

INTRODUCCIÓN

HUMBERTO GARZA ELIZONDO

LA POLÍTICA EXTERIOR EN EL SEXENIO DEL PRESIDENTE Vicente Fox (2000-2006) “pasa de un inicio eufórico y lleno de esperanza a desinflarse poco a poco. La llegada a la presidencia de la república del candidato del Partido Acción Nacional (PAN), tras más de 70 años en el poder del Partido Revolucionario Institucional (PRI), generó muchas expectativas que alimentaron esa euforia. Uno de los ámbitos en donde más se hizo notar el ‘gobierno del cambio’ fue justamente el de la política exterior, pues modificó las prioridades que tradicionalmente habían marcado el comportamiento del país, al buscar un papel más activo para México en la escena internacional y darle una relevancia sin precedentes al tema de los derechos humanos”, sostiene Lorena Ruano.

“En retrospectiva [...] el sexenio de Vicente Fox resultó, en prácticamente todas las áreas, no estar a la altura de las expectativas de propios y extraños. Fueron muchos los cambios de forma y poca la sustancia que guiaron a la mayor parte de las acciones gubernamentales”. En el caso de la política exterior, donde la forma muchas veces es fondo, el “nuevo estilo” resultó poco exitoso, señala Érika Ruiz Sandoval.

¿Cómo se puede explicar la “distancia abismal” entre las grandes expectativas que se alimentaron al inicio del sexenio y los escasos resultados al término del mismo? Las condicionantes de la política exterior de México ¿son de carácter estructural o coyuntural?, ¿son estas condicionantes internas o externas?, ¿qué medidas se pueden adoptar para aumentar la capacidad y el margen de maniobra de la política exterior en tiempos de incertidumbre?

Los ataques terroristas del 11/09/2001 afectaron de manera directa e inmediata a México y su política exterior acabando con la expectativa de un acuerdo migratorio con los Estados Unidos, lo cual a su vez generó fuertes presiones para la salida de Jorge G. Castañeda, el primero de los dos cancilleres del sexenio. En efecto, después del 11/09 la política exterior difícilmente logró mantenerse a flote en un escenario internacional cada vez más incierto, complejo y conflictivo.

Entre las expectativas originales y el desencanto inevitable tal vez quepa una reflexión: la versión oficial de la política exterior de México, plasmada en documentos, discursos y declaraciones, debe ser entendida como un *proyecto ideal* que nos reta a estudiarla de manera objetiva y razonada a fin de lograr un acercamiento entre “el ideal” y “la realidad” y de esta forma aportar elementos que puedan servir para fortalecerla. Sea como fuere, es necesario pasar ahora a revisar uno a uno los diferentes ensayos que integran este número especial de *Foro Internacional* dedicado a la evaluación de la política exterior del gobierno de Vicente Fox.

En su artículo *La política exterior “activa”... una vez más*, Ana Covarrubias afirma que el lenguaje utilizado por el gobierno de Fox y algunas de sus iniciativas de política exterior recordaron mucho al gobierno de Luis Echeverría (1970-1976). Ambos utilizaron el lenguaje de actividad, democracia y derechos humanos, e intentaron que México tuviera una influencia significativa en el sistema internacional. Así, la comparación de estas dos políticas exteriores “activas” plantea preguntas interesantes para el análisis: ¿qué significa que una política exterior sea activa?, ¿cuánta actividad y de qué tipo se necesita para poder calificar a una política exterior de activa?, ¿qué relación hay entre régimen interno y una política exterior activa?, ¿es más probable que una política exterior logre tener éxito si es activa que si no lo es?

En *Opinión pública, preferencias y política exterior: México ante el mundo*, Jorge Schiavon argumenta, con base en los resultados de dos encuestas nacionales, que: 1) los mexicanos tienen un fuerte sentido de identidad nacional y que están bastante interesados en cuestiones internacionales; 2) los mexicanos se consideran geográfica y económicamente parte de América del Norte, pero histórica y culturalmente parte de América Latina; 3) con respecto a Estados Unidos, los mexicanos tienen sentimientos ambivalentes: hay una gran afinidad hacia ese país y, al mismo tiempo, impera la desconfianza y el resentimiento hacia él; 4) prácticamente se puede hablar de dos Méxicos: el norte tiende a ser moderno, internacionalista y afín al mundo capitalista desarrollado, mientras que el centro, sur y sureste tienden a ser más tradicionales, nacionalistas y afines al mundo proteccionista y en vías de desarrollo; 5) entre los dirigentes y la población hay convergencias importantes en materia de relaciones internacionales. Para Schiavon algunos de los resultados de las encuestas eran de esperarse, otros son sorprendentes y, otros más son realmente contraintuitivos.

En su artículo *La política exterior de México durante el sexenio de Vicente Fox: mucho discurso y pocas nueces*, Érika Ruiz Sandoval plantea que dicha política entre 2000 y 2006 fue un ejercicio inacabado que, tal vez, generó más problemas que soluciones. La autora hace una revisión general de la política

exterior de Vicente Fox “con el fin de subrayar la distancia –muchas veces abismal– entre objetivos y resultados” y destacar la incapacidad del primer gobierno de la alternancia para cambiar de rumbo cuando las circunstancias internacionales así lo exigían. La política exterior de Vicente Fox pasará a la historia por las oportunidades desaprovechadas, los errores de principiante cometidos, los pleitos gratuitos y la falta de oficio.

En *Balance general de la política exterior de México, 2000-2006*, Rafael Velázquez Flores dice que durante el sexenio de Vicente Fox Quesada la política exterior fue uno de los temas de mayor controversia debido, principalmente, a tres factores: 1) la crisis diplomática que México enfrentó con algunos países latinoamericanos, 2) su alineación a la política de seguridad de Estados Unidos y 3) la ausencia de consensos internos en las posiciones y acciones externas del gobierno. Según Velázquez, en un principio, el gobierno mexicano tuvo una amplia capacidad de negociación internacional, lo que le permitió al país obtener algunos logros; sin embargo, los cambios internacionales habidos tras el 11 de septiembre y los problemas políticos internos redujeron el margen de acción externa de México. Ello implicó que varios de los objetivos de política exterior, propuestos al inicio del sexenio, no fueran alcanzados.

Susana Chacón, en su artículo *México y el escenario de América del Norte: 2000-2006*, analiza tanto los beneficios como los problemas del gobierno mexicano en su relación con los otros dos países de la región. Para ello, presenta una propuesta metodológica de política exterior para dicho escenario; estudia las principales decisiones de México en su relación con Norteamérica, concentrando la atención en los temas trilaterales; formula propuestas para los puntos prioritarios de la agenda mexicana dentro del área; y, finalmente, señala los límites de maniobra que en la actualidad enfrenta México en su participación dentro de América del Norte.

Jesús Velasco, en *Acuerdo migratorio: la debilidad de la esperanza*, destaca que para un buen número de analistas en ambos lados de la frontera el entusiasmo por alcanzar un acuerdo en la materia súbitamente cesó cuando Washington cambió sus prioridades tras los ataques de Al-Qaeda. Velasco intenta mostrar que las condiciones imperantes en Estados Unidos a la llegada de Vicente Fox a la presidencia de México ya eran contrarias a la aprobación de un acuerdo migratorio de amplio espectro. La política interna estadounidense y su complejidad, aunada a una estrategia poco fructífera de las autoridades mexicanas, dificultaron su concreción. Después del 11/09 los estadounidenses han puesto el énfasis en el tema de la seguridad sobre los aspectos migratorios. No hay evidencias de que la situación vaya a modificarse, por el contrario, continuará en el futuro inmediato y tal vez con mayor crudeza.

Raúl Benítez Manaut, en *La seguridad nacional en la indefinida transición: mitos y realidades del sexenio de Vicente Fox*, analiza: 1) los esfuerzos iniciales del presidente Fox por transformar el proceso de toma de decisiones en materia de seguridad nacional; 2) la seguridad nacional y las fronteras del país, tanto con Estados Unidos como con Centroamérica; y 3) los tres casos de mayor impacto para la seguridad nacional del país: la crisis de Chiapas, la inseguridad pública y el narcotráfico. En opinión de Benítez Manaut, la seguridad nacional en México, a inicios del siglo XXI, se centra en la eficiencia de las instituciones para enfrentar los problemas. Esto incluye a los servicios de inteligencia, la diplomacia, el Poder Ejecutivo, el Legislativo, pero ahora, paralelamente a la democratización y gobernabilidad del país, comprende también a la sociedad civil. En otras palabras, el paradigma cambió. En el siglo XX la responsabilidad de la seguridad nacional era estatal, ahora es compartida; antes era *nacional*, ahora es “*interméstica*”, es decir, el resultado de una combinación de factores internos y factores externos.

En *La seguridad nacional con Fox: avances analíticos, retrocesos reales* José Luis Piñeyro y Gabriela Barajas sostienen que, “en comparación con los planes nacionales de desarrollo de gobiernos anteriores, el del gobierno de Fox es el de mayor elaboración teórica respecto al concepto de seguridad nacional”; se señalan riesgos y amenazas, se rechaza la manipulación que los gobiernos priistas hicieron del término al considerar a la oposición política como amenaza e identificar la seguridad nacional con los intereses del grupo en el poder; se plantea también la necesidad de elaborar una agenda nacional de riesgo anual, actualizada y creíble, y se reivindica una concepción integral de seguridad nacional; incluso, con Fox, se aprueba la primera Ley de Seguridad Nacional en México. Por desgracia, concluyen los autores, la retórica del plan foxista no se correspondió con cambios positivos en la situación real a este respecto.

Arturo C. Sotomayor, en su ensayo *México y la ONU en tiempos de transición: entre activismo externo, parálisis interna y crisis internacional*, afirma que la ONU siempre ha tenido un lugar relevante en la política exterior de México; ha sido en su seno donde se ha intentado de manera más exitosa contrarrestar los excesos de la bilateralización de las relaciones exteriores del país. En general, los mexicanos tienen opiniones muy favorables acerca de la Organización, cuyos principios reflejan los de la política exterior expuestos en nuestra Constitución. Con todo, durante el sexenio de Vicente Fox, precisa Sotomayor, la participación de México en la ONU fue inusualmente activa, pero controvertida y polarizante.

Guillermo Guajardo Soto argumenta, en *Viejos puentes y nuevos acervos. La relación de México con América Latina y el Caribe durante el sexenio de Vicente Fox*, que en lo tocante a la región el presidente tuvo como objetivo central

reestructurar la política exterior, rompiendo el acervo de relaciones heredado del PRI, e introducir nuevos criterios para vincularse con cada país. En ese sentido, “no prevaleció la imprudencia, inexperiencia o concentración de las decisiones en ciertos funcionarios, sino que se siguió una dirección que, obviamente, tuvo errores al enfrentar la realidad y hubo de pagar costos políticos, pero mantuvo su consistencia”. Guajardo Soto plantea que la aproximación del gobierno de Fox a la zona no fue general, sino que más bien se concentró en ciertos países como Chile y Colombia, que por sus comportamientos aislacionistas fueron poco útiles para una estrategia hacia el sur. En ese marco, las declaraciones y conductas poco afortunadas de Fox y de sus dos cancilleres se ajustaron al nuevo estilo de gobernar y al cálculo político, y como equipo cumplieron con su propósito central de reestructurar la relación con América Latina.

En *De la exaltación al tedio: las relaciones entre México y la Unión Europea durante el sexenio del presidente Vicente Fox, 2000-2006*, Lorena Ruano ofrece una visión de tales relaciones en un sentido amplio, al incluir los vínculos con los estados miembros y con las instituciones comunitarias. Un primer recuento general le permite apreciar la evolución de los términos de la relación. En la segunda parte revisa con detalle los aspectos multilaterales, para pasar, en la tercera sección, al ámbito birregional. En la última parte se aboca al estudio de la relación bilateral en las tres vertientes establecidas por el Acuerdo Global: 1) diálogo político, 2) asociación económica y 3) cooperación. Ruano dice que “el tedio, la decepción y algunas desavenencias en las relaciones entre México y la Unión Europea fueron tanto resultado de un mejor conocimiento mutuo como fruto de una vinculación más intensa, que involucró a muchos más actores que en el pasado y a distintos niveles”.

Para Romer Cornejo, en *México y China: diplomacia, competencia económica y percepciones*, durante los seis años de gobierno del presidente Vicente Fox las relaciones entre los dos países estuvieron marcadas por la creciente presencia económica internacional de China. Desde la perspectiva de México, estas relaciones se pueden definir: 1) a través de un aumento sustancial del intercambio que colocó a China como el segundo socio comercial del país, con una balanza extraordinariamente deficitaria para México, y como el principal competidor en el mercado de Estados Unidos; 2) a través de algunos esfuerzos diplomáticos perdidos debido a la ausencia de una política coherente por parte del gobierno mexicano; y 3) a través de las percepciones con respecto a China, que fueron desde verlo como una amenaza comercial y el causante de los fracasos del país hasta el racismo. Por lo tanto, recomienda Cornejo, las relaciones entre México y China deben ser abordadas con objetividad, serenidad y en el sentido más amplio posible.

Según Víctor Kerber Palma, en su artículo *El sol naciente de Vicente Fox. México y Japón 2000-2006*, en el periodo que nos ocupa, las relaciones entre México y Japón estuvieron determinadas por la conclusión del Acuerdo de Asociación Económica (AAE) que entró en vigor el 1° de abril de 2005. Para los optimistas, el AAE resultó un notable acierto en medio de los múltiples tropiezos en materia de relaciones exteriores. Sin embargo, reconoce Kerber, no fue un acuerdo exento de contratiempos a lo largo de las negociaciones, y los resultados que arroja después de algunos años siembran ciertas dudas acerca de sus beneficios reales para México.

De acuerdo con Juan José Ramírez Bonilla, autor de *La participación mexicana en los foros regionales del Pacífico, 2000-2006*, “los indicadores económicos regionales más recientes confirman que el bloque asiático del Pacífico tiende a consolidarse no sólo como el más importante, desplazando a los de América del Norte y [...] la Unión Europea, sino también como el nuevo motor de la economía global”. Las circunstancias actuales obligan a abandonar la visión parcial del mundo, centrada en Estados Unidos, predominante en nuestra política exterior. Si se quiere ser más eficiente y competitivo en materia de intercambios reales con el exterior, es necesario aplicar un enfoque integral para participar en la región del Pacífico; asimismo, debe otorgarse a Asia del Pacífico la misma prioridad que a América del Norte en la agenda de la política exterior de México.

En su revisión de *La política exterior de México hacia África subsahariana (2000-2006)*, Hilda Varela subraya los cambios registrados tanto en México –a partir de la elección presidencial de julio de 2000– como en los países de esa región, en el marco del incierto entorno internacional de la posguerra fría, sobre todo a partir del ataque terrorista a Estados Unidos en septiembre de 2001. Varela enfatiza que, al concluir el sexenio, África subsahariana sigue siendo un área *ausente* en la política exterior de México y en los debates académicos. La política exterior continúa siendo predecible: con un bajo perfil político, sin objetivos ni estrategia claros y, sobre todo, sin que haya una percepción adecuada de la realidad africana, la que podría permitir el descubrimiento de coincidencias y de temas horizontales comunes a México y la región.

Los 15 artículos y los dos documentos que integran el presente número especial de *Foro Internacional* proporcionan un panorama general sobre el desarrollo y los resultados de la política exterior de México en el sexenio de Vicente Fox. Los temas fueron sometidos a un análisis serio y están abiertos a la más amplia discusión. Los trabajos reflejan la pluralidad de ideas que enriquecen el conocimiento de la política exterior mexicana real y estimulan el debate sobre la misma.