiente. Desde entonces se ha encargado de discutir en diversos foros las reformas políticas y económicas, así como los principales problemas que atañen al continente africano. Desde su creación, la Comisión de Relaciones Exteriores para África del Senado de la República ha intentado conjuntar el conocimiento de expertos mexicanos en asuntos africanos con las diversas representaciones diplomáticas africanas en México, con lo cual logró abrir un espacio de discusión y de intercambio, de conocimiento cultural, social y político.

3.5 Áreas identificadas para diversificar la política exterior en la región: El desarrollo político, la academia y la cultura¹⁸¹

El desarrollo político

El factor democrático en el desarrollo político de los países en desarrollo es considerado como un elemento determinante para la atracción de apoyos financieros internacionales y la captación de inversión extranjera directa. En este

¹⁸⁰ Dicha información está disponible en la página oficial de la Comisión. También cabe señalar que ésta fue una buena iniciativa de difusión; sin embargo, por razones que desconocemos sólo podemos consultar las noticias diarias hasta mayo de 2010.

¹⁸¹ En este apartado seguimos la propuesta de Myrna Rodríguez y Lourdes González, quienes identificaron el potencial de estas áreas de cooperación con los países africanos.

sentido, una de las regiones más afectadas por los bajos flujos de esos recursos ha sido África.

Si bien es cierto que el esquema de realización de elecciones es muy cuestionable, ya que no necesariamente representan una base real de desarrollo democrático, también es cierto que los mecanismos de integración regional como la NEPAD y la Unión Africana consideran a la democracia como un elemento necesario para asegurar las condiciones mínimas de gobernabilidad.

Es importante señalar que los mecanismos africanos proponen una visión de la democracia que no corresponde en su totalidad con las reglas democráticas impuestas desde el exterior. En este sentido, recientemente se han publicado estudios como el de Rodríguez y González¹⁸² que no aceptan la descalificación simplista de la democratización en países africanos como un proceso inacabado, debido a que tales críticas no toman en cuenta el carácter evolutivo de esas democracias que son experiencias más positivas que negativas.

En esta área, existen coincidencias entre los procesos democráticos en África y en México. Por ejemplo, Argelia vive un proceso de transición social y política con características muy similares a las que vivió México entre los años setenta y ochenta.¹⁸³ En dicho periodo, México abrió su sistema electoral a la reforma de carácter incluyente para las fuerzas políticas de oposición y se entendió que la apertura del sistema al escrutinio nacional e internacional fue indispensable para crear las condiciones de transparencia. Esta experiencia puede ser útil para Argelia.

Por otro lado, las recientes elecciones tanto en México como en Angola representan una oportunidad concreta de intercambio de experiencias. En ambos países se realizaron elecciones presidenciales este año 2012, julio y agosto respectivamente. En ambos casos, el partido con el segundo mayor número de votos trató de impugnar la elección mediante la vía institucional. Las razones para impugnar la elección fueron similares: compra de votos, poca transparencia y equidad en el proceso electoral. Cabe mencionar que en los dos países la impugnación fue rechazada por los órganos correspondientes; por lo que en

¹⁸² Myrna Rodríguez Añuez y Lourdes González Prieto, *op. cit.*, p. 87.

¹⁸³ *Ibidem.*

México se ratificó el triunfo del PRI y su candidato Enrique Peña Nieto, y en Angola José Eduardo Dos Santos del Movimiento Popular para la Liberación de Angola (MPLA).

El sistema de “segunda vuelta” es otra experiencia africana que puede enriquecer a México. Este año 2012, en Guinea Bissau las elecciones presidenciales arrojaron un resultado similar al del proceso electoral en México en el año 2006, la diferencia de votos entre los dos principales contendientes fue mínima. En Guinea Bissau, dicha situación que fue dirimida por el sistema de segunda vuelta que se practica en su sistema electoral.

En esta materia, desde 1993, el Instituto Federal Electoral (IFE) ha realizado acciones permanentes de acercamiento, vinculación y cooperación con organismos electorales e instituciones internacionales especializadas en temas político-electorales, con el propósito de difundir información sobre los cambios experimentados por el régimen electoral mexicano.

Esa proyección del IFE entre la comunidad internacional incluye la participación en iniciativas de cooperación, intercambio y provisión de asistencia técnica a nivel internacional. En este sentido, el potencial de cooperación entre los países africanos y México es evidente; ya que no es casualidad que desde 1993 el IFE haya participado en 52 misiones de evaluación y asistencia técnica en 23 países, y que diez de ellos fueron africanos. (ver cuadro de Asistencia Técnica)

En este ámbito de la cooperación, en la recta final del periodo de estudio, a través de los programas del IFE, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se impartieron talleres de capacitación electoral a autoridades de la materia en Botswana, Etiopía y Kenia. El impacto de dichos talleres fue tal, que en noviembre del 2011 el Centro de Capacitación e Investigación Electoral del IFE organizó el Primer Curso de Especialización sobre Registro Electoral para Autoridades Electorales de África, en el que participaron representantes de Etiopía, Kenia, Mauricio, Nigeria, República Democrática del Congo, Tanzania, Uganda, Zambia y Zimbabue.¹⁸⁴

¹⁸⁴ Ver <http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/es/comunicados/990-454>, consultado: 09 de enero de 2012.

Cuadro de Asistencia Técnica brindada por el IFE a nivel internacional 1993-2000

TOTAL DE ASISTENCIAS	64	
TOTAL DE PAÍSES	17 de América (47 asistencias)	Argentina, Bolivia (8), Brasil, Canadá, Chile, Colombia (3), Costa Rica, Ecuador (3), El Salvador (3), Guatemala (7), Guyana (2), Haití (2), Honduras (2), Nicaragua (6), Panamá (2), Paraguay y Perú (3)
	10 de África (11 asistencias)	Argelia, Burkina Faso, Congo, Ghana (2), Guinea Ecuatorial, Marruecos, Namibia, Nigeria, Zambia y Zimbabue
	5 de Asia (6 asistencias)	Indonesia, Irak, Líbano, Mongolia y Timor Oriental
TEMAS ABORDADOS	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Acceso de los partidos a los medios de comunicación ➤ Administración de elecciones ➤ Atención a observadores internacionales ➤ Capacitación electoral ➤ Cartografía electoral ➤ Coordinación entre el órgano central y los órganos descentralizados ➤ Credencial para votar ➤ Diagnóstico ➤ Educación cívica ➤ Elaboración de estudios sobre sistemas electorales nacionales ➤ Evaluación técnica ➤ Financiamiento y fiscalización a los recursos de los partidos políticos ➤ Logística electoral ➤ Materiales electorales ➤ Monitoreo de medios electrónicos e impresos ➤ Participación ciudadana ➤ Planeación estratégica ➤ Posicionamiento institucional ➤ Prerogativas de los partidos políticos ➤ Reforma al sistema electoral ➤ Registro de electores ➤ Servicio Profesional Electoral ➤ Sistemas y equipo de informática ➤ Transmisión de resultados preliminares ➤ Ubicación de mesas receptoras del voto ➤ Voto en el extranjero 	

Fuente: <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/CAI/CAI-Cooperacion-AsistenciaTecnica/CAI-Misiones/MIS-TEC-1993-2010.pdf>

En este punto es importante señalar que este tipo de cooperación no pretende ofrecer ningún proceso nacional como modelo de exportación o importación para otros países, sino establecer que la reflexión comparada de experiencias y soluciones mexicanas y africanas tienen un gran potencial que ha sido mínimamente aprovechado.

La academia

En el ámbito académico, México y los países africanos cuentan con una amplia experiencia de intercambio de conocimiento y experiencias, como también señalan Rodríguez y González. Un gran número de africanos han aportado sus conocimientos a la educación y a la cultura a través de su trabajo como docentes o en la investigación. Dicho trabajo lo ha desarrollado en las principales instituciones mexicanas de educación superior como la UNAM, el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, la Universidad Iberoamericana, la Universidad Autónoma Metropolitana y el Colegio de México, entre otras.

El trabajo de los docentes africanos en México se ha desarrollado en el marco de los programas permanentes de las instituciones donde laboran; desafortunadamente el trabajo de esta comunidad ha sido poco difundido y no se ha aprovechado por completo el potencial de estos intercambios.

En este sentido, la vinculación entre la academia y actores que inciden en el proceso de toma de decisiones, como la Comisión del Senado África, puede coadyuvar a la difusión de los vínculos académicos y culturales que existen con los países africanos, para en un largo periodo, trascender a incrementar los vínculos políticos y económicos existentes.

Esta amplia experiencia puede explotarse mediante la difusión del trabajo que ya realizan los docentes africanos; así como, el fomento a profesores y estudiantes mexicanos de tener alguna experiencia de intercambio en el continente africano, en cualquiera de las diversas áreas de conocimiento. Ya que en este aspecto, el número de académicos mexicanos con experiencia en África es muy reducido.

La cultura

El ámbito cultural es el campo en el que los gobiernos mexicanos han podido cooperar de manera más inmediata con los países de África. Esto no significa necesariamente que el ámbito cultural sea un espacio de menor importancia. De

hecho, es posible afirmar que la cultura es el medio por el cual los Estados aspiran a ejercer mayor o menor influencia en el contexto internacional, desvinculándose de los ámbitos políticos o económicos. Además, los intercambios culturales ayudan a dirimir el desconocimiento que recíprocamente tienen las partes entre sí. En este sentido, es innegable el potencial de la cultura en las relaciones entre México y los Estados africanos.

En la realidad, las actividades culturales con países africanos rebasan por mucho lo que se tiene registrado oficialmente. Como lo consideran Myrna Rodríguez y Lourdes González “sería imposible enumerar todas las agrupaciones musicales que han participado en México en el marco de festivales como el *Festival Internacional Cervantino* o el *Ollin Kan*, o los que han grabado con disqueras mexicanas y trabajado en fusiones con músicos mexicanos”.¹⁸⁵

Vale la pena resaltar “el auge de las percusiones africanas en el sector estudiantil y la realización de eventos culturales tales como el *Festival del tambor y las culturas africanas*, en cual se realiza bajo la dirección de la profesora afrocolombiana Nhorma Ortiz, que este año 2012 celebró su novena edición titulada: homenaje a los maestros Guineanos en México”.¹⁸⁶ Este proyecto independiente, es apoyado por la Secretaría de Cultura del Gobierno del Distrito Federal y por algunas embajadas africanas acreditadas en México.

En sus nueve ediciones, el Festival del Tambor y Las Culturas Africanas ha logrado aportar una enorme riqueza cultural a través de muestras artesanales y gastronómicas, pasarelas de trajes regionales, mesas redondas, presentación de grupos artísticos, talleres de ritmos caribeños y danzas africanas, exposiciones, conferencias, desfile en las calles y muchas expresiones más de las culturas de África, América Latina y el Caribe.

El cine africano ha sido una de las expresiones artísticas con mayor difusión en el país. De esta manera, en 2007 se crea el festival de cine latinoamericano en la Ciudad de México: *AFRICALA*. Éste surge con la intención de promover la cinematografía contemporánea del continente africano en todos los países de habla hispana, cinematografía que comúnmente relegada del circuito de festivales

¹⁸⁵ Myrna Rodríguez Añuez y Lourdes González Prieto, *op. cit.*, p. 85.

¹⁸⁶ *Ibidem*.

internacionales. Si bien es cierto que en los países latinoamericanos existen poblaciones numerosas de origen africano, en México, poco se conoce sobre la cultura de los países de aquel continente y aún menos sobre el cine.

En la necesidad que el continente africano tiene de romper con los estereotipos que se fueron creando y extendiendo a lo largo del tiempo en sociedades como la de nuestro país, el cine es una excelente herramienta para lograrlo.

Consideraciones finales: Utopística de la política exterior hacia África

¿Utopística? Es una palabra creada por Immanuel Wallerstein para referirse a algo diferente del significado de utopía. Para él la Utopística es “la evaluación seria de las alternativas históricas, el ejercicio de nuestro juicio en cuanto a la racionalidad material de los posibles sistemas históricos alternativos. Es la evaluación sobria, racional y realista de los sistemas sociales humanos y sus limitaciones”.¹⁸⁷

En este último apartado que corresponde a las consideraciones finales, decidimos utilizar esa palabra en el sentido de pretender hacer una evaluación de lo que fue la política exterior mexicana en África en este periodo de alternancia. La evaluación trataremos que sea sobria y racional sin caer en la utopía, ni en el “deber ser”. Por mucho, consideraremos la plausible evolución de dichas relaciones partiendo desde el punto de vista histórico.

En México, el desarrollo de los estudios de política exterior no ha escapado a la influencia del debate teórico de las RRII. La vecindad geográfica y el peso de las relaciones con los Estados Unidos también han constituido una condicionante para el estudio y la práctica de la política exterior.

Las especificidades geográficas, históricas, políticas y económicas formaron una suerte de conciencia de la política internacional, lo cual se ha reflejado en directrices dentro de la política exterior de México. En este contexto, la diversificación ha sido una de esas directrices en las líneas de acción de los gobiernos mexicanos.

En el plano histórico, La diversificación ha estado limitada por diferentes factores como la capacidad política, económica y los intereses del gobierno en turno. Por lo tanto, podemos concluir que dicha directriz está templada de realismo, lo que lleva a la definición de prioridades para la consecución de la diversificación.

Después del análisis del debate en torno a la diversificación corroboramos que efectivamente ésta constituye una perspectiva endógena de la política exterior de México. Las limitantes del Estado mexicano condicionan el establecimiento de

¹⁸⁷ Immanuel Wallerstein, *op. cit.*, 2003, p. 3.

prioridades. Dependiendo del grado de influencia de los actores internacionales en el Estado mexicano, se ubican en los círculos de prioridades. Es decir, entre mayor impacto tenga, se ubicará más cerca del núcleo de prioridades.

En este sentido, concluimos que la diversificación siempre se ha planteado, con diferentes matices e intensidades, en el epicentro del discurso de la política exterior.

Históricamente, las relaciones con los países del continente africano se han circunscrito bajo el marco de la diversificación, ubicando a dichas relaciones en el círculo más lejano del núcleo de prioridades de la política exterior.

En consecuencia, estas relaciones se han caracterizado por la ausencia de una política definida, quedando limitadas a una actividad diplomática discontinua, manteniendo un bajo perfil político, optando por una actitud reactiva; aunque, en las coyunturas trascendentales en aquel continente, el país adoptó una posición política clara e independiente, tales son los casos de la invasión a Etiopía y la condena al régimen del apartheid. En ese sentido, son muy debatibles los argumentos que sostienen que dichas coyunturas no implicaron un compromiso político para México.

Bajo la perspectiva de la diversificación, el análisis de la política exterior a través del estudio de su instrumentación hacia determinada región, nos advierte la diferenciación que debemos tomar en cuenta. Cada caso contiene elementos y características particulares. Por lo tanto, la política exterior no se orienta de la misma manera, ni se obtienen resultados idénticos, en las distintas regiones hacia las que se dirige. Es decir, las experiencia diversificadora es muy diferente en Europa, Asia-Pacífico o en África.

En cuanto a esta investigación, el periodo de estudio estuvo marcado por cambios tanto en México como en África y en la misma dinámica mundial. En México, correspondió al inicio de la alternancia política en el ejecutivo federal y sus consecuencias en el sistema político como la relación entre los Poderes Federales.

En África se evidenció una tendencia hacia la práctica de procesos electorales y la aparición de sistemas políticos multipartidistas (lo que no necesariamente

significa la consolidación de procesos democráticos), se gestó el inicio de un nuevo impulso en el proceso de integración regional, se creó una renovada organización continental, la Unión Africana, y la puesta en marcha de un programa de desarrollo con el mismo alcance, la NEPAD.

En el plano económico, se evidenció una tendencia positiva de crecimiento económico (pero insuficiente para transformar la estructura económica del continente) y la incidencia de nuevos actores en la región, desplazando a segundo plano a actores tradicionales con intereses históricos como algunos países de la Unión Europea y los Estados Unidos.

Sin embargo, también se registró el surgimiento de conflictos y crisis como en Darfur (Sudán), en el norte de Mali, en Costa de Marfil, la crisis humanitaria en el cuerno de África, el surgimientos de protestas civiles que en algunos casos significaron el fin de regímenes (Libia y Egipto), y el surgimiento de un nuevo Estado (Sudán del Sur) y sus conflictos fronterizos.

En este contexto, a consecuencia de la tendencia hacia cambios de signo positivo, el continente cobró relevancia estratégica para nuevos actores, tal es el caso de Brasil, China e India.

Esa sincronía en los procesos tanto en México como en África, nos llevó a preguntarnos, sí a partir de la alternancia política en el país y la creciente importancia del continente africano a nivel internacional ¿la política exterior de México en el continente cambió o mantuvo esquemas anteriores?

Esa cuestión la respondimos al comprobar la hipótesis de este trabajo. La política exterior de México en el continente africano, durante los gobiernos de la alternancia, se continuo desarrollando bajo la perspectiva de la diversificación; y, a pesar de la tendencia positiva y la creciente importancia de la región, dichas relaciones se ubicaron en el círculo más lejano de las prioridades, manteniendo esquemas anteriores.

Por lo tanto, las relaciones con estos países se llevaron a cabo, principalmente, a nivel multilateral y en torno a temas globales, como el cambio climático. Las relaciones bilaterales siguen inercias sin rumbo definido y se limitan a los ámbitos diplomático y cultural. En el área económica, el intercambio

comercial es mínimo, se está concentrado tanto en socios comerciales como en productos.

México no ha seguido de cerca el auge africano. La incipiente estrategia diplomática se limitó a incrementar la presencia física con la apertura de sólo dos embajadas, en Etiopía y en Nigeria; el mismo número que las que fueron cerradas, Angola y Namibia.

Sin embargo, esta débil presencia está en consonancia con la presencia diplomática africana en México. Es decir, otros Estados africanos no tuvieron interés en abrir alguna representación diplomática en el país; caso contrario a lo que ocurrió en otros países como Brasil, donde la presencia diplomática africana rebasa las treinta embajadas.

La débil presencia diplomática africana en el país responde a que México no representa un Estado estratégicamente prioritario para los Estados africanos. Por lo tanto, prefieren mantener las relaciones a través de sus representaciones en la sede de las Naciones Unidas.

Las relaciones comerciales reflejan un saldo negativo para México. La exportaciones mexicanas hacia África se concentraron en cuatro países: Sudáfrica, Argelia, Egipto y Angola. La oferta exportable también está concentrada en algunos productos: autopartes, componentes eléctricos, y productos farmacéuticos y químicos. Sin embargo, de manera aislada, algunas empresas iniciaron inversiones, tal es el caso de CEMEX, Cervecería Modelo, Tequila Cuervo, Vitro y Laboratorios Silanes.

En cuanto a los objetivos de la investigación, podemos concluir que, una vez analizada la política exterior en éste periodo, pudimos identificar las acciones de política exterior desplegadas en esa región; así mismo, se lograron identificar los niveles y los ámbitos en los que se desenvuelven dichas relaciones.

En este sentido, identificamos que el ámbito académico, el desarrollo político y la cultural ofrecen un gran potencial de intercambio entre ambas partes. Los cuales son excluidos de la política oficial debido a que no representan áreas redituables en términos económicos en el corto plazo.

En el ámbito académico, México y los países africanos cuentan con una amplia experiencia de intercambio de conocimiento y experiencias. Un gran número de africanos han aportado sus conocimientos a la educación y a la cultura a través de su trabajo como docentes o en la investigación. Dicho trabajo lo ha desarrollado en las principales instituciones mexicanas de educación superior como la UNAM, el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, la Universidad Iberoamericana, la Universidad Autónoma Metropolitana y el Colegio de México, entre otras.

Esta amplia experiencia puede capitalizarse mediante el fomento a profesores mexicanos de tener alguna experiencia de intercambio en el continente africano, en cualquiera de las diversas áreas de conocimiento. Ya que en este aspecto, el número de académicos mexicanos con experiencia en África es muy reducido, entre los que destacan Hilda Varela y José Arturo Saavedra.

El factor democrático es uno de los indicadores determinantes para la adjudicación y la atracción de inversión extranjera directa. Si bien es cierto, que los mecanismos africanos proponen una visión de la democracia que no corresponde de manera total con las reglas democráticas impuestas desde el exterior. La capacidad de adaptarlas a los patrones de concertación política, propios de cada país, es una coincidencia entre los procesos democráticos en América Latina y África. En este aspecto, México y los países africanos podrían beneficiarse del intercambio de experiencias en materia de procesos políticos y electorales.

En este sentido, la creación de la Comisión de África en el Senado ha despertado expectativas en torno a las relaciones con los Estados africanos. La relevancia de la creación de la Comisión de Relaciones Exteriores África radica en que ha rebasado las facultades de análisis y dictamen. Desde su creación, ésta ha intentado conjuntar el conocimiento de expertos mexicanos en asuntos africanos con las diversas representaciones diplomáticas africanas en México, con lo cual logró abrir un espacio de discusión y de intercambio, de conocimiento cultural, social y político.

El ámbito cultural es el campo en el cual los gobiernos mexicanos han cooperado de manera más estrecha con los países africanos. Lo cual no significa que éste sea un espacio de menor importancia. De hecho, la política cultural exterior ha sido el medio por el cual muchos Estados han ejercido su influencia en el contexto internacional.

Por lo tanto, consideramos que bajo la perspectiva de la diversificación, dentro de la política exterior de México la cultura juega un papel tan importante como la ampliamente difundida política económica exterior. Debido a que, en algunas regiones las relaciones culturales son más trascendentales que los intercambios comerciales. En las distintas regiones se priorizan diferentes aspectos.

Es decir, en regiones como Asia-Pacífico probablemente la política económica exterior tenga un mayor impacto en las relaciones; pero, seguramente los intercambios culturales con esa región pueden ser mínimos. En África, los intercambios comerciales tienen un impacto mínimo en las relaciones, pero los intercambios culturales se potencializan.

En suma, es necesario ampliar la diversificación de la política exterior hacia África, y la academia, el desarrollo político y la cultura son áreas que conviene explorar y explotar para que las relaciones, tanto bilaterales como multilaterales, con los países africanos tengan un mayor alcance, sobrepasando el interés económico-comercial y el interés político de obtener votos en el seno de las Naciones Unidas.

Fuentes de Consulta

Bibliografía

- Adonon, Djogbénu Fabien y Espinoza Denise, *El desarrollo de África negra: Elementos endógenos para su comprensión*, Cuadernos de Estudios Regionales, UNAM, México, 2008, pp. 58.
- Archivo Histórico Diplomático Mexicano, *20 años de Política Exterior a través de los informes presidenciales 1970-1990*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1991.
- Batta, Victor, "México en la polis global: un replanteamiento de la política exterior", en Graciela Arroyo Pichardo (coord.), *México en la dinámica mundial del siglo XXI*, Cenzontle, México, 2010, pp. 139-151.
- Benavides, de la Vega Lourdes, *Actores regionales y subregionales en África subsahariana*, Fundación Carolina, Madrid, 2007, p. 32.
- Berruga, Enrique, "Prospectiva y planeación en las relaciones internacionales", en *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*, COLMEX-IMRED, México, 1997, pp. 149-166.
- Borja, Arturo, "Enfoques para el estudio de la política exterior de México: evolución y perspectivas", en *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*, El COLMEX, IMRED, México, 1997, pp. 19-44.
- Dávila Consuelo y Velázquez Flores Rafael (coord.), *Perspectivas de la política exterior de México 2006-2012*, serie de cuadernos de política exterior 2, UNAM, FCPyS, CI, México, 2006.
- De Sousa, António, "A política colonial em África nos séculos XX e XXI: Pesadas heranças e saídas possíveis" en Óscar Soares Barata y Sónia Infante Girão (coord.), *África: género, educação e poder*, Centro de Estudos Africanos-ISCSP, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, 2005, pp.485.
- Campos, Alicia, "La aparición de los Estados africanos en el sistema internacional: la descolonización de África", en Francisco Javier Peñas (ed.), *África en el*

- sistema internacional. Cinco siglos de frontera*, Catarata, Madrid, 2000, p. 15.
- Carrillo, Susana, et. al., *Ponte sobre o Atlântico. Brasil e África Subsaariana: parceria Sul-Sul para o crescimento*, Banco Mundial, 2011, pp. 2-3.
- Casanova, Francisco, “La política exterior en el marco de la transición mexicana”, en María Elena López Montero (coord.), *La política exterior de los gobiernos de la alternancia política en México*, UNAM-FESA, primera edición, México, 2009, pp. 59-89.
- Charillon, Frédéric (dir.), *Politique étrangère, nouveaux regards*, Presses de Sciences Po, Paris, 2002, pp. 437.
- Contreras, Jesús, “Política regional del Estado Mexicano hacia el continente Africano”, pp. 431-435, en Raymundo Cárdenas Hernández, Cuauhtémoc Sandoval y José Irán Moreno Santos (compiladores), *Hacia una política exterior de Estado*, H. Cámara de Senadores, México, Julio 2002.
- Cossío, José Ramón y Rodríguez Huerta Gabriela, *El Senado de la República y las relaciones exteriores*, ITAM y Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, p. 92.
- Da Mota, Menezes Alfredo y Pio Penna Filho, *Integração Regional: os blocos econômicos nas relações internacionais*, Campus-Elsevier, Rio de Janeiro, 2006, pp. 161-165.
- Dávila, Consuelo y Velázquez, Rafael, “Principales propuestas de los partidos políticos para la política exterior de México: Escenarios posibles 2006-2012”, en Consuelo Dávila y Rafael Velázquez, *Perspectivas de la política exterior de México 2006-2012*, FCPyS-UNAM, México, 2006, pp. 11-46.
- De Castro, Fernández Rafael (coord.), *Cambio y continuidad en la política exterior de México*, editorial planeta mexicana, primera edición, México, 2002.
- Domínguez, Roberto, “Teorías contemporáneas sobre política exterior” en Consuelo Dávila y Rubén Cuéllar Laureano (coord.), *La política exterior de México y sus nuevos desafíos*, UNAM y PyV, México, 2008, pp. 25-44.
- Dougherty, James y Pfaltzgraff Robert, *Teorías en Pugna en las Relaciones Internacionales*, traducción Cristina Piña, Grupo Editor Latinoamericano, 1993, Buenos Aires, pp.592.

- Ennes, Ferreira Manuel, *Integração económica em África: Poder e Identidade*, ISEG, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, pp. 70-71.
- Estêvão, João, *O Desempenho económico da África Subsariana (1960-2002): Leituras e interpretações*, ISEG, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, 2005, pp. 4-5.
- Fernández, Rafael y Rozental, Andrés, “Hacia una comunidad de América del Norte: los retos de la integración”, en Rafael Fernández de Castro y Érika Ruiz Sandoval (coords.), *La agenda internacional de México 2006-2012*, Ariel, México, 2006, pp. 89-101.
- Ferreira, Patricia, *Motivações e impactos da China em África*, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, Lisboa, 2008, p. 2.
- Gómez, Antonio, “Directrices fundamentales de la política exterior mexicana”, en Antonio Gómez Robledo, *Obras*, El Colegio Nacional, México, 2001, pp. 213-228.
- Gómez, Bibiana, *La diversificación como estrategia de política exterior de México. Una evaluación de los años noventa*, UNAM-FCPyS, México, 2002.
- González, Leopoldo, “La política de diversificación de las relaciones internacionales de México”, en Cesar Sepúlveda (coord.), *La política internacional de México en la década de los ochenta*, FCE, México, 1994.
- Herrera-Lasso, Luis M. (coord.), *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006, pp.401.
- Kessler, Marie-Christine, “La politique étrangère comme politique publique”, en Frédéric Charillon (dir.), *Politique étrangère, nouveaux regards*, Presses de Sciences Po, Paris, 2002, pp. 167-192.
- Lajous, Roberta, “Que puede esperar México de Europa en la década de los noventa? en Riordan Roett (compi.), *Relaciones exteriores de México en la década de los noventa*, Siglo XXI, México, 1991, pp 105-106.
- López, Montero María Elena (coord.), *La política exterior de los gobiernos de la alternancia política en México*, UNAM-FESA, primera edición, México, 2009.

- López, Cámara Francisco, *México y la descolonización en el mundo. Dos capítulos de la diplomacia mexicana*, UNAM, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Cuernavaca, Morelos, 1993, pp. 59.
- López, María Elena, “La política exterior de México: de la tradición histórica al pragmatismo”, en María Elena López Montero (coord.), *La política exterior de los gobiernos de la alternancia política en México*, UNAM-FESA, México, 2009, pp. 91-112.
- Lynce, José Francisco, “As relações Angola-R. P. China”, en José Francisco Pavia (coord.), *A Política externa de Angola no novo contexto internacional*, Edit. Almondina, Lisboa, 2011, p.13.
- Mahajan, Vijay, *África despierta. La oportunidad de un mercado por descubrir*, Pearson Prentice Hall, Madrid, 2009, pp. XI-XIII.
- Martínez, Rogelio, “Hacia un nuevo enfoque de las relaciones bilaterales: visión de conjunto”, en Jorge Eduardo Navarrete (coord.), *La reconstrucción de la política exterior de México: Principios, ámbitos, acciones*, UNAM, Colección Prospectiva Global, México, 2006, p. 139.
- Peña, Roberto, “La crisis de la política exterior de México: mitos y realidades”, en Consuelo Dávila y Rubén Cuéllar Laureano (coord.), *La política exterior de México y sus nuevos desafíos*, UNAM y PyV, México, 2008, pp. 599-612.
- Pereira, Trinidad Augusto José, *Desenvolvimento económico, integração regional e ajuda externa em África*, Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa, 2006, p. 52.
- Roett, Riordan (comp.), “Las alternativas estratégicas de México en un cambiante sistema mundial: cuatro opciones, cuatro ironías”, *Relaciones exteriores de México en la década de los noventa*, Siglo XXI, México, 1991, p. 37.
- Rodríguez, Myrna y González, Lourdes, “La historia que no se ha contado. Apuntes y perspectivas sobre la política exterior de México hacia África”, en Carlos Uscanga, *Escenarios de la política exterior de México. Puntos para una reflexión*, UNAM/ Plaza y Valdés, México, 2008, pp. 77-92.
- Roldán, Eduardo y Morales, Dámaso, “Fox: una política exterior en transición”, en Rafael Velázquez Flores (coord.), *La política exterior de México bajo un*

- régimen democrático ¿Cambio o continuidad?*, Plaza y Valdés, México, 2002. pp. 89-133.
- Rozental, Andrés, *La política exterior de México en la era de la modernidad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pp. 54-57.
- Salgó, Alejandro, "Prospectiva de la política exterior de México hacia el Medio Oriente" en Consuelo Dávila y Rubén Cuéllar Laureano (coord.), *La política exterior de México y sus nuevos desafíos*, UNAM, PyV, México, 2008, pp. 319-333.
- Sánchez, Alfonso, "Del centro a la periferia: visiones de la política exterior de México", en Consuelo Dávila y Rubén Cuéllar Laureano (coord.), *La política exterior de México y sus nuevos desafíos*, UNAM y PyV, México, 2008, pp. 45-74.
- Santamaría, Antonio, "África en las relaciones económicas internacionales", en Francisco Javier Peñas (ed.), *África en el sistema internacional. Cinco siglos de frontera*, Catarata, Madrid, 2000, p. 85
- Solana, Fernando, "Balance y perspectiva del decenio 1981-1990.", en Cesar Sepúlveda (coord), *La política Internacional de México en el decenio de los 80*, FCE, México, 1994, pp. 537-573
- Sosnowska, Joanna, *Política exterior de México: dimensión regional e internacional*, UNAM/Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos, México, 2006.
- Uscanga, Carlos, "México, Pacífico asiático y el TLCAN: los límites de la diversificación económica", en Germán A. de la Reza (coord.), *México más allá de TLACAN. Competitividad y diversificación de mercados*, UAM-P y V, México, 2004, pp. 153- 171
- Varela, Hilda, *África subsahariana en la nueva estructura del poder mundial: exclusión versus democracia*, Cuadernos de Estudios Regionales, UNAM, México, 2007, pp. 65.
- Varela, Hilda y Sánchez, Indira, "África y Medio Oriente", en Mercedes de Vega (coord.), *Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010*, vol. VII, Secretaria de Relaciones Exteriores, México, 2011, pp. 331.

- Velázquez, Flores Rafael (coord.), *La política exterior de México bajo un régimen democrático. ¿Cambio ó continuidad?*, Plaza y Valdés, primera edición, México, 2002.
- Velázquez, Rafael, “Una primera evaluación de la política exterior de la administración de Vicente Fox: alcances y límites, en Consuelo Dávila Pérez y Rubén Cuéllar Laureano (coord.), *La política exterior de México y sus nuevos desafíos*, UNAM/Plaza y Valdés, México, 2008, p. 564.
- Wallerstein, Immanuel, *Utopística o las opciones históricas del siglo XXI*, traducción de Adriana Hierro, Siglo XXI editores, UNAM, México, 2003, pp. 91.
- Wallerstein, Immanuel, *Análisis de sistemas-mundo. Una introducción*, Siglo XXI, México, 2005, pp. 156.

Hemerografía

- Aranda, Lourdes, “Diversificación de las relaciones internacionales de México”, *Quinto informe de labores*, Secretaria de Relaciones Exteriores, México, 2010.
- Assane, Ibrahim, “In 10 years, NEPAD has arquieved a lot”, entrevista, *Africa Renewal*, United Nations Deparment of Public Information, Nueva York, vol. 25, No.4, diciembre 2011, pp. 12-14.
- Baptista, Augusto, “O desenvolvimento e o tigre africano”, *Africa Hoje*, No. 151, marzo 2001, p. 67.
- Chen, Jorge, “La política hacia África, Asia y Medio Oriente: 1988-1994”, en *Seis años de política exterior, 1988-1994*, Revistas Mexicana de Política Exterior, No 44, otoño, IMRED, 1994, pp. 117-140
- De Icaza, Antonio, “La política de diversificación. Una apreciación global”, en *Seis años de política exterior, 1988-1994*, Revista Mexicana de Política Exterior, No 44, otoño, IMRED, 1994, p.79.

- De María, Mauricio, “¿Que hará México ante el nuevo amanecer económico y político de África?”, *COMEXI*, México, 2008, p. 23.
- Estêvão, João, “Iniciativas para a recuperação económica e o desenvolvimento da África”, en *Economia do desenvolvimento em África*, ISEG-Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, 2008, p. 5.
- Fajer, Ana Luisa, “Medio Oriente. Una ventana de oportunidad para México”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, Instituto Matías Romero-SER, núm. 82, febrero 2008, México, pp.15-34.
- Gil, Francisco, “Opciones de política exterior: México entre el Pacífico y el Atlántico”, *Foro Internacional*, COLMEX, Vol. XXIX, núm. 2, octubre-diciembre, México, 1998, pp., 263-288.
- González, Leopoldo, “Teoría de las prioridades internacionales de México”, *Revista Relaciones Internacionales*, UNAM, núm. 48, 1990, pp. 6-13.
- Mehdi, David e Idrissa, Ben , “Improving Africa’s governance, before it’s too late”, *Africa Renewal*, United Nations Department of Public Information, Nueva York, vol. 25, No.4, diciembre 2011, p. 20.
- Mills, Greg, “Para hoy, no mañana: evolución de los vínculos entre África y América Latina”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, Instituto Matías Romero-SRE, núm. 74, Junio 2005, México, pp. 189-202.
- Varela, Hilda, “Crónica de una política inexistente: las relaciones entre México y África 1994-2000”, *Foro Internacional*, México, COLMEX, vol. XII, núm.4, octubre-diciembre 2001.
- Varela, Hilda, “La política exterior hacia África Subsahariana (2000-2006)”, *Foro Internacional*, 191-192, XLVIII, COLMEX, México, 2008, pp. 418-447.
- Velázquez, Rafael y Marín, Karen, “Política exterior y diplomacia parlamentaria: El caso de los puntos de acuerdo durante la LX legislatura”, *CIDE*, México, 2010, p. 2.
- Zeraoui, Zidane, “México y el Magreb: ¿el rencuentro?”, en *Revista de Mexicana de Política Exterior*, IMRED-SRE, núm. 74, México, 2005, pp. 108-135.

Documentos oficiales

Acuerdo de la Junta de Coordinación Política para la creación de Comisiones Ordinarias, Senado de la República, LX legislatura, México, 2006.

Commission Économique pour l'Afrique, "Développer le commerce intra-africain", État de l'intégration régionale en Afrique IV, ONU, Addis-Abeba, 2010.

Quinto informe de labores, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2010.

Quinto informe de gobierno, Presidencia de la República, México, 2011.

Sexto informe de gobierno, Presidencia de la República, México, 2012.

Plan de trabajo, primer año de ejercicio legislatura LX, Comisión de Relaciones Exteriores-África Senado de la República, México, 2006.

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Presidencia de la República, México, 1983.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Presidencia de la Republica, México, 2001.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Presidencia de la Republica, México, 2007.

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), "Strengthening Regional Economic Integration for Africa's Development", Economic Development in Africa. Report 2009, United Nations, Genova and New York, 2009.

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), "South-south cooperation in Africa: Africa and new forms of development partnership", Economic Development in Africa. Report 2010, United Nations, Genova and Nueva York, 2010.

Entrevistas

Arcelia Flores Castro, Secretaria Técnica de la Comisión de Relaciones Exteriores-África, realizada en México, D.F, el 25 de febrero de 2011.

Manuel Ennes Ferreira, Profesor investigador del Centro de Estudios sobre África y el Desarrollo, realizada en Lisboa, Portugal, el 21 de Marzo de 2012.

Fernando Jorge Cardoso, Director del Instituto de Estudios Estratégicos e Internacionales de Lisboa, realizada en Lisboa, Portugal, el 11 de abril de 2012.

Mesografía

Agencia de Noticias Inter Press Service,
Página oficial de la agencia,
<http://ipsnoticias.net/index.asp>,
Fecha de consulta, 27 septiembre 2011.

Banco Mundial,
Página oficial del Banco Mundial,
<http://datos.bancomundial.org/>,
Fecha de consulta, 30 de marzo de 2012.

Comisión del de Relaciones Exteriores África,
Página oficial de la Comisión,
<http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/relextafrica/>,
Fecha de consulta, 25 de junio de 2012.

Diario La Jornada,
Página oficial del diario la jornada,
<http://www.jornada.unam.mx/2012/09/24/>,
Fecha de consulta, 08 de junio de 2012.

Diario ABC,
Página oficial del Diario,
<http://www.abc.es/>,
Fecha de consulta 19 de julio de 2012.

Diario El Financiero,
Página oficial del Financiero,
<http://www.elfinanciero.com.mx/>,
Fecha de consulta, 10 de junio de 2012.

Diario El Universal,
Página oficial del Universal,
<http://www.eluniversal.com.mx/pre-home.html>,
Fecha de consulta, 15 de julio 2012.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil,
Página oficial de Itamaraty,
<http://www.itamaraty.gov.br/>,
Fecha de consulta, 13 de agosto 2012.

Nueva Alianza para el Desarrollo de África,
Página oficial de la NEPAD,
<http://www.nepad.org/>,
Fecha de consulta, 26 de Marzo de 2012.

Secretaría de Economía.
Página oficial de la SE,
<http://www.economia.gob.mx/>,
Fecha de consulta, 20 de agosto de 2012.

Secretaría de Relaciones Exteriores,
Página oficial de la SRE,
<http://www.sre.gob.mx/>,
Fecha de consulta, 25 de mayo de 2012.

Unión Africana,
Página oficial de la Unión Africana,
www.au.int/en/,
Fecha de consulta, 25 de marzo de 2012.